



**« Groupe d'échanges sur le développement de la coopération internationale dans le
domaine de l'eau et de l'assainissement »**

*Sous l'égide du Comité National de l'Eau et de la Commission Nationale
de la Coopération Décentralisée*

**ENQUETE NATIONALE SUR LA PERCEPTION PAR LES ELUS LOCAUX DE LA
SOLIDARITE INTERNATIONALE POUR L'ACCES A L'EAU POTABLE ET A
L'ASSAINISSEMENT**

SYNTHESE FINALE – NOVEMBRE 2011



ETUDE REALISEE DE MAI A SEPTEMBRE
2011 SEBASTIEN FITTE, PS-EAU

ENQUETE NATIONALE SUR LA PERCEPTION PAR LES ELUS LOCAUX DE LA SOLIDARITE INTERNATIONALE POUR L'ACCES A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT

SYNTHESE FINALE – NOVEMBRE 2011

Une étude nécessaire pour mieux comprendre les ressorts de la coopération décentralisée

Cette étude est née de plusieurs interrogations des acteurs de la solidarité internationale dans le secteur de l'eau et de l'assainissement : **pourquoi un nombre très restreint de collectivités locales françaises s'engagent-elles** dans des actions de solidarité internationale dans ce domaine, et **comment mobiliser efficacement** les autres ?

Afin de répondre à ces questions, une enquête a été menée d'avril à juillet 2011 auprès des élus de collectivités territoriales françaises. Les résultats de cette enquête présentés ici permettent d'en savoir plus sur :

- Les facteurs de blocage à l'engagement des collectivités locales dans des actions de solidarité internationale dans ce secteur.
- Les facteurs qui à l'inverse expliquent que des collectivités locales s'engagent.
- Les leviers sur lesquels agir pour développer l'engagement solidaire des collectivités territoriales françaises.

Méthodologie

Cette étude a été menée sur une durée de quatre mois, de mai à septembre 2011. Elle cible exclusivement les élus de collectivités locales : maires, conseillers municipaux, conseillers communautaires, élus de syndicats des eaux, conseillers généraux, conseillers régionaux. Exceptionnellement, des chargés de mission spécialistes des coopérations décentralisées de leur collectivité ont été interrogés.

Cette étude s'est réalisée en deux phases :

- **Une phase quantitative** : ce travail de recensement des perceptions des élus s'est fait par l'intermédiaire d'un questionnaire en ligne. Ce questionnaire intitulé « votre collectivité et la solidarité internationale » et comportant onze questions a été envoyé dans les collectivités. On peut établir à environ 5 000 à 10 000 le nombre d'élus effectivement sollicités. Au 20 septembre, date de clôture des réponses au questionnaire, le nombre de réponses était de 255. On peut donc estimer le taux de réponse à 2 à 5%.

Sur les 255 collectivités ayant répondu, 139 étaient des municipalités, 45 des syndicats d'eau ou d'assainissement, 41 des communautés de communes, 16 des communautés d'agglomération, 6 des conseils régionaux, 5 des conseils généraux, et 3 des communautés urbaines.

75% des répondants sont des collectivités non engagées en coopération internationale, 21% sont déjà engagées dans le secteur eau/assainissement, 4% sont engagées en coopération dans un autre secteur.

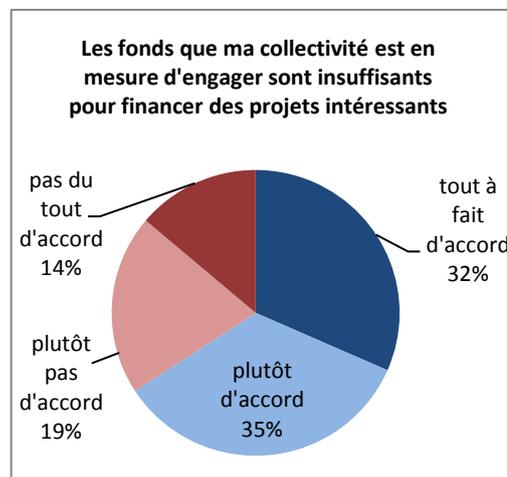
- **Une phase qualitative** : dans le but de clarifier certains points et d'aborder des thèmes de recherche qui n'étaient pas assez développés dans le questionnaire, une quarantaine d'entretiens individuels avec des élus ont été menés. Les entretiens se sont déroulés pour la plupart par téléphone, d'une durée moyenne de 20 minutes. Le choix des élus sollicités a été fait dans le respect d'un panel correspondant aux informations recherchées en priorité.

Les facteurs de blocage à l'engagement des collectivités locales

Dans l'optique de répondre à la première question : « Qu'est-ce qui explique la non-implication des collectivités locales dans des actions de solidarité internationale pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ? », les réponses au questionnaire et les entretiens ont permis d'établir 7 principaux types de blocage.

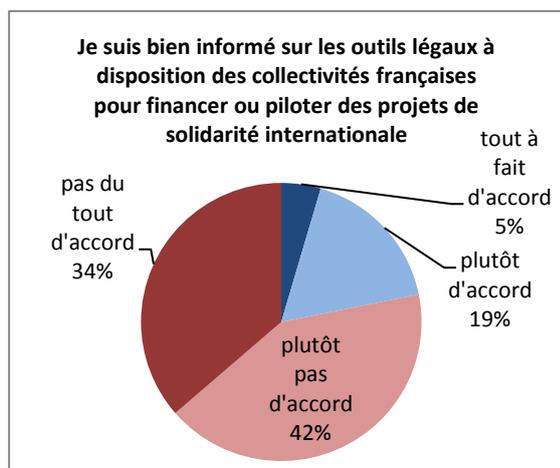
1- Le manque de moyens

Le premier frein évoqué par les élus est le frein financier. Pour deux tiers d'entre eux, il ne s'agit pas d'une question de principe. Leur collectivité pourrait s'engager si elle en avait les moyens (financiers, techniques, humains, etc.). Ce blocage financier est mis en avant par une écrasante majorité d'élus de petites collectivités (moins de 20 000 habitants). Pour ces petites structures en situation financière précaire, la coopération n'est pas la priorité.



2- Le manque d'information

Collectivités de moins de 20 000 habitants



L'étude révèle un élément à priori évident mais qui apparaît ici indiscutablement : les élus sont mal informés des possibilités qui leur sont données pour agir. Plus précisément, il y a une très grande disparité entre des grosses collectivités, habituées aux politiques de coopération, et des petites collectivités souvent totalement désarmées quand on leur parle de mécanismes de cofinancement, de la loi Oudin, etc. Ce qui est certain est qu'il y a un déficit de connaissance de la possibilité même d'engagement chez les petites collectivités.

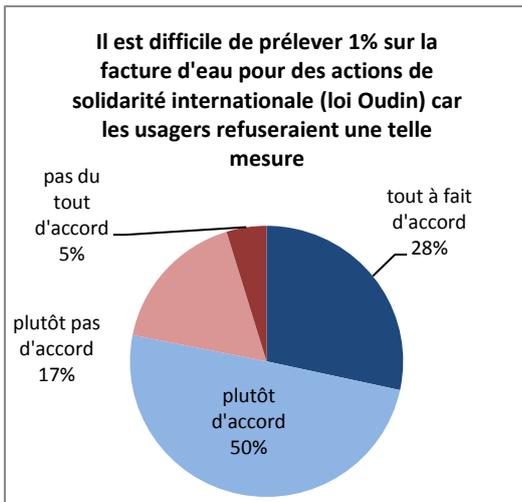
3- Des blocages conjoncturels à ne pas sous-estimer

Lors des entretiens individuels, les élus ont fait ressortir des points de blocage qui n'avaient pas été envisagés. Il s'agit de freins conjoncturels, liés à des problématiques nationales ou locales du moment. On peut répertorier deux types de blocages conjoncturels :

- Ceux liés à la situation financière particulièrement difficile du moment : bon nombre de collectivités connaissent des restrictions budgétaires en raison de l'impact de la crise économique et du tarissement de leurs ressources (suppression de la taxe professionnelle, etc.).
- Ceux liés à la restructuration des établissements de coopération intercommunale (EPCI). La réforme des collectivités territoriales en cours plongent dans l'incertitude de très nombreux élus d'EPCI qui ne savent pas encore ce que va devenir leur collectivité à l'horizon 2013. Dans ce contexte, il est difficile pour eux de se projeter dans des projets non-obligatoires et de long-terme.

4- Le risque politique

Collectivités non-engagées



Les élus font ressortir de fortes craintes sur le caractère risqué d'un engagement financier pour de la solidarité à destination de régions lointaines. Ils pensent en majorité que le travail de conviction des autres élus et de prise de décision sera difficile, et qu'une telle décision passera mal chez les électeurs et contribuables.

Perçue comme un possible facteur d'augmentation des impôts ou du prix de l'eau, l'idée d'une action de solidarité internationale est souvent rejetée par les élus qui craignent de ne pas pouvoir la justifier.

5- Le report de la responsabilité sur d'autres niveaux de décision

Si les élus sont d'accords pour dire que les collectivités locales ont leur rôle à jouer dans la solidarité internationale, beaucoup ne trouvent pas que leur échelon est pertinent pour mener des actions de ce type. Des élus de collectivités de petites tailles estiment que décentraliser la solidarité internationale jusqu'à eux n'a pas de sens et que cela ne concerne que les grosses structures. Les élus pensent souvent que c'est au niveau supérieur au leur, plus riche, mieux structuré, etc. d'agir sur ces questions internationales. Une faible proportion de ces élus va jusqu'à dire que la solidarité internationale est uniquement une politique d'Etat et perçoivent la coopération décentralisée comme une conséquence d'un désengagement de l'Etat.

Dans les collectivités plus importantes, les élus invoquent davantage des logiques de partage de compétence. Des villes qui n'ont pas la compétence de la gestion de l'eau potable ou de l'assainissement refusent de mener des projets de coopération dans ce domaine pour cette raison, d'autres souhaiteraient s'engager malgré tout dans ce secteur mais ne peuvent pas bénéficier des appuis nécessaires (loi Oudin en particulier).

6- Des blocages internes

Des blocages existent au niveau des structures elles-mêmes et de leur fonctionnement, particulièrement au sein des grosses collectivités. Les relations inter-services (relations internationales et eau), si elles ne sont pas bonnes, sont défavorables à des prises de positions communes, et des élus font ressortir la relative marginalisation de la coopération internationale dans leurs collectivités. Fréquemment, les arbitrages politiques et budgétaires ne favorisent pas les projets internationaux (manque de moyens, faible reconnaissance, etc.).

Les choses se compliquent encore dans les EPCI, structures où peuvent s'affronter des communes motrices et des communes freins, des communes menant déjà des projets internationaux différents par ailleurs, etc.

Témoignages d'élus aux relations internationales de deux grandes villes (plus de 80 000 habitants) :

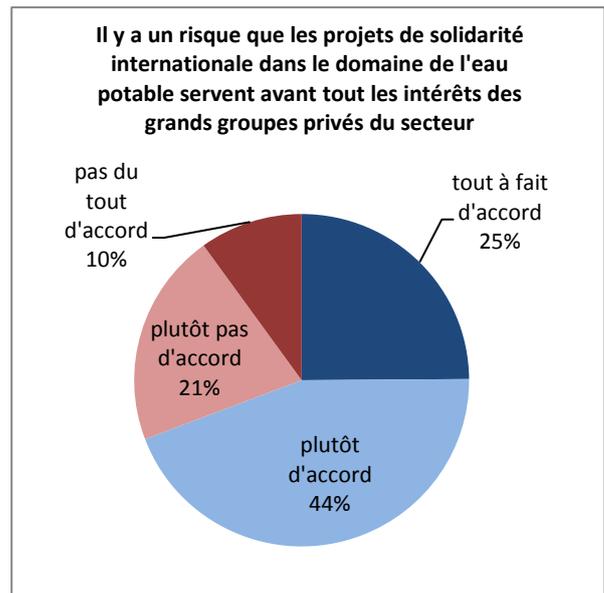
- « C'est très dur de faire reconnaître notre politique, on n'a pas de budget, pas de personnel, on nous dit qu'il n'y a pas d'intérêt suffisant. Donc on gratte des budgets ici et là ».

- « Etre adjoint aux relations internationales est la pire délégation pour un élu ! On pense que je passe mon temps à voyager aux frais du contribuable. C'est une politique peu visible avec des coûts difficiles à légitimer ».

7- Des freins liés à la thématique de l'eau

Il apparaît que des blocages spécifiquement liés au secteur de l'eau expliquent en partie le non-engagement des collectivités. Des élus expliquent qu'ils ne souhaitent pas s'engager sur des projets techniques, perçus comme trop complexes, lourds et coûteux. Beaucoup ne s'estiment pas suffisamment professionnels pour travailler sur des projets eau/assainissement. Des collectivités actives à l'international en restent donc à des coopérations « soft » (culture, éducation, institutionnel, etc.).

Le secteur de l'eau peut donc « faire peur » aux élus, d'autant qu'une majorité imaginent que les projets de solidarité servent à promouvoir les intérêts des grands groupes privés du secteur.



Les éléments moteurs de l'engagement des collectivités

Pour visualiser dans leur ensemble les dynamiques en œuvre dans les collectivités territoriales autour des questions de solidarité internationale, cette étude s'est aussi interrogée sur les raisons poussant des collectivités à agir en faveur de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les PED.

1- Un élu, une association à la base de tout engagement

Un élément fondamental qui ressort de cette enquête est le caractère très « individuel » de l'idée fondatrice d'un engagement. A chaque fois, on retrouve soit un élu reconnu et très impliqué qui va faire un travail de conviction auprès de ses collègues, soit une association locale bien implantée qui arrive à mobiliser les politiques. Parfois c'est même un technicien qui mène le travail de mobilisation. Cette personne ou cette association très sensibilisée aux questions de développement, d'accès à l'eau, etc. sert en fait de terreau à un engagement. Sans ce terreau, l'idée d'une action de solidarité ne peut pas germer au sein de la collectivité.

Ce qu'il faut retenir c'est que dans toute collectivité engagée (en particulier petite) il y a un acteur suffisamment légitime qui a porté l'idée. Ensuite, le caractère assez consensuel d'un engagement de solidarité fait que la prise de décision se passe généralement facilement et sans grand débat.

2- Créer une relation de territoire à territoire

Les élus mobilisés expliquent l'engagement de leur collectivité par une volonté de créer une relation entre deux territoires, au-delà du simple aspect technique des projets.

Pour les petites collectivités surtout, les projets internationaux doivent permettre de tisser des liens étroits avec un autre territoire et le travail sur l'eau et l'assainissement est avant tout un prétexte pour coopérer et échanger sur de nombreuses questions. Le plus souvent, ces liens humains recherchés passent par la jeunesse. Les élus mettent en avant l'importance d'impliquer les jeunes et les écoles pour faire accepter les projets, mais aussi pour leur donner du sens et les pérenniser.

L'engagement solidaire d'une collectivité doit être l'occasion pour beaucoup d'élus d'organiser des rencontres, des événements, des débats sur leurs territoires.

3- Trouver des intérêts et des réciprocitys

Les justifications de l'apport que peut avoir une coopération pour le territoire sont très variables. Certains mettent en avant l'ouverture culturelle que permettent ces projets, d'autres utilisent les actions de solidarité pour donner une légitimité supplémentaire afin de relativiser les problèmes locaux auprès des citoyens, etc. Beaucoup d'élus ont relaté également les arguments qu'ils avaient utilisés auprès des personnes réticentes. Ces arguments sont de divers ordres : il faut participer au développement de l'Afrique pour permettre aux Africains de vivre dans de bonnes conditions chez eux et donc de ne pas migrer vers la France, la coopération internationale apporte de la transversalité entre les services de la collectivité, etc. Les élus s'accordent pour dire que sans intérêts locaux et sans réciprocity dans la coopération, il n'y a pas d'engagement.

4- Améliorer les relations avec les migrants et le dialogue intercommunautaire

Un des principaux moteurs de l'engagement exprimé par les élus de grandes collectivités urbaines est de faire évoluer le rapport à la migration et aux migrants via une politique de coopération prioritairement menée avec des zones de fortes migrations.

L'idée est de s'engager en fonction des communautés présentes sur le territoire afin de développer une meilleure connaissance mutuelle et une politique en cohérence avec les politiques urbaines, de solidarité, etc. menées sur le territoire.

Les élus concernés font savoir que la présence de population d'origine étrangère est à la fois un moteur de l'engagement et un moyen de le justifier en lui donnant du sens au niveau local.

5- Agir en priorité sur l'eau, vecteur de développement

Pour certains élus, le travail sur l'eau et l'assainissement est une priorité car il est vu comme le préalable indispensable à toute amélioration des conditions de vie et au développement économique.

Ces élus perçoivent bien le fait que sans amélioration des conditions d'accès à l'eau et à l'assainissement il n'est pas possible d'agir efficacement pour des programmes de santé, des programmes d'éducation, l'émancipation des femmes, etc.

- **Le maire d'une commune de 2 000 habitants :**
« L'accès à l'eau a des conséquences plus larges sur la sédentarisation, la scolarisation des enfants, des progrès pour les femmes. On se dit que l'eau c'est ce qu'il faut amener en priorité pour qu'après les choses puissent se construire autour. »

- **Une élue aux relations internationales d'une grande ville :**
« Pour des problématiques de santé tout est dépendant de l'eau et de l'assainissement dans ces pays. L'assainissement est la clef de voûte de la santé publique ».

6- La loi Oudin-Santini, un outil plébiscité pour le renforcement des projets

La loi Oudin-Santini et son mécanisme du 1% ont été largement évoqués au cours des entretiens. Ce qu'il en ressort est que la loi, très appréciée, est utile davantage pour renforcer des projets existants, en augmenter l'échelle, que pour susciter et orienter l'engagement. La loi n'est pas à elle seule un moteur d'engagement, mais elle valorise la coopération dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en apportant visibilité et traçabilité des fonds collectés.

De plus, il apparaît que le prélèvement issu de la loi Oudin-Santini est plutôt bien perçu et compris par les usagers lorsqu'il est connu. Un constat qui serait utile pour combattre l'idée reçue selon laquelle les usagers n'accepteraient pas l'application d'un 1% solidaire (64% des élus le pensent).

Résultats concernant l'idée de mutualisation des fonds

Des questions relatives au principe de mutualisation des participations des collectivités ont été posées lors de cette enquête. L'objectif était de savoir si les élus estiment que mettre en commun des fonds et des projets avec d'autres collectivités est un facteur incitatif à un engagement financier de leur part et pourquoi, et de savoir comment doit se concrétiser cette mutualisation : à quels niveaux, entre quels acteurs, selon quelles modalités, etc. ?

A- La mutualisation, un principe qui intéresse les élus

Une majorité d'élus pensent que la mise en commun des moyens entre collectivités est un principe positif pour les projets de solidarité internationale. Quels que soient la taille et le type de collectivités, la moitié des élus environ affirment que la mutualisation des contributions dans un fonds régional ou national les inciterait à s'engager dans des actions de solidarité internationale eau et assainissement.

B- Le refus d'une mutualisation à trop grande échelle

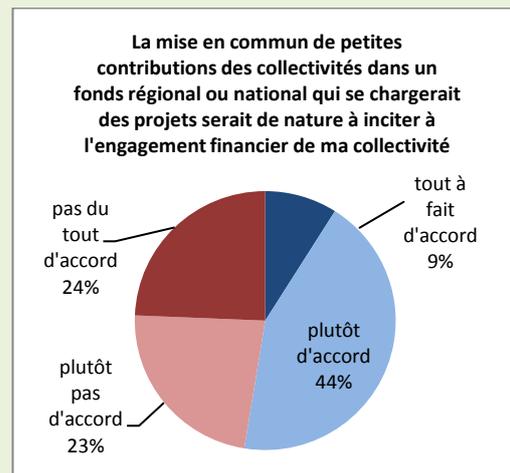
L'idée d'un fonds national d'appui qui recueillerait les contributions des collectivités pour financer des projets ne fait pas recette. Les élus locaux sont très méfiants envers une mise en commun nationale, surtout si elle suppose la création d'une nouvelle structure.

Tout en travaillant en commun, les élus locaux veulent conserver leur pouvoir de décision et la traçabilité de leurs contributions.

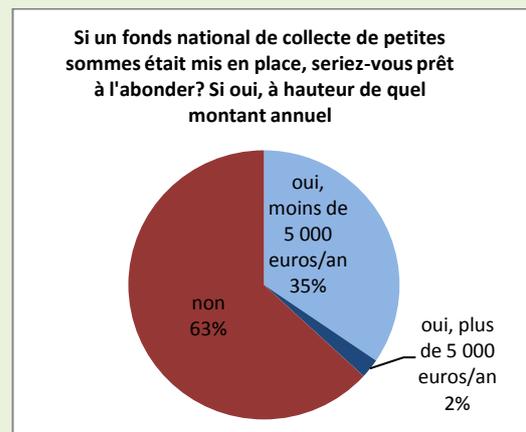
C- Une préférence pour des mutualisations locales entre collectivités

Convaincus qu'il serait plus efficace de mener des projets en commun, la plupart des élus imaginent des modalités variées de mutualisation. Il existe déjà localement des collectivités motrices prêtes à entraîner les autres. Il apparaît clairement que les élus locaux sont plus sensibles à ces dynamiques inter-collectivités suffisamment proches d'eux pour trouver un intérêt à l'engagement.

Collectivités non-engagées



Tous types de collectivités



Types de mutualisation possibles évoqués par les élus :

- micro-locale : entre 2 ou 3 petites collectivités,
- intercommunale : au niveau d'un EPCI, échelon créé pour la mise en commun de projets,
- engagement aux côtés d'une collectivité motrice, soit sur ses projets, soit pour un appui,
- mobilisation des petites collectivités par une grosse pour définir une politique territoriale de coopération cohérente,
- orientation et soutien de projets par les grands acteurs sous-nationaux : Régions, Agences de l'eau.

Recommandations

Les résultats obtenus grâce à cette enquête apportent des éclaircissements sur les éléments auxquels les élus sont sensibles et sur les modes d'organisation de la solidarité internationale qui leurs conviennent. Ce travail débouche donc naturellement sur des recommandations dans l'optique d'une mobilisation plus large des collectivités locales sur le terrain de la solidarité internationale pour l'eau et l'assainissement.

1- Mieux sensibiliser les élus grâce à de nouveaux outils de communication

Comme on l'a vu, des blocages importants proviennent d'une méconnaissance des possibilités d'engagement et de perceptions faussées (justification difficile, projets très coûteux, détournement de la solidarité pour des intérêts privés, etc.). Une meilleure sensibilisation des élus permettrait d'atténuer ces freins. Cette campagne de sensibilisation devrait s'articuler autour de trois axes :

- Une campagne générale détaillant les possibilités d'engagement et les principaux intérêts à agir dans le cadre de la solidarité internationale eau et assainissement. Pour cette campagne, l'important est de passer par les bons canaux de diffusion. Privilégier les acteurs associatifs et les élus mobilisés pour diffuser ce document.
- Une campagne spécifique à destination des élus de petites et moyennes collectivités (moins de 20 000 habitants) : très mal informés, très sensibles à l'impact financier d'un engagement solidaire, à la recherche de réciprocity spécifiques, les élus de petites collectivités ont besoin d'un argumentaire ciblé qui réponde à leurs préoccupations particulières
- Une campagne spécifique à destination des élus de grosses collectivités : souvent beaucoup plus au fait de la coopération décentralisée, les élus de grosses collectivités ont besoin d'un argumentaire spécifique pour orienter leurs projets vers l'eau et l'assainissement.

2- Identifier et accompagner les acteurs clés

Comme le montre le point 1 des éléments moteurs, la prise de décision passe par un ou quelques acteurs clés dans les collectivités. Ils constituent un terrain favorable à l'engagement solidaire. C'est pourquoi il faut cibler en priorité le travail de promotion sur ces acteurs. L'enquête montre que des élus sont prêts à agir mais ne le font pas faute d'accompagnement suffisant. Il faut donc identifier ces acteurs, diffuser les outils de communication en priorité auprès d'eux et les accompagner dans leurs démarches (prise de décision, montages, etc.)

3- Promouvoir et accompagner les initiatives locales de mutualisation

Afin de mobiliser des collectivités trop petites pour agir seules ou renforcer des projets existants, les initiatives de mutualisation entre collectivités doivent être promues. En particulier des mutualisations pensées par des collectivités et pour des collectivités sont en mesure de fonctionner. Pour cela, il faut que ces initiatives (détaillées en page précédente) soient répertoriées puis soutenues. En particulier, des acteurs réseaux comme le pS-Eau ou des réseaux de coopération sont en mesure d'aider à la mobilisation des collectivités avec lesquelles ils sont en relation.

Les recommandations sont présentées ici sous une forme très synthétique. Des recommandations précises et opérationnelles sont détaillées dans la partie II du rapport complet.