



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
du Trésor**

Évaluation de l'instrument Prêt du Trésor sur la période 2008–2022 dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

2022



Conception et rédaction

Direction générale du Trésor

Rapport remis en novembre 2022

Équipe d'évaluation / Evaluation Team

Évaluation réalisée par EY Consulting et Hydroconseil

pour la direction générale du Trésor :

Christina CASTELLA (Directrice)

Jérémie NONE (Manager – Évaluateur Senior Expérimenté)

Bruno VALFREY (Expert Évaluateur Eau et Assainissement)

Christophe ABRAHAM (Manager – Évaluateur Senior Expérimenté)

Avec l'appui de Romane GERARDIN, Emeline LEVEQUE,

Quentin SSOSSE (EY) et Suzanne MIRADA (Hydroconseil)

Graphisme

Secrétariat général

Sircom

Crédit photo

© Getty

Novembre 2022

Sommaire

Avant-Propos	3
Évaluation de l'instrument Prêt du Trésor dans le secteur de l'eau et de l'assainissement depuis 2008	5
Evaluation of the Treasury loan instrument in the water and sanitation sector since 2008	23
Composition du groupe de référence	40

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère chargé de l'Économie et des Finances ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française de l'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

Avant-Propos

La Direction générale du Trésor a lancé en février 2022 une évaluation de l'instrument Prêt du Trésor dans le secteur de l'eau et de l'assainissement depuis 2008. Le Prêt du Trésor est un prêt d'État à État (prêt souverain), géré par la Direction générale du Trésor, qui répond à un double objectif de soutien des entreprises françaises à l'international et d'aide publique au développement.

L'objectif de cette évaluation, menée par les cabinets EY et Hydroconseil, était d'établir un bilan des prêts du Trésor qui ont été mis en place dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, notamment sur le respect de la part française, et d'alimenter la réflexion pour l'élaboration d'une doctrine sur la part française et sur l'amélioration de la gouvernance des projets. Un groupe resserré d'experts et de représentants de l'administration – dont j'ai eu l'honneur d'assurer la présidence – ont accompagné les travaux et débattu de leurs résultats.

Si le dispositif Prêt du Trésor participe à consolider un ancrage des entreprises françaises dans des géographies et marchés difficiles, l'atteinte des objectifs initiaux est relativement inégale selon les projets. Cela en raison notamment de difficultés à objectiver *ex ante* les conditions de faisabilité, mais aussi en termes de gouvernance des projets lors de leur mise en œuvre. La moitié des projets a respecté un niveau de part française supérieur ou égal à 70% propre aux prêts concessionnels. La comparaison des niveaux attendus et réalisés de part française sur les projets analysés montre une tendance à la dégradation de ce niveau de part française durant le cycle de vie des projets, qui s'explique notamment par une mauvaise appréciation *ex ante* des exigences techniques et financières des projets. Pour autant, ces derniers sont globalement cohérents avec les stratégies françaises dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et avec celles des pays bénéficiaires.

L'évaluation a permis de dégager des axes d'amélioration pour renforcer le suivi de la mise en œuvre des projets et de la part française. S'il convient, comme le recommandent les consultants, d'élaborer des lignes directrices plus claires sur la part française via l'élaboration d'un guide plus détaillé à l'attention notamment des entreprises, ce guide doit rester souple dans son application afin de conserver la plasticité de l'instrument Prêt du Trésor et sa capacité à s'adapter à une grande variété de besoins et de contextes locaux.

Hugues TRANCHANT

Inspection Générale des Finances

Président du Groupe de référence de l'évaluation
de l'instrument Prêt du Trésor sur la période 2008-2022
dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

PARTIE 1

ÉVALUATION DE L'INSTRUMENT PRÊT DU TRÉSOR DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT DEPUIS 2008

Évaluation réalisée par EY Consulting et Hydroconseil pour la Direction générale du Trésor



Principaux sigles et acronymes

AECID	Agence espagnole de la coopération internationale pour le développement
AFD	Agence française de développement
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
APD	Aide Publique au Développement
BCIE	Banque Centre-américaine d'Intégration Economique
BID	Banque Inter-Américaine de Développement
BILAT	Sous-direction des relations économiques bilatérales et de l'attractivité
BM	Banque Mondiale
BPI	Banque Publique d'Investissement
BRL	Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc
CACG	Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne
CAD	Comité d'Aide au Développement (OCDE)
CCEF	Compagnie des Conseils et des Experts Financiers
CGEFI	Contrôle Général Economique et Financier
CMA-CGM	Compagnie Maritime d'Affrètement – Compagnie Générale Maritime
DAEI	Direction des affaires européennes et internationales
DGE	Direction Générale des Entreprises
DGM	Direction Générale de la Mondialisation
DGT	Direction Générale du Trésor
FASEP	Fonds d'études et d'aide au secteur privé
FCAS	Fonds de coopération pour l'eau et l'assainissement
FCAS	Fonds de coopération pour l'eau et l'assainissement
FININTER	Sous-direction du financement international des entreprise
EAH	Eau, Assainissement, Hygiène
ETI	Entreprise de Taille Intermédiaire
EAH	Equivalent Plein Temps
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
LOP-DS	Loi d'Orientation et de Programmation à la politique de développement et de solidarité internationale
INAPA	Institut national des eaux potables et de l'assainissement
MEAE	Ministère des affaires étrangères et de l'Europe
MEFSIN	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique
STEP	Station d'épuration des eaux usées

Le mandat de l'évaluation

OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

La Direction générale du Trésor a souhaité qu'une évaluation de l'instrument Prêt du Trésor dans le secteur de l'eau et de l'assainissement depuis 2008 soit conduite. Conformément au cahier des charges de l'évaluation, celle-ci a comporté quatre grands objectifs :

- Deux objectifs rétrospectifs :
 - établir un bilan des prêts du Trésor mis en place dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ;
 - apprécier le respect de la part française dans les projets eau et assainissement achevés.
- Deux objectifs prospectifs, consistant à alimenter la réflexion pour :
 - l'élaboration d'une doctrine sur la part française des projets financés ;
 - l'amélioration de la gouvernance des projets dans ce secteur.

Au travers de ces objectifs, l'évaluation devait surtout permettre de rendre compte de l'efficacité, de la cohérence et de l'impact des projets et de l'instrument de prêt dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en s'intéressant à la fois :

- à la cohérence des objectifs poursuivis par l'instrument et par les différents projets financés, notamment au regard des priorités françaises en matière d'internationalisation des entreprises d'une part, et d'aide au développement des infrastructures d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les pays bénéficiaires d'autre part ;
- à ses modalités de mise en œuvre, tant en termes d'instruction et de suivi par les acteurs français, qu'en termes d'exécution par les industriels et autorités locales ;
- à l'efficacité des projets, y compris par la constitution d'un bilan des projets et l'analyse du respect des engagements de part française ;
- aux impacts de l'instrument et des projets en termes de retombées économiques pour la France, et d'amélioration des conditions de vie des populations concernées dans les pays bénéficiaires.

Déployée entre janvier 2022 et octobre 2022, cette évaluation a suivi une démarche en trois phases :

- lancement et structuration¹ ;
- collecte transversale et analyses intermédiaires incluant des entretiens transversaux depuis Paris, des études de cas portant sur les sept projets

1 – 24 personnes interrogées via 13 entretiens de cadrage : DG Trésor (Sous-Directeur Financement international des entreprises et Bureau Fininter 2 (Financement Directs) ; Bureaux géographiques : Bilat2 (Turquie, Balkans, CEI et Moyen-Orient), Bilat3 (Asie – Amériques – Océanie), Bureau Multifin2 (Afrique subsaharienne, coopération monétaire et agence française de développement), autres ministères et acteurs (MEAE, AFD, Natixis), entreprises.

du périmètre, dont quatre ont fait l'objet d'approfondissements (incluant une mission terrain en Côte d'Ivoire)², et le déploiement d'une enquête;

- finalisation des analyses, incluant une réunion du comité technique visant à réfléchir collectivement à des recommandations.

Au total, près de 60 acteurs français et internationaux ont été interrogés.

CONTEXTE

Les Prêts du Trésor

Le Prêt du Trésor est un instrument de soutien aux entreprises exportatrices françaises sous forme de prêt souverain. Dans une trentaine de pays, il prend la forme de prêts concessionnels bonifiés comptabilisés dans l'Aide Publique au Développement (APD). Il remplace depuis 2015 l'instrument Réserve Pays Emergents (RPE). Les Prêts du Trésor concessionnels répondent à un double objectif de :

- soutien à des projets d'infrastructures qui ne seraient pas viables économiquement s'ils étaient financés aux conditions de marché, et devant répondre aux besoins de développement économique durable des pays récipiendaires;
- contribution au développement international des entreprises françaises.

Les Prêts du Trésor sont conditionnés au respect d'exigences en matière de part française et sont intégrés dans la politique des financements directs du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique. À ce titre, les projets financés doivent respecter plusieurs conditions pour être éligibles aux Prêts du Trésor : (i) des conditions d'accès au crédit bancaire difficiles, (ii) une concurrence étrangère marquée, (iii) une part française de 70 % pour les prêts concessionnels (celle-ci mesurant la valeur ajoutée du projet réalisée sur le territoire français) contre 50 % pour les prêts non-concessionnels et (iv) avoir lieu dans les pays éligibles selon la liste établie par le ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique.

Cet instrument permet de soutenir les secteurs clefs pour le développement (équipements de transports en commun, eau potable et assainissement, énergie, santé). Il s'inscrit en parallèle dans le contexte de renforcement de la diplomatie économique de la France depuis 2013. Son rôle central dans l'appui à l'internationalisation des entreprises a d'ailleurs été réitéré dans le cadre du volet export de France Relance. Depuis 2005, les Prêts sont essentiellement concessionnels (80 sur 88 protocoles³) et se concentrent en Afrique du Nord et en Asie (45 % des prêts octroyés en nombre et plus de 70 % en montant). Les principaux secteurs investis sont ceux du secteur ferroviaire (67 % en valeur) et de l'eau et l'assainissement (13 %).

Les procédures pour un Prêt du Trésor sont spécifiques : le Prêt en question est passé entre l'État français et un État étranger, par la négociation d'un accord intergouvernemental, fixant les conditions de remboursement du prêt.

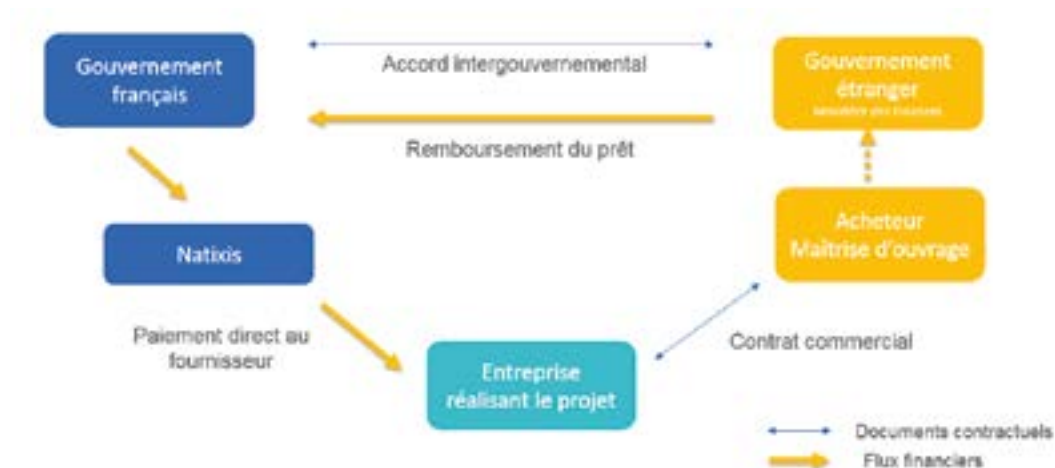
Le financement est directement versé de l'État français à l'entreprise,

2 – 36 personnes interrogées dont 16 acteurs français, 3 acteurs internationaux dans le cadre d'un benchmark, 12 acteurs locaux en Côte d'Ivoire dans le cadre de la mission de terrain, 5 autres acteurs locaux. L'enquête déployée entre le 28 juin et 8 juillet 2022 auprès des entreprises a inclus 8 répondants concernant 6 projets.

3 – Le reliquat correspond à des Prêts directs mis en place depuis 2015.

au fur et à mesure de l'avancement du projet, et l'État étranger rembourse l'État français en fonction des conditions négociées.

Figure 1 – Dispositif du Prêt du Trésor



Source : DG Trésor

Le Prêt du Trésor s'appuie sur des conditions financières compétitives (35 % d'équivalent-don pour les prêts concessionnels, correspondant en 2020 à un taux de 0,00076 %) ainsi que sur la mobilisation de relais locaux.

Plusieurs étapes jalonnent le cycle de vie d'un Prêt du Trésor : son processus d'instruction, qui inclut lui-même plusieurs phases : identification du besoin au niveau local, prise en considération par la DG Trésor via la mise en place d'un Comité Interministériel Aide-Projet qui examine les demandes de financements et instruction des demandes par le Bureau des Financements Directs (FININTER 2) en collaboration avec les services économiques à l'étranger et les bureaux géographiques (Sous-direction BILAT). La décision est prise lors d'une seconde réunion du Comité Interministériel Aide-Projet et la négociation du protocole s'opère entre la DG Trésor et le ministère étranger concerné. Enfin, le suivi de l'exécution s'effectue à plusieurs mains en théorie : la Direction des activités institutionnelles de Natixis met en œuvre les financements et réalise le suivi de la part française, tandis que le suivi opérationnel des projets revient aux services économiques à l'étranger.

Le secteur de l'eau et de l'assainissement

L'eau est un bien public en très forte tension, sous la double influence des changements climatiques et des changements sociétaux (y compris et en premier lieu l'accroissement de la population mondiale). Concilier la satisfaction des besoins des écosystèmes, des besoins économiques et des besoins humains constitue un enjeu majeur du 21^e siècle, notamment dans les pays émergents et en développement. Plusieurs enjeux émergent : gestion des pénuries croissantes dans un contexte où la ressource en eau est très inégalement répartie dans le monde, dégradation croissante de la qualité des ressources en eau et des écosystèmes associés du fait des pollutions (d'où l'importance fondamentale de l'assainissement) ou encore risque accru d'inondations et sécheresses sévères. L'eau constitue par ailleurs un « *droit fondamental* » depuis 2010 d'après les Nations Unies : elle est ainsi essentielle « *à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'Homme* ». Or ce droit fondamental ne profite

actuellement pas à tout le monde, étant donné qu'en 2020 deux milliards de personnes ne disposaient pas d'un service d'eau potable géré en toute sécurité⁴. Les engagements internationaux (notamment via les ODD) ne sont pas encore à la hauteur des besoins et des enjeux. Bien que l'eau et l'assainissement soient au cœur des ODD (directement via l'ODD 6 et de manière transverse dans d'autres) et malgré la multiplication des accords sur le climat et la biodiversité ces dernières années, les financements ne suivent pas encore : il faudrait environ 200 Mds USD par an jusqu'en 2030 pour atteindre la cible n°6 des ODD⁵, ce qui représente 0,55% du PIB mondial (et 11,6% du PIB en Afrique subsaharienne).

Le marché mondial de l'eau et l'assainissement constitue un marché en forte croissance : d'ici à 2050, la demande mondiale sera 55% supérieure à ses niveaux de 2022. Cela est particulièrement vrai dans la plupart des pays en développement, où les besoins en infrastructures sont forts, en particulier en Amérique centrale et au Brésil, en Afrique subsaharienne, en Asie centrale, en Inde et en Asie du Sud-Est.

Ce marché est très concurrentiel et dominé par les grands groupes internationaux qui sont intégrés sur toute la chaîne de valeur (y compris sur le segment des études et de l'assistance technique) et laissent peu de place aux entreprises d'envergure nationale et encore moins aux ETI et aux PME. Citons le cas des leaders mondiaux : Véolia (France, 10,924 Mds € de chiffre d'affaires dans la gestion de l'eau en 2020) et Suez (France, 6,817 Mds €), dont la récente fusion permet désormais d'acquérir la taille nécessaire pour développer l'offre française et concurrencer les percées récentes des groupes chinois. Aux côtés des grands groupes, les ETI et les PME investissent les segments de marché moins concurrentiels, en proposant notamment des solutions à fort contenu technologique. Sans constituer des challengeurs des grands groupes, les ETI et PME sont souvent des partenaires clés voire des cibles à acquérir pour des multinationales en recherche de toujours plus d'intégration sur toute la chaîne de valeur.

Dans la plupart des géographies, et en particulier sur les marchés de la conception/construction d'infrastructures, la France connaît une concurrence internationale intense, tant sur le plan des offres techniques que sur le volet du financement. En effet, dans la plupart des géographies et pour les projets de grande taille, la France est confrontée aux concurrents asiatiques, pratiquant des prix très compétitifs et pouvant être appuyés par des offres de financement ne s'insérant pas dans l'arrangement OCDE. La concurrence peut également provenir du pays bénéficiaire lui-même, qui souhaite favoriser ses propres entreprises, comme au Maroc.

Dans ce contexte, la France et ses 750 grands groupes, ETI et PME constituent des acteurs compétitifs et de premier plan. Le secteur est dominé par des groupes de dimension internationale : Véolia et ses filiales OTV et SADE, et Suez et ses filiales Degrémont Industry, Degrémont Assainissement représentaient à eux seuls 76% du chiffre d'affaires du secteur en France en 2019, soit avant la fusion Véolia-Suez (source Xerfi). Les groupes français du secteur tirent profit notamment d'un savoir-faire technologique et d'une fiabilité reconnue ainsi qu'une souplesse des modèles contractuels proposés. Néanmoins, les PME françaises, fortement ancrées sur le territoire français, peinent à s'exporter à l'international de manière

4 – Source : Joint Monitoring Program, 2021.

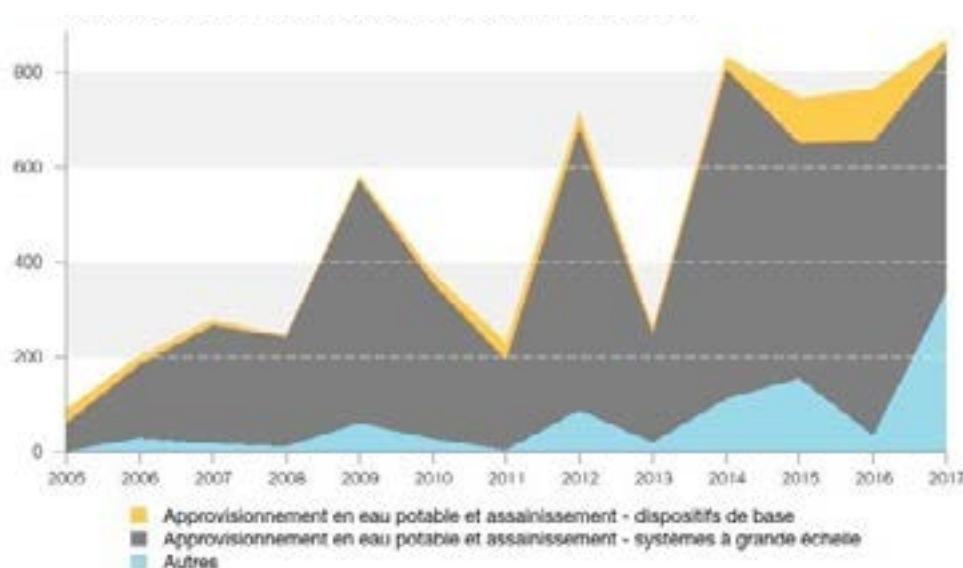
5 – Rozenberg, Julie; Fay, Marianne. 2019. Beyond the Gap : How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. Sustainable Infrastructure; Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291> License: CC BY 3.0 IGO."

autonome, notamment à cause d'une moindre notoriété à l'international et/ou d'une robustesse financière limitée pour se mesurer à des projets de grande envergure.

La place de l'eau et l'assainissement dans l'APD française et les Prêts du Trésor

L'eau et l'assainissement constituent un secteur d'intervention prioritaire de l'aide au développement française. La France figure d'ailleurs parmi les cinq premiers bailleurs dans ce secteur, après les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Japon. Son APD dans ce secteur a atteint 1,67 milliard USD en 2019 (8,4% de l'APD totale), principalement via le canal bilatéral et sous forme de prêt, à destination en premier lieu de l'Afrique, l'Asie arrivant en deuxième position.

Figure 2 – Répartition des engagements d'APD bilatérale brute⁶ dans le secteur de l'eau et de l'assainissement par sous-secteur (millions d'euros)⁷



Source: Stratégie internationale de la France pour l'eau et l'assainissement (2020-2030)

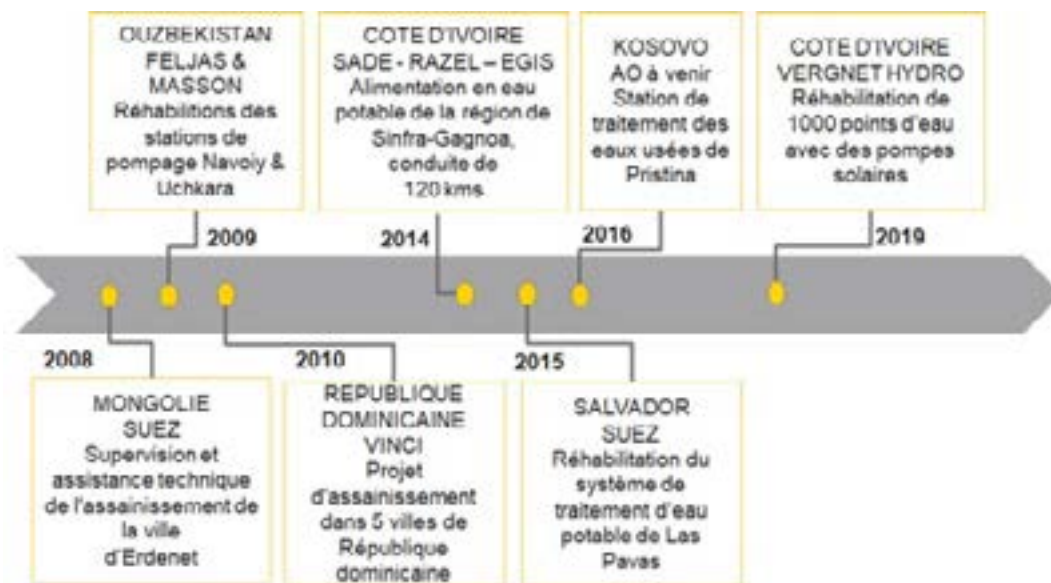
Le secteur eau et assainissement est par ailleurs le deuxième secteur d'intervention des Prêts du Trésor (après les transports): entre 2005 et 2020, le secteur «eau et assainissement» arrive en second plan dans les prêts engagés par le Trésor, et correspond à 19% des protocoles et 13% de la valeur.

Les sept projets financés sur les prêts concessionnels du Trésor dans le secteur de l'eau et de l'assainissement concernés par l'évaluation portent, pour quatre d'entre eux, sur des projets d'alimentation en eau. Trois de ces projets visent la réhabilitation d'infrastructures existantes pour le pompage (projet de services d'irrigation en Ouzbékistan et projet Vergnet Hydro en Côte d'Ivoire) et le traitement d'eau potable (projet au Salvador), le dernier concernant le réseau d'alimentation en eau potable (projet en Côte d'Ivoire, dans la région de Sinfra-Gagnoa). Les trois projets d'assainissement portent sur la construction ou la réhabilitation de stations de traitement des eaux usées et sur l'extension de réseaux et se concentrent en zone urbaine.

6 – L'APD brute est l'APD totale dépensée incluant le remboursement du principal des prêts par les pays bénéficiaires (l'APD nette exclut ce remboursement).

7 – La section Autres comprend la gestion administrative et réglementaire du secteur de l'eau, la préservation des ressources (incluant la collecte de données), le développement et l'aménagement des bassins versants.

Figure 3 – Protocoles signés depuis 2008 dans le secteur de l'eau et de l'assainissement avec les entreprises titulaires



Source: DG Trésor – Elaboration EY

Ces projets se caractérisent par une large couverture sur le plan géographique (six pays différents sur trois continents) et par une forte diversité de dispositifs techniques: points d'eau en milieu rural (Vergnet Hydro), transport d'eau potable (Sade – Razel – Egis), traitement des eaux usées (Kosovo), assainissement dans les villes secondaires (Vinci), pompage pour l'irrigation, etc. Tous les projets sont en zone urbaine, à l'exception du projet de Vergnet Hydro en milieu rural en Côte d'Ivoire. Les prêts vont de 15 M€ (Ouzbékistan) à 66 M€ (Kosovo) avec une moyenne à 44,5 M€.

Figure 4 – Répartition géographique des projets ayant bénéficié d'un Prêt du Trésor concessionnel dans le secteur de l'eau et de l'assainissement depuis 2008



Source: DG Trésor – Elaboration EY

Principales conclusions de l'étude

PERTINENCE ET IMPACTS DÉVELOPPEMENTAUX

Une atteinte des objectifs initiaux très inégale selon les projets

Les projets évalués présentent des états d'avancement et de finalisation très variables.

- Deux projets sont terminés et ont mis en œuvre l'ensemble des réalisations attendues (réseau primaire d'alimentation en eau potable dans la région Centre Ouest pour le projet RCI Sinfra-Gagnoa, et mise en service de la station d'eau potable au Salvador).
- Trois projets ont mis en œuvre une partie des réalisations prévues et n'ont atteint que partiellement les résultats escomptés (plan de développement en République Dominicaine concernant 3 villes contre 5 initialement prévues, des retards dans les travaux et une des 11 motopompes défectueuse en Ouzbékistan, et une station terminée en 2017 mais encore non mise en service à la date de l'évaluation en Mongolie).
- Deux projets sont encore en cours et n'ont pas à date produit (ou peu) de résultats du fait de carences en termes de gouvernance pour le projet au Kosovo instruit en 2016, ou de difficultés pour résoudre des mécanismes de mise en œuvre de la part nationale via le système des Chèques Spéciaux du Trésor (CST) en Côte d'Ivoire⁸ pour le projet de Vergnet Hydro initié en 2019.

De manière générale, l'évaluation constate une difficulté à calibrer les projets au stade de la conception, avec des projets conçus sans que des études techniques détaillées ne soient encore disponibles. Cette situation conduit à des ajustements en cours de projet et peut donner lieu à une surestimation des résultats et impacts espérés.

- À titre d'illustration, le plan de développement conçu en 2010 pour les 5 villes retenues en République Dominicaine dans le cadre du projet d'assainissement a sous-estimé, par exemple, les coûts unitaires utilisés par l'opérateur national, l'Institut national des eaux potables et de l'assainissement (INAPA), et ne bénéficiait pas d'un benchmark éprouvé pour son dimensionnement, que ce soit en quantité ou en prix. Un recentrage a été opéré conduisant à retenir finalement 3 villes. Dans le cas du projet de Vergnet en RCI, l'objectif de réhabilitation de 1000 points d'eau a été exprimé dans la demande de considération pour la demande de prêt (i) sans que l'entreprise ne s'assure de disposer au préalable d'une liste de sites, (ii) sans qu'il soit établi que 1000 sites dans les régions visées pouvaient répondre aux critères établis et (iii) sans que la faisabilité financière d'équiper 1000 points d'eau avec l'enveloppe disponible ne soit fermement établie. Il est donc probable que les objectifs doivent être revus à la baisse au cours de l'exécution du contrat.

8 – Les demandes de CST devant permettre le dédouanement des containers ont été émises par Vergnet Hydro. Cependant, le dédouanement des containers n'a pas encore été validé, puisqu'aucun budget n'a été prévu par le gouvernement ivoirien pour ces CST.

Projet Entreprise-Année	Projet Entreprise-Année Réalizations (réelles ou espérées)	Degré d'atteinte des résultats/impacts*
Côte d'Ivoire Réhabilitation de 1000 points d'eau avec des pompes solaires – Vergnet Hydro (2019)	X Non applicable: retards/projet non démarré. Difficulté avec le dédouanement des containers en lien avec la demande de CST.	Aucun à date
Côte d'Ivoire Alimentation en eau potable de la région de Sinfra-Gagnoa, conduite de 120 kms – Sade, Razel, Egis (2014)	✓ Conformes au prévisionnel: construction d'un réseau primaire d'alimentation en eau potable dans la région Centre Ouest.	Oui : fourniture de 20 000 m ³ d'eau potable supplémentaires par jour; amélioration de l'accès à l'eau de Sinfra à Gagnoa; à terme, estimation d'une amélioration de l'accès à l'eau potable au bénéfice de 280 000 habitants
Salvador Réhabilitation du système de traitement d'eau potable de Las Pavas - Suez (2015)	✓ Conformes: mise en service station d'eau potable (réhabilitation de la station, réduction coûts de production).	Oui: alimente 42% de la population de la région Renforcement des capacités techniques d'administrations centrales et locales
Ouzbékistan Réhabilitations de stations de pompage Navoiy & Uchkara – Feljas & Masson/Sources (2009)	~ Non conformes par rapport au prévisionnel (une des 11 motopompes est défectueuse) et retard des travaux. Ingénierie du projet, remise en état de l'installation électrique, des conduites d'aspiration et des collecteurs, génie civil de remise en état des bâtiments, construction de décanteurs, fourniture des motopompes.	Oui : soutien aux conditions d'irrigation des régions concernées; cependant de fortes externalités négatives environnementales dans une région en situation de stress hydrique chronique.
Kosovo Station de traitement des eaux usées de Pristina – Antea Group (2016)	X Peu à date: retards importants. Problème de gouvernance. Construction attendue de deux stations d'épuration avec unités de traitement des boues et de cogénération de biogaz pour l'une d'elle. Toutefois, démarrage récemment des travaux d'études pour l'AMO.	Aucun à date
République Dominicaine Projet d'assainissement dans 5 villes de République Dominicaine – Vinci (2010)	~ Partiellement conforme: 3 villes retenues finalement pour le plan de développement contre 5 retenues initialement.	Partielle : 20% des réseaux et branchements concernés et en deçà de 50% des capacités épuratoires construites
Mongolie Supervision et assistance technique de l'assainissement de la ville d'Erdenet – Suez (2008)	~ Partiellement conforme: pas de mise en service de la station (terminée en 2017). Extension du système d'assainissement des eaux à Erdenet via une nouvelle station de traitement et la réhabilitation de la première station.	Aucun à date (station non mise en service)

* en vert : atteint/ en orange : partiellement atteint/ en rouge : non atteint

- Compte tenu de la forte proportion de projets en lien avec le traitement dans l'échantillon, les objectifs affichés sont souvent exprimés en termes de capacité de traitement (eaux brutes ou eaux usées), sans que l'impact pour la population finale effectivement bénéficiaire de l'amélioration des services ne soit évalué de manière rigoureuse.

Autres points de blocage, la complexité institutionnelle dans certains pays et le manque d'interlocuteurs compétents sont souvent à l'origine de retards au démarrage ou à la mise en service des installations. Le secteur de l'assainissement (qui concerne 3 des 7 projets), encore embryonnaire dans beaucoup de pays, souffre d'un ancrage institutionnel encore fragile.

Des impacts réels ou attendus relativement positifs sur la situation des populations concernées

Les impacts pressentis de plusieurs projets sont positifs sur le plan de l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement et/ou à l'amélioration de la qualité aux services, bien que ces impacts soient pour la plupart seulement indirects⁹. Plusieurs centaines de milliers de personnes dans les pays bénéficiaires en bénéficieront. Il est estimé, par exemple, que le projet Las Pavas (Salvador) pourrait, à terme, améliorer la qualité du service d'eau potable pour plus de 1,6 million de personnes¹⁰. Le projet Sinfra-Gagnoa (RCI) bénéficiera, *in fine*, une fois que les usagers seront raccordés au réseau, à environ 280 000 nouveaux bénéficiaires¹¹. Quant au projet 1000 points d'eau (Vergnet, RCI), il devrait bénéficier à une population estimée à 200-300 000 personnes qui ne bénéficiait pas encore, en majorité, d'un service eau potable¹².

Les impacts sont également positifs et significatifs sur le plan sanitaire : trois des sept projets de l'échantillon portent sur la construction ou la réhabilitation de stations de traitement des eaux usées et ont très probablement eu un fort impact en matière d'hygiène publique (même si celui-ci ne peut pas être mesuré de manière rigoureuse en l'absence de dispositif de suivi-évaluation mis en place dans le cadre des projets financés). En particulier, la construction des trois stations d'épuration des eaux usées (STEP) en République Dominicaine a répondu à un enjeu de santé publique important, dans des villes qui ne disposaient pas de station d'épuration fonctionnant correctement et dans le contexte historique de l'épidémie de choléra qui a touché le pays voisin, Haïti, à partir de 2010.

9 – La plupart des projets consistent à réaliser des infrastructures qui n'ont pas forcément d'impact direct sur l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement par les usagers finaux : stations de traitement d'eaux brutes et d'eaux usées, réseau primaire, etc. Le seul projet qui fait exception est celui en République Dominicaine : la construction de stations de traitement auxquelles sont raccordés des bénéficiaires finaux constituent un impact direct. Deux autres projets présentent une situation intermédiaire en termes d'impact : le projet Sinfra-Gagnoa (sur la partie financée par le prêt du Trésor, aucun usager n'a été directement raccordé au réseau) et le projet Vergnet Hydro, également en RCI, puisqu'il s'agit dans la majorité des cas de réhabiliter des forages existants (fonctionnels ou non). Sur la mesure de l'impact, l'absence de situation de référence rend difficile l'estimation précise du nombre de bénéficiaires finaux des services directement ou indirectement impactés par la mise en œuvre des projets.

10 – Source : El Salvador : inauguration de l'usine de traitement d'eau Torogoz, financée par un Prêt du Trésor | Direction générale du Trésor (economie.gouv.fr).

11 – D'après une étude d'impact environnemental et social préliminaire réalisée en 2014.

12 – La RCI ne dispose quasiment pas de documents de politique nationale ou de normes concernant le service d'eau potable en milieu rural. La littérature existante s'accorde néanmoins sur le fait qu'une pompe manuelle/solaire en milieu rural bénéficie à environ 250 personnes.

Des impacts variables sur le plan environnemental (négatifs pour l'un des projets)

Les impacts environnementaux sont variables selon la typologie des projets concernés :

- les projets de traitement des eaux usées ont un impact environnemental très positif, en empêchant le rejet d'eaux usées non traitées dans le milieu naturel (et notamment le milieu maritime), ce qui entraîne plusieurs effets bénéfiques en termes de réduction de la pollution des cours d'eau ou de préservation de la biodiversité. Ces impacts ont été corroborés par les autorités nationales compétentes dont nous avons recueilli l'avis au cours de cette évaluation ;
- les projets d'alimentation en eau potable ont généralement un impact environnemental limité, les prélèvements d'eau pour la consommation humaine étant très faibles ;
- le seul projet qui présente un impact environnemental négatif est celui financé en Ouzbékistan. Il s'agit également du plus ancien projet de l'échantillon, puisqu'il a contribué à faire la promotion d'une culture consommatrice d'eau (le coton) dans un bassin versant particulièrement fragile, pour irriguer des cultures d'exportation¹³.

Un renforcement des capacités locales qui reste imparfait, avec un transfert de savoir-faire incomplet

Les projets ont contribué à renforcer les capacités des maîtrises d'ouvrage locales et des partenaires de réalisation d'après les perceptions recueillies. Cet enjeu est renforcé lorsque le projet consiste à introduire dans le pays des technologies qui n'y existaient pas auparavant, comme c'est par exemple le cas des stations d'épuration mises en place par Vinci en République Dominicaine dans un contexte de défaillance de l'opérateur national (INAPA) dans l'exploitation des stations et des réseaux de collecte.

Pour autant ce renforcement de capacité ne repose que très partiellement sur un transfert de technologies et de méthodes françaises, bien que ceux-ci, conçus comme modèles d'excellence, aient été moteurs dans la signature de contrats. Ce fut par exemple le cas en Ouzbékistan en 2008, avec un projet visant l'amélioration de la situation actuelle de l'irrigation dans le pays. L'appropriation et le transfert effectif de ces technologies et normes « à la française » sont restés incomplets : dans ce dernier cas, l'exportation espérée des normes et standards des entreprises françaises ne semble pas avoir eu lieu du fait de certaines réticences des bénéficiaires souhaitant imposer leurs standards locaux.

Des projets globalement cohérents avec les stratégies françaises et alignés avec celles des pays bénéficiaires

Les projets évalués sont globalement cohérents avec les éléments clés de la stratégie française en matière d'eau et d'assainissement à l'international. Même si l'évaluation concerne une période temporelle relativement longue (2008-2022) au cours de laquelle se sont succédés plusieurs cadres de référence en matière de stratégie eau et assainissement de la France à l'international, tous les projets sont bien alignés avec les principes posés dans ces cadres stratégiques. Les Prêts du Trésor dans le secteur de l'eau et de l'assainissement s'inscrivent notamment dans la Stratégie internationale de la France pour l'eau et l'assainissement 2020-2030 élaborée par la Direction générale de la Mondialisation, de la Culture, de l'Enseignement et du Développement international du MEAE en 2020,

13 – Ceci a eu un impact négatif sur les ressources en eau, en contradiction avec les principes GIRE exposés (a posteriori) dans la stratégie 2020-2030, et le cadre stratégique plus ancien tel que celui qui était en vigueur au moment de l'identification et de la mise en œuvre du projet.

et la loi du 4 août 2021 confirme le statut prioritaire de l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement pour la politique d'aide au développement française. Dans la mesure où les projets financés soutiennent une gestion durable des ressources en eau et la prévention des risques liés à l'eau (sécheresses/inondations), ils participent également aux objectifs de la France en termes d'adaptation au changement climatique (exception faite du projet en Ouzbékistan du fait de son impact environnemental négatif précédemment évoqué).

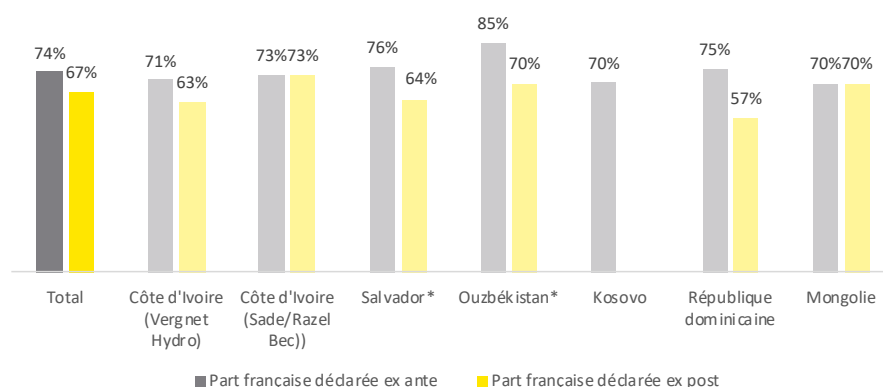
Par ailleurs, les projets sont relativement bien alignés avec les stratégies nationales ou locales des pays bénéficiaires. Les maîtrises d'ouvrage jugent pertinents les projets financés, qui correspondent à un véritable besoin, comme c'est le cas des stations de traitement qui contribuent à structurer la capacité de fourniture de service en milieu urbain, ou des points d'eau dans le cas du projet Vergnet en RCI, qui devraient contribuer à améliorer le taux de desserte dans des zones rurales qui ont été nettement défavorisées au cours des dernières années. Pour ce dernier projet, la nature innovante de l'installation prévue¹⁴ suscite quelques interrogations, conduisant le ministère en charge de l'eau à le considérer comme un projet «à part», important mais non prioritaire.

RETOMBÉES ÉCONOMIQUES ET STRUCTURATION DE L'OFFRE FRANÇAISE DANS LE SECTEUR

Une part française relativement difficile à respecter et qui se dégrade fortement au cours du cycle de vie des projets

Sur l'ensemble des projets terminés (hors Kosovo et Vergnet Hydro en Côte d'Ivoire), la moitié a respecté un niveau de part française supérieur ou égal à 70% propre aux prêts concessionnels. Néanmoins, la comparaison des niveaux attendus et réalisés de part française sur les projets analysés montre qu'une tendance à la dégradation de ce niveau de part française durant le cycle de vie des projets : sur cinq projets terminés, seul un projet a respecté le niveau de part française prédéfini.

Figure 5 – Écart entre la part française déclarée ex ante et ex post



* L'objectif de part française établi ex ante pour les projets au Salvador et en Ouzbékistan a été révisé en deux temps, à respectivement : de 76% à 70,5% puis 63,88,9% pour le Salvador et 85% à 78% puis 70% pour l'Ouzbékistan.

14 – Ce caractère innovant réside notamment dans le développement à grande échelle du pompage d'eau souterraine par énergie solaire pour un service amélioré et moins pénible ; le passage, en milieu rural, d'un service d'eau gratuit à un service payant, avec un tarif à définir autour de 500 FCFA/m³ (0,76 €/m³), qui permettra une utilisation durable et raisonnée de la ressource ainsi qu'un entretien optimal des équipements installés ; le mode de d'exploitation et de gestion des 1000 points d'eau privilégié est la DSP, via la sélection d'un opérateur après une mise en concurrence, par l'Office national de l'eau potable (ONEP) et le Ministère de l'Hydraulique.

Au global, l'écart moyen entre le niveau de part française déclarée *ex ante* et *ex post* s'élève à 7 points de pourcentage, avec un maximum de 18 points de pourcentage pour le projet dominicain (ce qui a conduit dans ce dernier cas au non-décaissement d'une tranche du Prêt [3%]).

Cette dégradation de la part française s'explique par deux facteurs principaux :

- sous-estimation des exigences techniques et financières des projets par les entreprises et les acheteurs lors de la phase amont des projets, notamment du fait de carences des études de faisabilité établies en amont ou encore du décalage temporel entre la phase de dimensionnement du projet et le début des travaux, rendant les études préliminaires obsolètes (comme c'est en passe d'être le cas pour le projet Ivoirien de Vergnet Hydro);
- retard des travaux et complications locales qui sont courants, à l'instar du contrat au Kosovo, déjà prorogé de 10 ans (jusqu'en juin 2026) alors que la mise en œuvre du projet n'en est qu'à ses débuts. Ces retards, qui se traduisent parfois par une forte variation des prix des équipements collectés auprès des fournisseurs, entraînent dans tous les cas toujours une perte de marge néfaste au maintien du niveau de part française.

D'autres facteurs peuvent également impacter le respect de la part française, comme les difficultés d'obtention des attestations de production/transport français auprès des fournisseurs, les manques de compréhension et d'appropriation du concept de part française et de ses modalités de calcul ou encore les difficultés de suivi du niveau de la part française.

Des retombées économiques supplémentaires, notamment pour les grandes entreprises

Les bénéficiaires directs du dispositif sont majoritairement mais non exclusivement les grands groupes. Parmi les grandes entreprises, les deux leaders mondiaux de l'eau et l'assainissement (Suez et Veolia, récemment fusionnés, et leurs filiales) portent trois des sept projets, tandis que Vinci Construction porte un quatrième projet. Deux PME sont représentées dans l'échantillon, en tant que titulaires des marchés financés par les Prêts (Vergnet Hydro, et Feljas & Masson, cette dernière société ayant été absorbée par Sources après sa faillite). Pour Feljas & Masson et Sources, un consortium a été constitué, formé notamment de plusieurs bureaux d'étude de taille équivalente.

Le dispositif Prêt du Trésor participe à consolider un ancrage dans des géographies et marchés difficiles, au service des stratégies d'internationalisation des entreprises. En effet, la plupart des entreprises bénéficiaires disposaient déjà de liens avec les pays visés (entre 1 et 30 contrats signés avant le dit projet d'après les réponses collectées).

Plus rarement, le dispositif permet d'établir une primo-référence géographique. L'aide a ainsi permis une première incursion au sein des marchés visés (primo-référence géographique) pour deux des entreprises répondantes à l'enquête sur six (Feljas et Masson et Antea Group). À ce titre, les projets étudiés dans le secteur de l'eau et de l'assainissement constituent une exception dans l'ensemble des projets financés sur Prêt du Trésor : alors que les entreprises ne bénéficiant d'aucune référence dans les pays ciblés constituent en général une cible privilégiée du Prêt (a minima 50% des protocoles étudiés ont financé des primo-références¹⁵), l'expérience de la filière de l'eau et de l'assainissement présente la situation inverse et bénéficie majoritairement à de grands groupes déjà largement implantés dans les marchés visés.

Les retombées économiques ultérieures observées sont significatives. La plupart des entreprises porteuses de projets mettent en avant le gain de visibilité obtenu, qui peut être géographique (les projets favorisant la conquête de marchés concomitants, par exemple une référence en République Dominicaine a contribué pour une entreprise à gagner un marché à Saint Domingue) ou technique (les projets constituant des références techniques de premier plan comme par exemple au Salvador pour Suez). Pour plus de la moitié des entreprises répondantes à l'enquête, ces gains de visibilité se sont concrètement traduits par une hausse des exportations dans le pays cible. Outre la signature de contrats, les répondants estiment que le projet a favorisé la présence de l'offre française dans le secteur (Côte d'Ivoire), ou encore a permis de développer des relations pérennes avec des futurs potentiels partenariats locaux (Kosovo).

L'évaluation a pu identifier des enjeux propres aux PME sous-traitantes, qui rencontrent davantage de difficulté à capitaliser sur les projets et gagner durablement en compétitivité. Le lien décisif des retombées économiques pour elles est plus difficile à établir et n'a finalement été que peu souligné dans les entretiens menés. Un répondant à l'enquête en ligne, sous-traitant pour le projet en Côte d'Ivoire, a échoué à conclure de nouveaux contrats : les projets suivants ont été financés par des bailleurs de fonds internationaux, ce qui n'a pas permis à l'entreprise de se positionner par rapport à ses concurrents mondiaux.

Des retombées en termes de création d'emploi en France et d'effet filière

Les retombées sociales dans le secteur de l'eau et assainissement en France sont estimées à près de 1400 ETP¹⁶ (directs, indirects, induits) soutenus par les sept projets. Au-delà de ces emplois soutenus, certaines entreprises bénéficiaires soulignent que le dispositif permet de favoriser l'employabilité des profils les plus juniors et de favoriser le développement de leurs compétences sur des projets de grande ampleur (des points de bonifications ayant été apportés dans le cahier des charges du dispositif si des membres de l'équipe proposée avaient un tel profil).

D'autre part, l'effet d'entraînement sur la filière française de l'eau est certain grâce à l'effet vitrine construit autour des projets. L'objectif de part française a un impact positif non négligeable sur la structuration de l'offre française, durant la durée de vie du projet mais également en aval. En effet, les entretiens et leurs partenaires évoquent notamment le fait que cette exigence a favorisé l'identification de nouveaux fournisseurs français avec lesquels s'établissent des relations pérennes, ainsi que des embauches supplémentaires. L'achat d'équipement en France a représenté, sur l'ensemble des projets étudiés, près de 60 % des dépenses¹⁷, soit 54 M€. Ces dépenses ont à la fois bénéficié à des grands acteurs français (par exemple Schneider Electric pour les composants électriques), et à des PME françaises, pour les équipements les plus spécifiques (instruments

16 – Une estimation du nombre d'ETP soutenus (ou qui devraient l'être dans le cas du projet kosovar) en France dans le secteur de l'eau et l'assainissement a pu être réalisée en rendant compte des ETP soutenus : (i) directs, c'est-à-dire soutenus au sein de l'entreprise porteuse du projet ; (ii) indirects, c'est-à-dire soutenus au sein des entreprises partenaires/sous-traitantes ; (iii) induits, ie. soutenus par le flux contenu d'investissement et consommation généré par les retombées économiques des projets (effets multiplicateurs). Cette estimation dérive du ratio typique d'effectifs (en ETP annuels) nécessaires pour la production d'un certain volume d'OPEX et de CAPEX total sur toute la durée de vie du projet collecté grâce à la documentation des projets. L'estimation est très sensible au ratio typique d'effectifs, qui est par nature une approximation. Deux limites à cette méthode existent : (i) seuls les flux financiers générés en France ont été pris en compte, excluant de facto la possibilité d'estimer les retombées générées à l'international ; (ii) en raison de l'incomplétude de certaines données de coûts, certains postes ont dû être recomposés au moyen d'estimations.

17 – Parmi ces dépenses figurent les fournitures et équipements, le transport, le frais de personnel, les études/l'ingénierie, le montage, les assurances, le contrôle qualité/maintenance, les travaux/génie civil et d'autres dépenses (frais de siège, frais financiers, formations, aléas, ...).

de mesure hydraulique, systèmes de pompage, etc.). Durant l'après projet, ce n'est plus l'objectif de part française en tant que tel qui bénéficie au tissu économique français, mais bien le gain de visibilité permis en premier lieu par la coopération entre une entreprise française et un bénéficiaire étranger et donc par le dispositif Prêt du Trésor dans son ensemble. À titre d'exemple, la France a ainsi pu renforcer sa collaboration avec le Salvador avec qui un accord intergouvernemental a été signé en octobre 2015.

DOCTRINE RELATIVE À LA PART FRANÇAISE

Une articulation insuffisante avec d'autres acteurs et modalités de l'aide de la Team France

Les entreprises du secteur de l'eau et de l'assainissement interrogées dans le cadre de l'évaluation reconnaissent l'intérêt de l'instrument Prêt concessionnel du Trésor pour renforcer l'attractivité de leur offre et lever certains obstacles liés aux contextes locaux dans les pays en développement ou émergents. Cet instrument bénéficie également d'autres avantages comparatifs sur le marché des financements à l'export, en premier lieu la sécurisation pour l'État emprunteur du fait du portage étatique.

Un manque d'articulation avec la Team France est constaté avec la Filière Ville Durable et son fédérateur (famille prioritaire à l'export), la Task Force Ville Durable de Medef International et la filière française de l'eau. Des opportunités d'articulation entre la DG Trésor et la Direction générale des Entreprises s'offrent aussi via le comité stratégique de la filière eau. Il serait indiqué de favoriser davantage d'interactions et circularisation d'informations avec des représentants des instances précédemment mentionnées¹⁸ avec le Comité Aide-Projet de la DG Trésor notamment dès lors que des demandes de Prêt en lien avec des projets eaux et assainissement sont à l'ordre du jour dans le respect de la confidentialité des projets et des offres des entreprises.

L'articulation avec d'autres leviers «soft» mobilisés en amont semble aussi améliorable. Ainsi, des complémentarités pourraient être sans doute envisagées localement avec l'action des SCAC, les CCEF ou le Conseil économique ou d'instruments comme le FEXTE, tous enclins à favoriser, en amont des activités économiques et marchés futurs, la promotion d'un environnement institutionnel, normatif et technique, ainsi que de méthodes et outils propices au choix d'une offre française, dans un secteur comme l'eau où ses avantages comparatifs sont établis.

À titre prospectif, les Prêts du Trésor gagneraient à s'indexer davantage sur d'autres priorités françaises à l'instar de l'innovation, ce dernier domaine n'étant que peu investi à date. La logique récente de l'Appel à projets exports (doté d'une enveloppe FASEP) dédié aux solutions innovantes et durables (dans le domaine énergétique) constitue à ce titre un exemple intéressant, de même que le chemin parcouru en ce sens par certains bailleurs (exemple : «*instrument financier pour les produits innovants*» dédié aux PME de la Belgique). Une meilleure articulation peut être recherchée dans l'objectif de soutien accru aux PME, dans une logique de portage. Enfin, des opportunités d'articulation existent dans le cadre de la signature du Contrat du comité stratégique de la filière Eau¹⁹ par exemple.

18 – Comme le Président/Fédérateur ou un représentant technique (Rédacteur Ville Durable du MEAE, Chargé de projets Ville Durable Medef International), le Délégué Permanent du CSF de la Filière Eau.

19 – Signature du Contrat stratégique de la filière Eau | Conseil national de l'industrie (conseil-national-industrie.gouv.fr).

Un manque d'ambition climatique dans le cas des projets les plus anciens

Des efforts pour favoriser le verdissement des projets financés par le Prêt du Trésor sont à souligner. Le ministère de la Transition écologique est associé au Comité Aide projet. L'évaluation des impacts socio-environnementaux est intégrée dans le processus d'instruction des demandes de Prêt du Trésor. Certains projets présentent un impact climat positif espéré (ex: projet au Kosovo qui évite une dégradation du milieu naturel par les eaux usées et inclut une composante de valorisation des biogaz) ou ont des externalités environnementales positives (ex: projet au Salvador qui diminuera la dépense en électricité et minimisera les fuites d'eau). Plus largement, des mesures incitatives pour verdir l'aide (Bonus climatique²⁰) ont été mises en place dans le cadre du Prêt du Trésor.

Toutefois, l'évaluation constate un manque d'ambition climatique jusqu'ici de l'instrument dans le secteur de l'eau et assainissement lié en grande partie à l'antériorité de plusieurs projets. Le soutien à des projets avec le plus fort potentiel sur le critère de l'atténuation du changement climatique reste aussi perfectible. La concentration des Prêts du Trésor sur les thématiques d'amélioration de l'efficacité énergétique et plus largement de «*non revenue water*» permettrait à la fois des retombées environnementales positives et un soutien renforcé aux PME et à l'innovation.

Les projets gagneraient également à porter sur des enjeux plus globaux liés au «*grand cycle*» de l'eau (ex: reboisement des zones de captage, lutte contre la sédimentation, protection des berges, barrages, recharge des nappes souterraines, adaptation au changement climatique, etc.). Les projets étudiés concernent dans une large mesure la thématique infrastructure. Ils se concentrent sur le «*petit cycle*» de l'eau et n'ont pas adressé des enjeux émergents ainsi qu'en lien avec le «*grand cycle*» de l'eau sur lequel il existe un savoir-faire français reconnu. Ce dernier renvoie à l'ambition GIRE affichée dans la stratégie 2020-2030.

GOUVERNANCE, MISE EN ŒUVRE/EXÉCUTION ET SUIVI DES PROJETS ET DE LA PART FRANÇAISE

Une période d'instruction bien perçue des entreprises françaises mais qui ne mobilise pas toujours une expertise suffisante

L'opinion des entreprises sur le processus d'instruction de la demande de financement est globalement positive. Cette perception peut être mise en lien avec le rôle de l'administration française sur place jugé plutôt actif par les entreprises interrogées, qui jugent pour la plupart très positivement le rôle d'appui et de facilitation apporté par l'administration française pendant la phase d'identification et de négociation du marché. Les entreprises mettent en avant également, en particulier, l'appui conséquent et régulier du SER tout au long du processus d'instruction, mais aussi en phase d'exécution. Certains services économiques ont ainsi joué un rôle clé dans la mise en relation des porteurs de projets avec les bons interlocuteurs au sein de l'administration locale, et ont également usé de leur influence pour résoudre des problèmes (essentiellement administratifs) apparus au cours de l'exécution.

20 – L'instauration des Bonus climatiques constitue un premier pas en tant que mesures incitatives pour des projets durables, visant à renforcer le soutien public aux entreprises et projets contribuant aux objectifs climatiques nationaux et internationaux en lien avec les critères de la Taxonomie Européenne. Ce bonus climatique prévoit un abaissement de la part française pour les Prêts du Trésor: de 70 % à 60 % pour les prêts concessionnels, de 50 % à 35 % pour les prêts directs.

Toutefois, le processus d'instruction sous-exploite la mobilisation d'expertise et une analyse robuste des risques. Cela a été le cas notamment du projet en République Dominicaine qui a vu des difficultés dans la mobilisation de financements de la contrepartie lors de la mise en œuvre. Une analyse systématique plus robuste des risques (notamment financiers/fiscaux) assortie de mesures d'atténuation serait sans doute plus indiquée dans l'évaluation *ex ante*.

Une exécution qui pâtit d'un manque de suivi systématisé, limitant la possibilité de prendre des mesures préventives ou correctives au cours de projet

L'évaluation constate un manque d'outils dans la définition et le périmètre de la part française, des lignes directrices qui gagneraient à être un peu plus détaillées: la part française est souvent source d'interprétations de la part des parties prenantes du fait de l'absence de clarté de la définition posée et de lignes directrices suffisantes, malgré l'existence d'un guide spécifiquement dédié à cette fin. Ce guide, bien qu'utile, reste souvent perçu comme trop succinct et pas assez opérationnel

Le suivi comptable de la part française est perfectible et effectué sur une base *ad hoc*, handicapé par l'absence d'outils spécifiquement dédiés. Le suivi au niveau local apparaît hétérogène selon les projets et pays concernés, et il ne semble pas y avoir de façon globale de remontées d'informations systématisées de la part des SE vers le siège sur les potentiels problèmes/écarts existants. Ce manque de suivi a notamment pour conséquence l'existence d'opportunités manquées pour la France dans la suite de certains projets.

PART 2

EVALUATION OF THE TREASURY LOAN INSTRUMENT IN THE WATER AND SANITATION SECTOR SINCE 2008

ON BEHALF OF THE DIRECTORATE GENERAL OF THE TREASURY



THE SCOPE OF THE EVALUATION

OBJECTIVES OF THE EVALUATION

The Treasury's Directorate General requested an evaluation of the Treasury Loan instrument in the water and sanitation sector since 2008. In accordance with the evaluation terms of reference, the evaluation has had four main objectives:

- Two retrospective objectives:
 - Establish a state of play of the Treasury's loans in the water and sanitation sector
 - Assess compliance with the French share in completed water and sanitation projects
- Two prospective objectives, consisting in supporting the reflection for:
 - The development of a doctrine on the French share of funded projects
 - Improving the governance of projects in this sector

Through these objectives, the evaluation was primarily intended to report on the effectiveness, coherence and impact of the projects and the loan instrument in the water and sanitation sector by looking at both:

- The coherence of the objectives pursued by the instrument and by the various projects financed, particularly with regard to French priorities in terms of the internationalisation of companies on the one hand, and aid for the development of infrastructures for access to drinking water and sanitation in the beneficiary countries on the other hand;
- Its implementation methods, both in terms of instruction and monitoring by the French players, and in terms of execution by the industrialists and local authorities;
- The effectiveness of the projects, including the establishment of a state of play of projects and the analysis of compliance with the commitments of the French share;
- The impact of the instrument and the projects in terms of economic benefits for France and improvement of the living conditions of the populations concerned in the beneficiary countries.

Deployed between January and October 2022, this evaluation followed a three-phase approach:

- Launch and structuring¹
- Cross-sectional data collection and intermediate analyses including cross-sectional interviews from Paris, case studies of the seven projects within the scope, four of which were studied in depth (including a field mission to Côte d'Ivoire)², and the deployment of a survey.

1 – 24 people interviewed through 13 scoping interviews: French Treasury (Sub-Director International Corporate Finance and Fininter 2 Office (Direct Financing); Geographical Offices: Bilat2 (Turkey, Balkans, CIS and Middle East), Bilat3 (Asia - Americas - Oceania), Multifin2 Office (Sub-Saharan Africa, Monetary Cooperation and the French Development Agency), other ministries and actors (MEAE, AFD, Natixis), companies.

2 – 36 respondents, including 16 French actors, 3 international actors in the framework of a benchmark, 12 local actors in Côte d'Ivoire in the framework of the field mission (excluding SER), 5 other local actors. The survey of companies conducted between 28 June and 8 July 2022 included 8 respondents concerning 6 projects.

- Finalization of analyses, including a technical committee meeting to collectively reflect on recommendations.

In total, nearly 60 French and international actors were interviewed.

CONTEXT

Loans from the Treasury

The Treasury Loan is a support instrument for French exporting companies in the form of a sovereign loan. In some thirty countries, it takes the form of subsidised concessional loans accounted for in Official Development Assistance (ODA). Since 2015, it has replaced the Emerging Countries Reserve (ECR) instrument. Concessional Treasury loans meet a dual objective of:

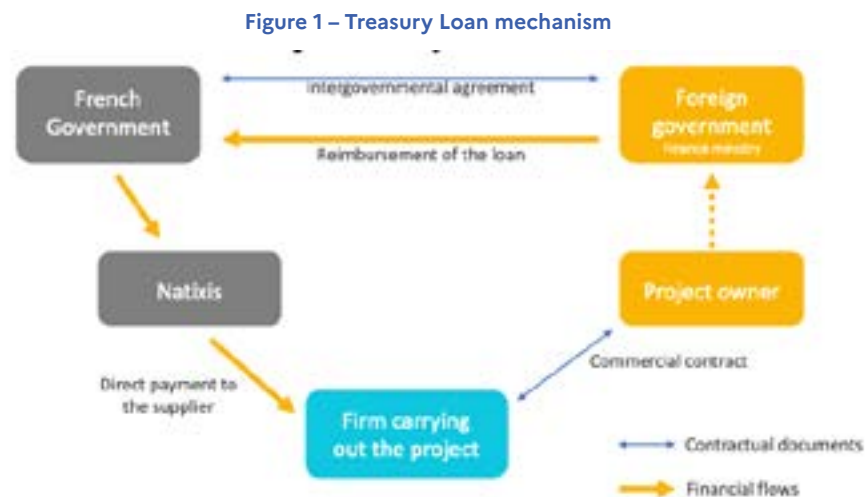
- Support for infrastructure projects that would not be economically viable if financed on market terms, and which must meet the sustainable economic development needs of recipient countries;
- Contribution to the international development of French companies.

Treasury Loans are conditional on compliance with requirements in terms of French share and are integrated into the direct financing policy of the Ministry of the Economy, Finance and Industrial and Digital Sovereignty. As such, the projects financed must comply with several conditions to be eligible for Treasury Loans: (i) difficult conditions of access to bank credit, (ii) strong foreign competition, (iii) a French share of 70% for concessional loans (measuring the added value of the project carried out on French territory) against 50% for non-concessional loans and (iv) take place in eligible countries according to the list established by the Ministry of the Economy, Finance and Industrial and Digital Sovereignty.

This instrument makes it possible to support key sectors for development (public transport facilities, drinking water and sanitation, energy, health). It is also part of the strengthening of France's economic diplomacy since 2013. Its central role in supporting the internationalisation of companies has also been reiterated in the context of the export component of France Relance. Since 2005, the loans are mainly concessional (80 out of 88 protocols³) and are concentrated in North Africa and Asia (45% of the loans granted in number and over 70% in amount). The main sectors invested are the railway sector (67% in value) and water and sanitation (13%).

The procedures for a Treasury Loan are specific: the Loan in question is made between the French State and a foreign State, through the negotiation of an intergovernmental agreement, setting out the terms of repayment of the loan. The funding is paid directly from the French State to the company as the project progresses, and the foreign State reimburses the French State according to the negotiated conditions.

3 – The remainder corresponds to direct loans set up since 2015.



Source: French Treasury

The Treasury Loan is based on competitive financial conditions (35% grant equivalent for concessional loans, corresponding in 2020 to a rate of 0.00076%) as well as on the mobilisation of local relays.

There are several stages in the life cycle of a Treasury loan: the appraisal process, which itself includes several phases: identification of the need at the local level, consideration by the French Treasury via the setting up of an Interministerial Project Aid Committee which examines the financing requests, and appraisal of the requests by the Direct Financing Office (FININTER 2) in collaboration with the economic services abroad and the geographical offices (BILAT Sub-directorate). The decision is taken at a second meeting of the Interministerial Project Aid Committee and the protocol is negotiated between the French Treasury and the foreign ministry concerned. Finally, the monitoring of the implementation is carried out by several hands in theory: the Institutional Activities Directorate of Natixis implements the financing and monitors the French share, while the operational monitoring of the projects is the responsibility of the economic services abroad.

The water and sanitation sector

Water is a public good under great pressure, under the dual influence of climate change and societal changes (including, first and foremost, the increase in the world population). Reconciling the needs of ecosystems, economic needs and human needs is a major challenge for the 21st century, particularly in emerging and developing countries. Several issues are emerging: management of growing shortages in a context where water resources are very unevenly distributed around the world, increasing degradation of the quality of water resources and associated ecosystems due to pollution (hence the fundamental importance of sanitation), and the increased risk of severe floods and droughts. Moreover, water has been a «*fundamental right*» since 2010 according to the United Nations: it is thus essential «*for the full enjoyment of life and the exercise of all human rights*». However, this fundamental right does not currently benefit everyone, given that in 2020 two billion people will not have access to a safe drinking water service⁴.

International commitments (notably via the SDGs) are not yet up to the needs and challenges. Although water and sanitation are at the heart of the SDGs (directly via SDG 6 and transversally in other SDGs) and despite the multiplication of agreements on climate and biodiversity over the last few years, funding has not yet kept pace: around 200 billion USD per year until 2030 would be needed to achieve target n°6 of the SDGs⁵, which represents 0.55% of the world's GDP (and 11.6% of the GDP in sub-Saharan Africa).

This market is highly competitive and dominated by large international groups that are integrated throughout the value chain (including the studies and technical assistance segment) and leave little room for national companies and even less for SMEs. Let us cite the case of the world leaders: Véolia (France, €10.924 billion turnover in water management in 2020) and Suez (France, €6.817 billion), whose recent merger now makes it possible to acquire the necessary size to develop the French offer and compete with the recent breakthroughs of Chinese groups. Alongside the large groups, small and medium-sized companies are investing in less competitive market segments, in particular by offering solutions with a high technological content. Although they do not challenge the large groups, SMEs are often key partners or even targets to be acquired by multinationals seeking ever greater integration throughout the value chain.

In most geographical areas, and in particular in the infrastructure design/build markets, France is experiencing intense international competition, both in terms of technical offerings and financing. Indeed, in most geographies and for large-scale projects, France is confronted with Asian competitors, who offer very competitive prices and may be supported by financing offers that are not part of the OECD arrangement. Competition may also come from the recipient country itself, which wishes to favour its own companies, as in Morocco.

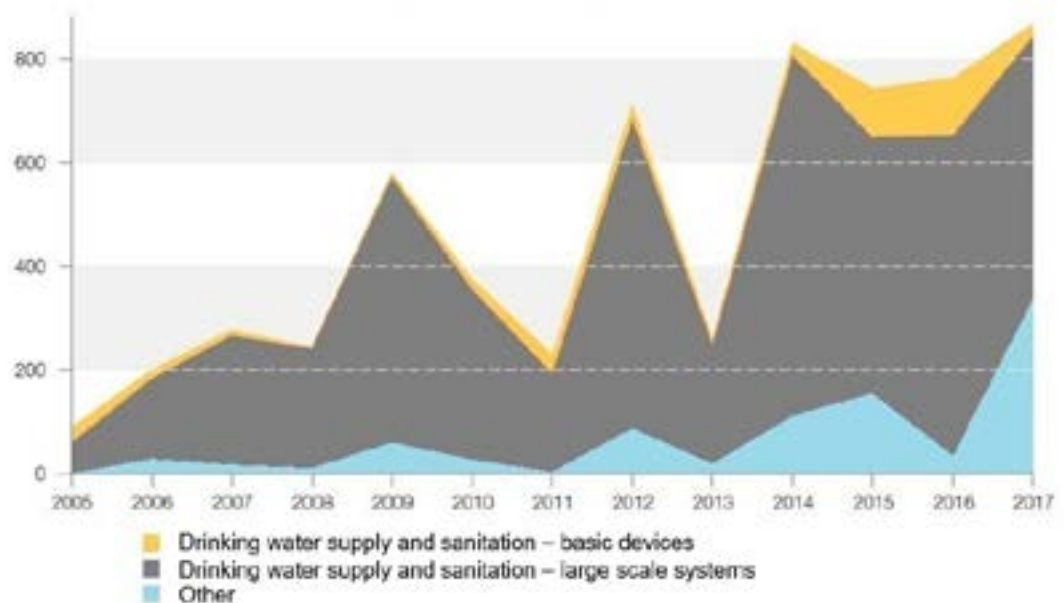
In this context, France and its 750 large groups, ETIs and SMEs are competitive and leading players. The sector is dominated by groups with an international dimension: Véolia and its subsidiaries OTV and SADE, and Suez and its subsidiaries Degrémont Industry and Degrémont Assainissement together accounted for 76% of the sector's turnover in France in 2019, i.e. before the Véolia-Suez merger (source Xerfi). The French groups in the sector benefit in particular from technological know-how and recognised reliability, as well as the flexibility of the contractual models offered. Nevertheless, French SMEs, which are strongly rooted in France, are struggling to export internationally on their own, notably because of a lesser international reputation and/or limited financial strength to take on large-scale projects.

The place of water and sanitation in French ODA and Treasury Loans

Water and sanitation is a priority sector for French development aid. France is among the top five donors in this sector, after the United States, Germany, the United Kingdom and Japan. Its ODA in this sector reached USD 1.67 billion in 2019 (8.4% of total ODA), mainly via the bilateral channel and in the form of loans, primarily to Africa, with Asia in second position.

5 – Rozenberg, Julie; Fay, Marianne. 2019. Beyond the Gap : How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. Sustainable Infrastructure; Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291>
License: CC BY 3.0 IGO."

Figure 2 – Breakdown of gross⁶ bilateral ODA commitments to the water and sanitation sector by sub-sector (millions of euros)⁷



Source: France's international strategy for water and sanitation (2020-2030)

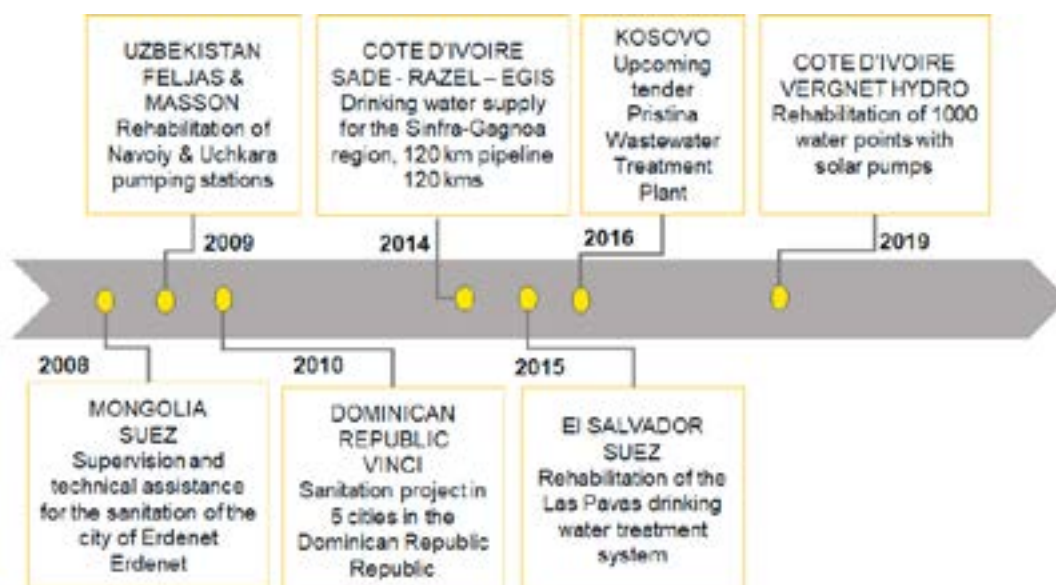
The water and sanitation sector is also the second largest sector for Treasury loans (after transport): between 2005 and 2020, the «water and sanitation» sector is the second largest sector for Treasury loans, accounting for 19% of the protocols and 13% of the value.

Four of the seven projects financed from the Treasury's concessional loans in the water and sanitation sector covered by the evaluation are water supply projects. Three of these projects concern the rehabilitation of existing pumping infrastructure (Uzbekistan Irrigation Services project and Vergnet Hydro project in Côte d'Ivoire) and drinking water treatment (El Salvador project), while the last one concerns the drinking water supply network (Côte d'Ivoire project in the Sinfra-Gagnoa region). The three sanitation projects concern the construction or rehabilitation of wastewater treatment plants and the extension of networks and are concentrated in urban areas.

6 – Gross ODA is total ODA spent including repayment of loan principal by recipient countries (net ODA excludes this repayment).

7 – The Other section includes administrative and regulatory management of the water sector, resource conservation (including data collection), watershed development and planning.

Figure 3 – Protocols signed since 2008
in the water and sanitation sector with incumbent companies



Source : French Treasury – Elaboration EY

These projects are characterised by a wide geographical coverage (six different countries on three continents) and by a strong diversity of technical devices: water points in rural areas (Vergnet Hydro), drinking water transport (Sade - Razel - Egis), wastewater treatment (Kosovo), sanitation in secondary cities (Vinci), pumping for irrigation, etc. All projects are in urban areas, except for the Vergnet Hydro project in rural areas in Côte d'Ivoire. All projects are in urban areas, except for the Vergnet Hydro project in rural areas of Côte d'Ivoire. Loans range from €15m (Uzbekistan) to €66m (Kosovo) with an average of €44.5m.

Figure 4 – Geographical distribution of projects that have benefitted from a concessional Treasury loan in the water and sanitation sector since 2008



Source : French Treasury – Elaboration EY

Principal conclusions of the study

RELEVANCE AND DEVELOPMENT IMPACTS

Very uneven achievement of initial objectives across projects

The projects evaluated vary greatly in terms of progress and completion.

- Two projects have been completed and have implemented all the expected outcomes (primary drinking water supply network in the Centre West region for the Ivory Coast Sinfra-Gagnoa project, and commissioning of the drinking water plant in El Salvador).
- Three projects implemented part of the planned outcomes and only partially achieved the expected results (development plan in the Dominican Republic for 3 cities against 5 initially planned, delays in the works and one of the 11 motor pumps defective in Uzbekistan, and one station completed in 2017 but not yet commissioned at the time of the evaluation in Mongolia).
- Two projects are ongoing and have not yet produced (or little) to date results due to governance deficiencies for the project in Kosovo appraised in 2016, or difficulties in resolving implementation mechanisms for the national share via the Chèques Spéciaux du Trésor (CST) system in Côte d'Ivoire⁸ for the Vergnet Hydro project initiated in 2019.

In general, the evaluation notes a difficulty in calibrating projects at the design stage, with projects designed without detailed technical studies being available. This situation leads to adjustments during the course of the project and may lead to an overestimation of the expected results and impacts.

- For example, the development plan designed in 2010 for the 5 cities selected in the Dominican Republic within the framework of the sanitation project underestimated, for example, the unit costs used by the national operator, the National Institute for Drinking Water and Sanitation (INAPA), and did not benefit from a proven benchmark for its sizing, either in quantity or price. A refocusing was carried out, leading to the final selection of three cities. In the case of the Vergnet project in CAR, the objective of rehabilitating 1,000 water points was expressed in the request for consideration for the loan application (i) without the company ensuring that it had a list of sites beforehand, (ii) without it being established that 1,000 sites in the targeted regions could meet the established criteria and (iii) without the financial feasibility of equipping 1,000 water points with the available envelope being firmly established. It is therefore likely that the targets will have to be lowered during the course of the contract.

8 – Applications for CST to clear the containers have been issued by Vergnet Hydro. However, the clearance of the containers has not yet been validated, as no budget has been provided by the Ivorian government for these TSAs.

Project- Company-Year	Outcomes (real or expected)	Degree of achievement of results/impacts*
Ivory Coast Rehabilitation of 1000 water points with solar pumps - Vergnet Hydro (2019)	X Not applicable: delays/ project not started. Difficulty with customs clearance of containers in connection with CST application.	None to date
Ivory Coast Drinking water supply for the Sinfra-Gagnoa region, 120 km pipeline - Sade, Razel, Egis (2014)	✓ As planned: construction of a primary drinking water supply network in the Centre West region.	Yes: supply of 20,000 m3 of additional drinking water per day; improved access to water from Sinfra to Gagnoa; eventually estimated to improve access to drinking water for 280,000 inhabitants
Salvador Rehabilitation of the Las Pavas drinking water treatment system - Suez (2015)	✓ As planned: commissioning of drinking water plant (rehabilitation of plant, reduction of production costs).	Yes: supplies 42% of the region's population Technical capacity building of central and local administrations
Uzbekistan Rehabilitation of Navoiy & Uchkara pumping stations - Feljas & Masson/ Sources (2009)	~ Non-compliant compared to the forecast (one of the 11 motor pumps is defective) and delay of works. Project engineering, rehabilitation of electrical installation, suction pipes and collectors, civil engineering for building rehabilitation, construction of decanters, supply of motor pumps.	Yes: support to irrigation conditions in the regions concerned; however, strong negative environmental externalities in a region under chronic water stress
Kosovo Pristina wastewater treatment plant - Antea Group (2016)	X Little to date: significant delays. Governance problem. Expected construction of two wastewater treatment plants with sludge treatment and biogas cogeneration units for one of them However, recent start of study work for the ACA.	None to date
Dominican Republic Wastewater treatment project in 5 cities in the Dominican Republic - Vinci (2010)	~ Partially compliant: 3 cities finally retained for the development plan against 5 initially retained.	Partial: 20% of networks and connections concerned and less than 50% of treatment capacity built
Mongolia Supervision and technical assistance for the sanitation of the city of Erdenet - Suez (2008)	~ Partially compliant: no commissioning of the plant (completed in 2017). Extension of the water treatment system in Erdenet via a new treatment plant and the rehabilitation of the first plant	None to date (plant not commissioned)

* green: achieved / orange: partially achieved / red: not achieved

- Given the high proportion of treatment-related projects in the sample, the stated objectives are often expressed in terms of treatment capacity (raw water or wastewater), without a rigorous assessment of the impact for the final population actually benefiting from the improved services.

Other obstacles include the institutional complexity in some countries and the lack of competent interlocutors, which are often the cause of delays in the start-up or commissioning of facilities. The sanitation sector (which concerns 3 of the 7 projects), still in its infancy in many countries, suffers from a still fragile institutional anchoring.

Relatively positive actual or expected impacts on the situation of the populations concerned

The expected impacts of several projects are positive in terms of access to drinking water and sanitation services and/or improved quality of services, although these impacts are mostly only indirect⁹. Several hundred thousand people in the beneficiary countries will benefit. It is estimated, for example, that the Las Pavas project (El Salvador) could eventually improve the quality of drinking water services for more than 1.6 million people¹⁰. The Sinfra-Gagnoa project (Ivory Coast) will ultimately benefit about 280,000 new beneficiaries once users are connected to the network¹¹. The 1,000 water points project (Vergnet, Ivory Coast) should benefit an estimated 200-300,000 people, most of whom do not yet have access to a drinking water service¹².

The impacts are also positive and significant in terms of health: three of the seven projects in the sample concern the construction or rehabilitation of wastewater treatment plants and have very probably had a strong impact in terms of public hygiene (even if this cannot be measured rigorously in the absence of a monitoring and evaluation system set up within the framework of the projects financed). In particular, the construction of the three wastewater treatment plants (WWTPs) in the Dominican Republic responded to an important public health issue, in cities that did not have a properly functioning wastewater treatment plant and in the historical context of the cholera epidemic that affected the neighbouring country, Haiti, from 2010.

9 – Most of the projects consist of infrastructure that does not necessarily have a direct impact on access to water and sanitation services by end-users: raw water and wastewater treatment plants, primary network, etc. The only exception is the project in the Dominican Republic, where the construction of treatment plants to which end-users are connected constitutes a direct impact. The only exception is the project in the Dominican Republic, where the construction of treatment plants to which end-users are connected constitutes a direct impact. Two other projects present an intermediate situation in terms of impact: the Sinfra-Gagnoa project (on the part financed by the Treasury loan, no user was directly connected to the network) and the Vergnet Hydro project, also in the DRC, since in most cases it involves rehabilitating existing boreholes (functional or not). On impact measurement, the lack of a baseline makes it difficult to estimate precisely the number of final beneficiaries of the services directly or indirectly impacted by the implementation of the projects.

10 – Source : El Salvador: inauguration de l'usine de traitement d'eau Torogoz, financée par un Prêt du Trésor | Direction générale du Trésor (economie.gouv.fr).

11 – According to a preliminary environmental and social impact assessment carried out in 2014.

12 – There are hardly any national policy documents or standards for rural drinking water services in the RCI. The existing literature, however, agrees that one rural hand/solar pump benefits about 250 people.

Variable environmental impacts (negative for one of the projects)

The environmental impacts vary according to the type of project concerned:

- Wastewater treatment projects have a very positive environmental impact by preventing the discharge of untreated wastewater into the natural environment (and in particular the marine environment), resulting in several beneficial effects in terms of reducing pollution of waterways or preserving biodiversity. These impacts have been corroborated by the competent national authorities whose opinion was sought during this assessment.
- Drinking water supply projects generally have a limited environmental impact, as water withdrawals for human consumption are very low.
- The only project with a negative environmental impact is the one financed in Uzbekistan. It is also the oldest project in the sample, as it helped to promote a water-consuming crop (cotton) in a particularly fragile watershed to irrigate export crops¹³.

Local capacity building remains imperfect, with incomplete knowledge transfer

According to the perceptions gathered, the projects have helped to strengthen the capacities of local project owners and implementation partners. This issue is reinforced when the project consists of introducing technologies into the country that did not previously exist, as is the case, for example, with the wastewater treatment plants set up by Vinci in the Dominican Republic in a context where the national operator (INAPA) was failing to operate the plants and collection networks.

However, this capacity building is only very partially based on the transfer of French technologies and methods, although these, designed as models of excellence, have been a driving force in the signing of contracts. This was the case, for example, in Uzbekistan in 2008, with a project aimed at improving the current irrigation situation in the country. The ownership and effective transfer of these «*French-style*» technologies and standards remained incomplete: in the latter case, the hoped-for export of the norms and standards of French companies does not seem to have taken place due to certain reluctance on the part of beneficiaries to impose their local standards.

Projects that are globally coherent with French strategies and aligned with those of the beneficiary countries.

The projects evaluated are globally consistent with the key elements of the French international water and sanitation strategy. Although the evaluation covers a relatively long period (2008-2022) during which several reference frameworks for France's international water and sanitation strategy have been developed, all projects are well aligned with the principles set out in these strategic frameworks. In particular, the Treasury's loans in the water and sanitation sector are in line with France's International Strategy for Water and Sanitation 2020-2030 developed by the MEAE's Directorate General for Globalisation, Culture, Education and International Development in 2020, and the law of 4 August 2021 confirms the priority status of improved water and sanitation management for French development aid policy. Insofar as the projects financed support sustainable management of water resources and prevention of water-related risks (droughts/floods), they also contribute to France's objectives in terms of adaptation to

13 – This has had a negative impact on water resources, in contradiction with the IWRM principles set out (ex post) in the 2020-2030 strategy, and the older strategic framework as it was in force at the time of project identification and implementation.

climate change (with the exception of the project in Uzbekistan due to its negative environmental impact mentioned above).

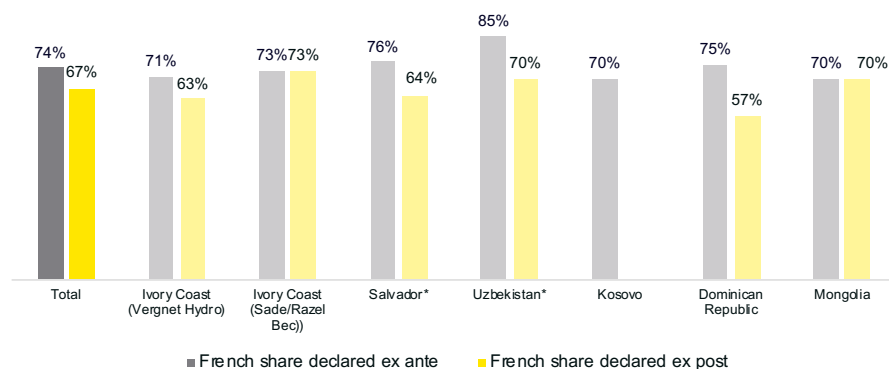
Moreover, the projects are relatively well aligned with the national or local strategies of the beneficiary countries. The contracting authorities consider the projects financed to be relevant, as they correspond to a real need, as is the case for treatment plants, which contribute to structuring the service supply capacity in urban areas, or for water points in the case of the Vergnet project in the Ivory Coast, which should contribute to improving the service rate in rural areas that have been clearly disadvantaged in recent years. In the case of the latter project, the innovative nature of the planned installation raises some questions, leading the ministry in charge of water to consider it as a «*separate*» project, important but not a priority¹⁴.

ECONOMIC BENEFITS AND THE STRUCTURING OF THE FRENCH OFFER IN THE SECTOR

A French share that is relatively difficult to meet and that deteriorates sharply during the project life cycle

Of all completed projects (excluding Kosovo and Vergnet Hydro in Côte d'Ivoire), half respected a level of French share greater than or equal to 70%, which is specific to concessional loans. Nevertheless, a comparison of expected and achieved levels of French share in the projects analysed shows that there is a tendency for the level of French share to deteriorate over the life cycle of the projects: out of five completed projects, only one project respected the predefined level of French share.

Figure 5 – Difference between the French share declared *ex ante* and *ex post*



* The French share target established *ex-ante* for the projects in El Salvador and Uzbekistan was revised in two steps, from 76% to 70.5% and then 63.9% for El Salvador and 85% to 78% and then 70% for Uzbekistan respectively.

Overall, the average difference between the level of the French share declared *ex-ante* and *ex-post* amounts to 7 percentage points, with a maximum of 18 percentage points for the Dominican project (which led in the latter case to the non-disbursement of a tranche of the Loan (3%).

14 – The innovative nature of the project lies in the large-scale development of groundwater pumping using solar energy for an improved and less painful service; the transition, in rural areas, from a free water service to a paying service, with a tariff to be defined at around 500 FCFA/m³ (0.76 €/m³), which will allow for sustainable and reasoned use of the resource as well as optimal maintenance of the equipment installed; the preferred method of operation and management of the 1,000 water points is the public-private partnership, via the selection of an operator after a competitive bidding process, by the National Drinking Water Office (ONEP) and the Ministry of Hydraulics.

This deterioration in the French share can be explained by two main factors:

- Underestimation of the technical and financial requirements of projects by companies and buyers during the upstream phase of projects, in particular because of shortcomings in the feasibility studies established upstream or because of the time lag between the project sizing phase and the start of work, making the preliminary studies obsolete (as is about to be the case for the Vergnet Hydro project in Ivory Coast).
- Delays in the work and local complications are common, as in the case of the contract in Kosovo, which has already been extended by 10 years (until June 2026) while the project is still in its early stages of implementation. These delays, which sometimes result in a sharp variation in the price of equipment collected from suppliers, always lead to a loss of margin that is detrimental to maintaining the level of the French share.

Other factors may also have an impact on compliance with the French share, such as difficulties in obtaining certificates of French production/transport from suppliers, lack of understanding and appropriation of the concept of the French share and its calculation methods, and difficulties in monitoring the level of the French share.

Additional economic benefits, especially for large companies

The direct beneficiaries of the scheme are mainly but not exclusively the large groups. Among the large companies, the two world leaders in water and sanitation (Suez and Veolia, recently merged, and their subsidiaries) are carrying three of the seven projects, while Vinci Construction is carrying a fourth project. Two SMEs are represented in the sample, as holders of the contracts financed by the Loans (Vergnet Hydro, and Feljas & Masson, the latter company having been absorbed by Sources after its bankruptcy). In the case of Feljas & Masson and Sources, a consortium was set up, consisting of several design offices of equivalent size.

The Treasury Loan scheme helps to consolidate a foothold in difficult geographies and markets, serving the internationalisation strategies of companies. Indeed, most of the beneficiary companies already had links with the target countries (between 1 and 30 contracts signed before the said project according to the responses collected)¹⁵.

More rarely, the scheme makes it possible to establish a first geographical reference. The aid thus allowed a first incursion into the targeted markets (first geographical reference) for two of the companies responding to the survey out of six (Feljas et Masson and Antea Group). In this respect, the projects studied in the water and sanitation sector are an exception in the set of projects financed by the Treasury Loan: while companies that do not have any references in the targeted countries are generally a privileged target of the Loan (at least 50% of the protocols studied financed first references), the experience of the water and sanitation sector presents the opposite situation and benefits mainly large groups that are already widely established in the targeted markets.

The subsequent economic benefits observed are significant. Most of the companies carrying out the projects highlight the gain in visibility obtained, which may be geographical (the projects favouring the conquest of concomitant markets, for example a reference in the Dominican Republic contributed for one company to winning a market in Santo Domingo) or technical (the projects constituting first-rate technical references, as for example in El Salvador for Suez). For more than half of the companies responding to the survey, these gains

15 – Source: Project documentation file.

in visibility were concretely translated into an increase in exports to the target country. In addition to the signing of contracts, the respondents believe that the project has favoured the presence of the French offer in the sector (Ivory Coast), or even has allowed the development of long-term relationships with potential future local partnerships (Kosovo).

The evaluation was able to identify issues specific to subcontracting SMEs, which have more difficulty capitalising on projects and gaining sustainable competitiveness. The decisive link of economic benefits for them is more difficult to establish and was finally only slightly underlined in the interviews conducted. One respondent to the online survey, a subcontractor for the project in Côte d'Ivoire, failed to conclude new contracts: the following projects were financed by international donors, which did not allow the company to position itself in relation to its global competitors.

Benefits in terms of job creation in France and the industry effect

The social impact in the water and sanitation sector in France is estimated at nearly 1,400 FTEs (direct, indirect and induced) supported by the seven projects¹⁶. In addition to these jobs supported, some beneficiary companies emphasise that the scheme makes it possible to promote the employability of the most junior profiles and to encourage the development of their skills on large-scale projects (bonus points having been provided in the scheme's specifications if the members of the proposed team had such a profile).

On the other hand, the knock-on effect on the French water sector is certain thanks to the showcase effect built around the projects. The objective of a French share has a significant positive impact on the structuring of the French offer, during the life of the project but also downstream. Indeed, the interviews and their partners mention in particular the fact that this requirement has encouraged the identification of new French suppliers with whom long-term relationships are established, as well as additional recruitment. The purchase of equipment in France represented nearly 60% of expenditure¹⁷ on all the projects studied, i.e. €54 million. These expenditures benefited both large French players (e.g. Schneider Electric for electrical components) and French SMEs for the most specific equipment (hydraulic measuring instruments, pumping systems, etc.). During the post-project period, it is no longer the objective of the French share as such that benefits the French economic fabric, but rather the gain in visibility made possible in the first place by the cooperation between a French company and a foreign beneficiary, and thus by the Treasury Loan scheme as a whole. For example, France was able to strengthen its collaboration with El Salvador, with which an intergovernmental agreement was signed in October 2015.

16 – An estimate of the number of FTEs supported (or expected to be supported in the case of the Kosovar project) in France in the water and sanitation sector could be made by accounting for FTEs supported: (i) directly, i.e. supported within the project company; (ii) indirectly, i.e. supported within partner/subcontractor companies; (iii) induced, i.e. supported by the contained flow of investment and consumption generated by the economic spin-offs of the projects (multiplier effects). This estimate is derived from the typical ratio of staff (in annual FTEs) needed to produce a certain volume of total OPEX and CAPEX over the life of the project collected through project documentation. The estimate is very sensitive to the typical staffing ratio, which is by nature an approximation. There are two limitations to this method: (i) only financial flows generated in France have been taken into account, excluding de facto the possibility of estimating international spillovers; (ii) due to the incompleteness of some cost data, some items had to be recomposed through estimates.

17 – These expenses include supplies and equipment, transport, staff costs, studies/engineering, assembly, insurance, quality control/maintenance, works/civil engineering and other expenses (head office, financial costs, training, contingencies, etc.).

DOCTRINE ON THE FRENCH SHARE

Insufficient coordination with other actors and aid modalities of Team France

The water and sanitation companies interviewed for the evaluation recognise the interest of the Treasury's concessional loan instrument in strengthening the attractiveness of their offer and removing certain obstacles linked to local contexts in developing or emerging countries. This instrument also benefits from other comparative advantages in the export financing market, first and foremost the security for the borrowing State due to the State's backing.

A lack of coordination with Team France is noted with the Sustainable City Sector and its federator (priority family for export), the Sustainable City Task Force of Medef International and the French water sector. There are also opportunities for coordination between the French Treasury and the Directorate General for Enterprise via the strategic committee for the water sector. It would be advisable to encourage more interaction and information sharing with representatives of the above-mentioned bodies with the French Treasury's Project Aid Committee, particularly when loan applications related to water and sanitation projects are on the agenda respecting the confidentiality of projects and offers from companies¹⁸.

The linkage with other «soft» levers mobilised upstream also seems to be open to improvement. Thus, complementarities could undoubtedly be envisaged locally with the action of the Cultural Action and Cooperation Service (SCAC), the French Foreign Trade Advisor (CCEFs) or the Economic Council or instruments such as FEXTE, all of which are inclined to favour, upstream of future economic activities and markets, the promotion of an institutional, normative and technical environment, as well as methods and tools conducive to the choice of a French offer, in a sector such as water where its comparative advantages are established.

Prospectively, Treasury loans would benefit from being more closely linked to other French priorities, such as innovation, which has been little invested to date. The recent logic of the call for export projects (with a FASEP envelope) dedicated to innovative and sustainable solutions (in the energy field) is an interesting example, as is the progress made in this direction by certain donors (e.g. the «*financial instrument for innovative products*» dedicated to SMEs in Belgium). A better linkage can be sought with the aim of increasing support to SMEs, in a «*portage*» logic. Lastly, opportunities for coordination exist in the context of the signing of the contract of the strategic committee for the water sector, for example¹⁹.

A lack of climate ambition in the case of the oldest projects

Efforts to promote the greening of projects financed by the Treasury Loan should be highlighted. The Ministry of Ecological Transition is associated with the Project Assistance Committee. The assessment of socio-environmental impacts is integrated into the Treasury Loan application process. Some projects have an expected positive climate impact (e.g. a project in Kosovo that avoids degradation of the natural environment by wastewater and includes a biogas recovery component) or have positive environmental externalities (e.g. a project in El Salvador that will reduce electricity expenditure and minimise water leakage).

18 – Such as the President/Federator or a technical representative (MEAE Sustainable City Editor, Medef International Sustainable City Project Officer), the Permanent Delegate of the CSF of the water sector.

19 – Signature du Contrat stratégique de la filière Eau | Conseil national de l'industrie (conseil-national-industrie.gouv.fr).

More broadly, incentives to green aid (climate bonuses²⁰) have been put in place as part of the Treasury Loan.

However, the evaluation notes a lack of climate ambition of the instrument in the water and sanitation sector so far, largely due to the backlog of several projects. The support to projects with the highest potential in terms of climate change mitigation also remains perfectible. Concentrating Treasury Loans on energy efficiency and, more broadly, on «*non-revenue water*» would both generate positive environmental impacts and strengthen support for SMEs and innovation.

The projects would also benefit from addressing more global issues related to the «*great water cycle*» (e.g. reforestation of catchment areas, combating sedimentation, protecting riverbanks, dams, groundwater recharge, adaptation to climate change, etc.). The projects studied largely concern the infrastructure theme. They focus on the «*small water cycle*» and have not addressed emerging issues or issues related to the «*large water cycle*», for which there is recognised French know-how. The latter refers to the IWRM ambition stated in the 2020-2030 strategy.

GOVERNANCE, IMPLEMENTATION AND MONITORING OF PROJECTS AND THE FRENCH SHARE

An appraisal period that is well perceived by French companies but does not always mobilise sufficient expertise

The opinion of the companies on the process of examining the application for financing is generally positive. This perception can be linked to the role of the French administration in the field, which is considered to be rather active by the companies questioned, most of which consider the support and facilitation role played by the French administration during the market identification and negotiation phase to be very positive. The companies also emphasise, in particular, the consistent and regular support of the (Regional) Economist Department of the French Treasury ((S)ER) throughout the appraisal process, but also during the execution phase. Certain economic services played a key role in putting project leaders in touch with the right contacts within the local administration, and also used their influence to resolve problems (mainly administrative) that arose during the implementation phase.

However, the appraisal process under-utilises the mobilisation of expertise and robust risk analysis. This was particularly the case for the Dominican Republic project, which experienced difficulties in mobilising counterpart funding during implementation. A more robust systematic analysis of risks (especially financial/fiscal) with mitigating measures would probably be more appropriate in the ex-ante evaluation.

20 – The establishment of Climate Bonuses is a first step as incentives for sustainable projects, aimed at strengthening public support for companies and projects contributing to national and international climate objectives in line with the criteria of the European Taxonomy. This climate bonus provides for a lowering of the French share for Treasury Loans: from 70% to 60% for concessional loans, from 50% to 35% for direct loans.

An implementation that suffers from a lack of systemic monitoring, limiting the possibility of taking preventive or corrective measures during the project

The evaluation notes a lack of tools in the definition and scope of the French share, and guidelines that would benefit from being a little more detailed: the French share is often a source of interpretation by stakeholders due to the lack of clarity in the definition and of sufficient guidelines, despite the existence of a guide specifically dedicated to this purpose. This guide, although useful, is often perceived as too succinct and not operational enough.

The accounting monitoring of the French share can be improved and is carried out on an ad hoc basis, handicapped by the absence of specifically dedicated tools. Monitoring at local level appears to be heterogeneous depending on the projects and countries concerned, and there does not seem to be any systematic feedback from the Economic Department of the French Treasury to headquarters on potential problems/gaps. This lack of monitoring results in missed opportunities for France in the follow-up of some projects.

Composition du groupe de référence

Liste des membres du Groupe de référence de l'évaluation

Président

- M. Hugues Tranchant – IGF

Comité technique de l'évaluation

- M. Arthur Bauer – DG Trésor – Chef du bureau Fininter 2
- Mme Sarah Teper – DG Trésor – Fininter 2
- Mme Kahina Yazidi – DG Trésor – Cheffe de l'UEAD
- Mme Emmanuel Saillard – DG Trésor – UEAD

Administrations et opérateurs français

- M. Marc-Antoine Martin – Administrateur du Fonds d'Adaptation au Changement Climatique Membre de l'Académie de l'Eau
- Claire Fargeaudou – AFD – Division eau et assainissement
- Philippe Michaud – Natixis
- Blandine Friboulet-Crevel – Natixis
- Elliott Bernard (pour l'Ouzbékistan) – DG Trésor – Bilat 2
- Julia Kobeissi (pour l'Ukraine) – DG Trésor – Bilat 2
- Samuel Chaumet (pour la Mongolie) – DG Trésor – Bilat 3
- Florent Joilan (pour le Salvador) – DG Trésor – Bilat 3
- Déborah Asseraf (pour la Côte d'Ivoire) – DG Trésor – Multifin 2

