

SYNTHESE : ANALYSES ET PROPOSITIONS

Evolution de l'APD bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, sur la période 2001-2007 et perspectives à 2012

MAI 2010

OBJECTIFS DE L'ETUDE

Sur la base des engagements qu'elle a pris en 2003 lors du G8 d'Evian, la France est-elle en voie de doubler son aide publique au développement Eau d'ici 2009, pour répondre à l'Objectif du Millénaire pour le Développement 7, cible C, visant à réduire de moitié d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès durable à l'eau potable et à des services d'assainissement de base ?

Pour apporter des éléments de réponse, la Coalition Eau a étudié, sur la période 2001-2007, les montants relatifs à l'APD eau potable et assainissement renseignés par la France auprès de l'OCDE. Au-delà des montants engagés par la France pour l'eau potable et l'assainissement, la Coalition Eau a croisé les orientations de l'aide, avec les populations et les pays ayant le plus à relever le défi de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Elle a étudié pour cela le fléchage géographique de cette aide, les types de projets soutenus, les types d'aide accordée. Elle a également étudié les perspectives d'engagements de la France dans le secteur d'ici 2012, au regard des nouveaux documents d'orientation stratégique.

Même si la France apporte une aide au secteur de l'eau potable et de l'assainissement via son aide multilatérale et bilatérale, cette analyse est essentiellement ciblée sur la part de l'aide bilatérale. L'analyse de l'aide multilatérale serait une complémentarité pertinente compte tenu des montants engagés par la France via ce canal, et pourra faire l'objet d'un travail complémentaire de la Coalition Eau.

Analyse réalisée par la Coalition Eau, sur la base d'une étude statistique de l'IRAM des montants renseignés par la France auprès du CAD de l'OCDE pour le secteur de l'eau, et avec l'appui de Coordination SUD.

Les ONG membres de la Coalition Eau sont : Acad, Action Contre la Faim, Adede, Avsf, Ccfd, Coopération AltaIntique Guinée 44, Corail, Crid, Croix Rouge Française, 4D, East, eau sans frontières, Eau Vive, Enda, Green Cross France, Gred, Gret, Helen Keller International, Hydraulique Sans Frontières, Ingénieurs Sans Frontières, Initiative Développement, Les Amis de la Terre, Réseau Foi et Justice Afrique Europe, Secours Catholique, Sherpa, Solidarité Eau Europe, Toilettes du Monde, Triangle Génération Humanitaire, WWF.

Coalition Eau, c/o Eau Vive - 27 rue Léon Loiseau, 93100 Montreuil
Email : coordination@coalition-eau.org - Site Internet : www.coalition-eau.org

SYNTHESE DES PRINCIPALES ANALYSES DE LA COALITION EAU

Pour répondre à l'Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD) visant à *réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base*, les membres du G8 ont adopté en 2003 à Evian, un plan d'action pour l'eau¹. Dans ce cadre, la France s'est spécifiquement engagée à doubler son Aide Publique au Développement (APD) bilatérale et multilatérale dans le secteur de l'eau à l'échéance de 2009, afin de contribuer à l'atteinte de cet OMD.

La France a traduit cet engagement en 2005, au sein d'une stratégie sectorielle eau et assainissement². Elle a ainsi acté que ce doublement serait affecté notamment en priorité : au milieu rural, aux quartiers défavorisés des petites et grandes villes, où les taux de desserte sont les plus faibles ; et également en Afrique et spécifiquement en Afrique subsaharienne, où se concentrent les pays ayant le défi le plus important à relever en termes de desserte de leurs populations en eau potable et assainissement³.

Dans ses conclusions du 5 juin 2009, le CICID rappelait que « *la solidarité vis-à-vis de l'Afrique reste au cœur des priorités françaises, tant dans notre aide bilatérale que dans nos contributions aux institutions multilatérales. Ainsi l'Afrique subsaharienne se verra allouer 60% des ressources budgétaires de l'aide.* »⁴ Le Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie confirmait l'Afrique subsaharienne comme une priorité géographique de l'aide au développement de la France, le 11 juin 2009, à l'occasion de l'ouverture à Rome d'une réunion du G8 consacrée au développement.⁵

Depuis l'adoption des OMD en 2000 et ses engagements de 2003, la France tient-elle ses promesses d'augmentation de son aide pour l'eau potable et l'assainissement ? L'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement est-elle prioritairement affectée aux populations les plus défavorisées, notamment, des pays d'Afrique subsaharienne ?

¹ Plan d'action eau du G8 d'Evian, 2003 -

http://www.g8.fr/evian/francais/navigation/le_sommet_2003/documents_du_sommet/eau_-_plan_d_action_du_g8.html

² Stratégie pluriannuelle de référence sur l'Eau et l'Assainissement du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), Février 2005 -

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Strat_sector_eau_assainissement.pdf

³ Stratégie pluriannuelle de référence sur l'Eau et l'Assainissement du CICID, Février 2005, point 3.1.3

⁴ Source : Conclusions du CICID du 5 juin 2009, page 4,

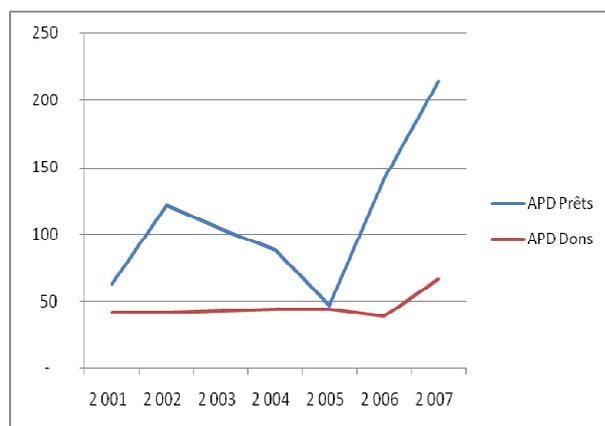
http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/communiqués/Conclusions_du_Cicid.pdf

⁵ Intervention d'Alain Joyandet, secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie lors de la Réunion des ministres du développement du G8 (Rome, 11 juin 2009) – « 60% de nos ressources budgétaires iront à l'Afrique sub-saharienne et nos subventions seront concentrées sur 14 pays prioritaires, pour l'essentiel, des PMA d'Afrique sub-saharienne. »
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ONU-organisations-internationales_1032/organisations-economiques-financieres_1124/g7-g8_2562/reunions-ministres-du-g8_19610/intervention-alain-joyandet-secrtaire-etat-cooperation-francophonie-lors-reunion-ministres-du-developpement-du-g8-rome-11-juin-2009_73665.html

Une augmentation significative de l'aide bilatérale de la France pour l'eau potable et l'assainissement, qui s'explique par un accroissement massif des prêts bancaires

Certes, les engagements de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement ont augmenté entre 2001 et 2007⁶, passant ainsi de 104 millions d'euros d'engagements à 280 millions d'euros⁷. Ce qui place la France en tant que 4^{ème} contributeur de l'APD eau potable et assainissement, après le Japon, les Etats-Unis et l'Allemagne et devant le Royaume Uni.

Evolution des prêts et dons de l'aide bilatérale française eau potable et de l'assainissement entre 2001 et 2007



Mais si l'on regarde de plus près l'augmentation de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, cette dernière tient essentiellement du fait de l'augmentation massive des prêts bancaires. En effet, sur la période 2001-2007, jamais la part des dons n'a été aussi faible qu'en 2006 et 2007, avec une part respective de 22 et 24%.

Engagements en millions d'euros, Source CAD, SNPC, codes 14010, 14015, 14020, 14030, 14081

Par ailleurs, si l'on constate que les engagements sous forme de dons augmentent légèrement entre 2001 et 2007, passant ainsi de 41 millions d'euros, à 66 millions d'euros, le nouveau Cadre d'Intervention Sectoriel (CIS) eau et assainissement de l'AFD (mai 2010), montre que la tendance s'inverse nettement en 2009. L'agence constate un fort recul du montant des subventions dans le secteur, chutant ainsi à 15 millions d'euros en 2009⁸.

Avec de très faibles subventions et l'utilisation exponentielle des prêts bancaires, la France est loin des pratiques de ses homologues européens, principaux contributeurs du secteur de l'eau potable et de l'assainissement. L'Allemagne, principal bailleur européen de ce secteur a engagé en 2007, 66% de cette aide sous forme de dons (224 millions d'euros, sur 339) ; alors que le Royaume Uni a fait exclusivement appel aux dons (pour un engagement de 128 millions d'euros).

L'analyse faite par Coordination SUD sur l'évolution de l'APD globale met en avant le fait que la France a recours de façon accrue aux prêts dans le cadre de sa politique d'aide au développement, notamment à destination des pays émergents. Elle démontre surtout que le recours aux prêts est exponentiel et a atteint des montants considérables en 2008 et 2009.

⁶ 2007 étant la dernière année où les montants des engagements bilatéraux sectoriels sont accessibles dans la base de données du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE

⁷ Source CAD de l'OCDE – Engagements en millions d'euros - Codes Système de Notification des Pays Créanciers (SNPC) : 14010 : Politiques des ressources en eau et gestion administrative, 14015 : Protection des ressources en eau, 14020 : Distribution d'eau et assainissement systèmes à grande échelle, 14030 : Distribution d'eau potable de base et assainissement de base, 14081 : Education et formation dans la distribution d'eau et de l'assainissement. (hors codes 14040 et 14050)

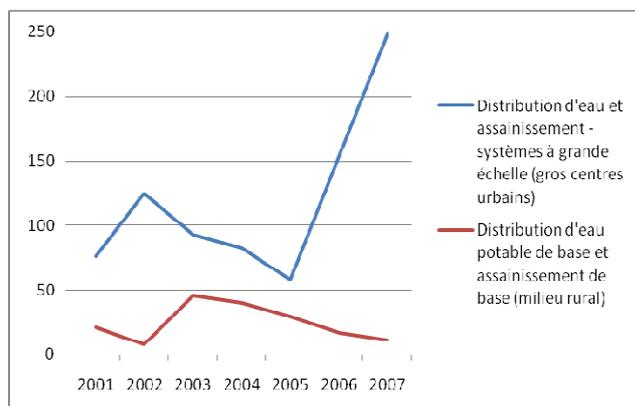
⁸ Cadre d'Intervention Sectoriel (CIS) eau et assainissement de l'AFD 2010-2012, mai 2010, page 12, Contexte politique général : « Dans le cas spécifique de l'AFD, on constate de plus un fort recul du montant des subventions qui, pour l'eau et l'assainissement, ont chuté de 70 M€ en 2007 à 15 M€ en 2009, avec des conséquences notamment sur sa capacité d'intervention en assainissement et en milieu rural »

Les faibles montants de subventions, leur forte diminution 2009, et l'usage massif des prêts bancaires par la France vont à l'encontre de recommandations émises par de nombreux acteurs et institutions, partagées par la Coalition Eau. En effet, le rapport Camdessus « *Financer l'eau pour tous* » publié en 2003, met l'accent sur l'importance que le doublement de l'aide dans le secteur de l'eau prenne essentiellement la forme de subventions⁹. En 2008, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE recommandait également à la France de veiller à assurer, dans le cadre de son APD, un équilibre approprié de dons et de prêts¹⁰.

Une aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, majoritairement guidée par une logique d'investissements auprès d'Etats solvables et en soutien aux gros investissements en milieu urbain

L'usage massif des prêts bancaires par la France flèche de ce fait son aide vers des projets nécessitant de gros investissements (réseaux d'eau potable et stations d'épuration dans de gros centres urbains) et vers des Etats solvables (majoritairement les Pays à Revenu Intermédiaire-PRI). La grande faiblesse des subventions laisse ainsi à la marge les pays les plus pauvres, ayant le plus fort défi à relever en termes de desserte en eau potable et assainissement, et les populations du milieu rural.

Comparatif entre l'aide engagée pour de gros centres urbains et pour le milieu rural, entre 2001 et 2007



Engagements en millions d'euros, Source CAD, SNPC, codes 14020-14030

En effet, le montant de l'aide allouée spécifiquement à la distribution d'eau potable et d'assainissement dans les gros centres urbains a triplé entre 2001 et 2007, pour atteindre 248 millions d'euros d'engagements en 2007, soit 89% de l'ensemble de l'aide accordée dans le secteur, financé à 86% sous forme de prêts.

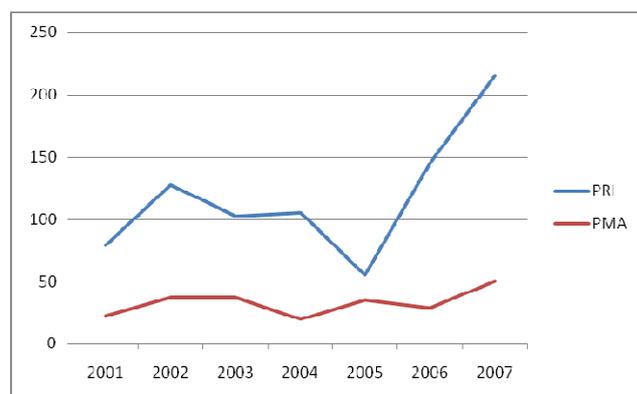
Parallèlement, l'aide française visant à soutenir la desserte en eau potable et assainissement de base, qui avait atteint des engagements de 46 millions d'euros en 2003, baisse de 70% en 2007 et ne dépasse pas les 12 millions d'euros, financés par des dons. La baisse de l'aide accordée à ce sous-secteur se répercute essentiellement sur les populations rurales, où les besoins en desserte sont les plus importants.

En 2007, les PRI ont bénéficié de l'essentiel de l'aide française, majoritairement sous forme de prêts. Ils absorbent, tous PRI confondus, environ 75% de l'aide pour l'eau potable et l'assainissement, sur la période 2001-2007. Il est également à noter que les prêts consentis aux PRI Tranche Supérieure (PRITS) ont été multipliés par 3 entre 2006 et 2007, passant ainsi de 40 à 118 millions d'euros, chiffre le plus élevé jamais atteint, représentant 42% de l'ensemble de l'aide accordée dans ce secteur en 2007.

⁹ Rapport Camdessus « *Financer l'eau pour tous* », mars 2003, page 30 : « Les gouvernements des pays développés doivent tenir leurs engagements en ce qui concerne le renforcement des aides au secteur de l'eau. L'aide au titre de l'APD devrait être doublée, en première étape [...]. Ce renforcement de l'APD doit, de préférence, prendre la forme d'une augmentation du montant des subventions ».

¹⁰ CAD de l'OCDE, Examen par les pairs de la France, 2008, page 51 - <http://www.oecd.org/dataoecd/20/43/40789369.pdf>

Evolution de l'aide bilatérale française eau potable et assainissement allouée aux PMA et PRI, entre 2001 et 2007



Engagements en millions d'euros, Source CAD, SNPC, codes 14010, 14015, 14020, 14030, 14081

Les Pays les Moins Avancés (PMA) quant à eux, ont bénéficié en moyenne de 21% de l'aide française sur la période 2001-2007. Si l'aide qui leur est accordée dans ce secteur augmente en 2007 pour atteindre 50 millions d'euros, cela est également dû au fait que les prêts doublent entre 2006 et 2007, passant de 11 à 21 millions d'euros, alors qu'ils étaient inexistantes les années précédentes (à l'exception de 6 millions d'euros en 2003). Les prêts bancaires font donc leur entrée, pour les Pays les Moins Avancés. En 2007, le seul pays PMA ayant bénéficié de prêts est le Sénégal, pour un montant total de 20 millions d'euros.

En 2007, c'est la région Afrique du Nord et Moyen Orient (ANMO) qui absorbe le plus gros montant de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement (130 millions d'euros engagés), alors que les montants alloués à l'Afrique subsaharienne (ASS) sont de 87 millions d'euros. En effet, l'aide de ce secteur accordée aux pays d'ANMO a été multipliée par 4 entre 2001 et 2007 ; la Tunisie et le Maroc absorbant le principal de cette aide en 2007, avec respectivement 80 et 39 millions d'euros engagés par la France, à 99% sous forme de prêts. Si l'on regarde de plus près les principaux pays d'Afrique subsaharienne bénéficiaires de cette aide, on s'aperçoit que 5 pays captent plus de 54% de l'aide de la région ASS, pour l'ensemble de la période 2001-2007. Ce sont le Gabon, le Kenya, l'Afrique du Sud, le Mali et le Tchad.

Les faibles montants de subventions et leur baisse drastique en 2009, se fait au détriment des populations et des pays les plus pauvres, ayant les défis les plus importants à relever en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. L'instrument financier « prêt » répond essentiellement aux conditions économiques des pays émergents. Mais il ne permet pas de soutenir les pays ayant que de faibles capacités à emprunter (majoritairement les PMA, notamment des pays d'Afrique subsaharienne), et n'est pas adapté à certaines interventions comme l'hydraulique rurale¹¹.

Cela va à l'encontre même des engagements pris par la France en 2003, concrétisés dans sa stratégie sectorielle eau de 2005, et réitérés en 2009. Alors même que le CICID de 2009 a défini 14 pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne francophone¹², à qui « la France affectera de manière prioritaire ses moyens d'aide au développement », le plan d'affaires de l'AFD du CIS eau et assainissement de 2010-2012 montre que seulement 12% des engagements de l'AFD iront à ces 14 pays. Il dégage par ailleurs, que sur 600 millions d'euros d'engagement annuels¹³, seulement 6% seront accordés sous forme de subventions (ne dépassant pas 36 millions d'euros annuels).

¹¹ CIS eau et assainissement de l'AFD, 2010-2012, Financer l'accès à l'eau en milieu rural, page 23 : « Malgré l'enjeu de développement que représentent les zones rurales, et leur retard sur les villes dans la perspective d'atteindre les OMD pour l'eau et l'assainissement, le très faible montant des subventions actuelles de l'AFD limite fortement sa capacité à intervenir en hydraulique rurale. »

¹² Liste nominative des 14 pays prioritaires de la France, CICID juin 2009 : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo.

¹³ CIS eau et assainissement de l'AFD, 2010-2012, Résumé, page 5 : « L'AFD définit pour la période 2010-2012 des objectifs opérationnels ambitieux : elle vise des engagements annuels en faveur des pays étrangers à hauteur de 600 millions d'euros »

Or les faibles montants de subventions impactent directement les capacités d'intervention de la France, auprès de ces pays, avec des instruments financiers inadaptés aux priorités qu'elle se fixe.

7 PROPOSITIONS DE LA COALITION EAU - POUR UNE CONTRIBUTION PLUS EFFICACE DE L'APD FRANÇAISE A L'ATTEINTE DES OMD EAU ET ASSAINISSEMENT

Proposition n° 1 : Clarifier les engagements actuels de la France dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

L'examen des données chiffrées disponibles (CAD, OCDE), montre une évolution sensible du montant de l'APD française destinée à l'accès à l'eau et à l'assainissement. Le montant de ses engagements bilatéraux est en effet passé de 147 millions d'euros en 2003 à 280 en 2007.

Mais il est à ce jour difficile de se prononcer fermement sur le doublement ou non de l'APD française dans le secteur de l'eau entre 2003 et 2009, compte tenu des différences observées entre les montants communiqués par le CICID et les montants déclarés par la France auprès du CAD.

Sachant que la base des engagements étaient peu clairs en 2003 (montant sur la base duquel l'engagement de doublement a été pris), quels sont désormais les engagements actuels de la France dans le secteur ? En effet, si le CICID de juin 2009 a décidé de cinq priorités sectorielles centrées sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, il laisse le secteur de l'eau et de l'assainissement à la marge. Ce choix est surprenant et contradictoire, alors que la France a adopté en 2005 une stratégie spécifique au secteur de l'eau, et que l'AFD vient de renouveler sa stratégie eau et assainissement (CIS eau et assainissement, mai 2010). L'engagement politique pris en 2003, ne devrait pas subir d'aléas conjoncturels mais rester sur une trajectoire de progression durable à la mesure des défis restant à atteindre.

La Coalition Eau demande que les engagements actuels et futurs de la France dans le secteur soient clarifiés, et qu'ils répondent aux défis à relever. Ils devront s'accompagner d'un bilan (**voir proposition 2**) et d'une évaluation (**voir proposition 3**), de la politique de coopération française dans le secteur. Cette transparence est d'autant plus importante que la France accueillera en 2012 le 6^{ème} Forum Mondial de l'Eau à Marseille, l'engageant par là même à un devoir de redevabilité.

Proposition n° 2 : Réaliser un bilan annuel de l'APD eau / eau potable et assainissement

La Coalition Eau demande que la France publie chaque année un bilan de l'aide bilatérale qu'elle accorde dans le secteur de l'eau, en précisant tous les domaines qu'elle comprend, tout en distinguant ce qui relève du seul sous-secteur « eau potable et assainissement ».

Ce bilan devrait consolider les contributions des Ministères ou Organismes publics français agissant dans le secteur de l'eau (AFD, MAEE, MINEFI, etc.). Il devra croiser les chiffres officiellement communiqués par la France, avec les chiffres qu'elle renseigne auprès du CAD de l'OCDE, en précisant l'ensemble des codes de l'OCDE renseignés et comptabilisés par la France au titre de l'APD eau. Il sera alors important que la France se dote de moyens humains suffisants, chargés de la centralisation de l'ensemble des données et de leur publication.

Il sera important que ce bilan fasse le point sur les engagements, les versements bruts et les versements nets, distingue les prêts et les dons ainsi que les principaux projets et pays qui en bénéficient. Il devrait également préciser la part de l'aide bénéficiant aux programmes menés en milieu urbain, péri-urbain et rural.

Ce bilan devrait également comprendre les montants de l'aide passant par le canal multilatéral. Pourraient également lui être annexés pour information, les montants mobilisés par les ONG françaises, la coopération décentralisée, ou autres financements innovants dans ce secteur, en les distinguant bien de l'APD de l'Etat.

Cette demande pour le secteur de l'eau, s'articule avec les conclusions du CICID du 5 juin 2009, sur le suivi de la politique française de coopération : « *Des indicateurs de résultats et un tableau de suivi interministériel seront finalisés avant fin 2009. Ils seront publiés dans les documents stratégiques et budgétaires soumis au parlement. Ils feront l'objet d'un suivi annuel par le CICID et fourniront un véritable outil de pilotage de l'aide de la France* ». Cela permettrait notamment pour les ONG d'évaluer les montants qui leur sont accordés par la France dans ce secteur, alors que le CICID s'est engagé en 2005 sur un objectif de doublement des financements dédiés aux ONG.¹⁴

Proposition n° 3 : Mieux évaluer la politique sectorielle de l'APD française dans le secteur de l'eau / eau potable et assainissement

La décision politique forte de la France prise en 2003 en faveur de l'accès à l'eau et à l'assainissement, reprise ensuite par les documents d'orientation stratégique du CICID et de l'AFD, n'a fait l'objet pendant 6 ans, d'aucune réelle évaluation publique.

La Coalition Eau recommande la mise en place d'un système d'évaluation de cette politique sectorielle de la France. Elle recommande que cette évaluation soit indépendante (menée par une commission parlementaire, des experts indépendants, ou une commission paritaire incluant notamment les ONG), et si possible complétée par une évaluation par les pairs (par des pays européens ou membres du CAD).

Cette évaluation française devrait être réalisée tous les 3 ans. Pour la Coalition Eau, la première évaluation doit, au plus tard, être disponible pour le Forum mondial de l'eau de Marseille de 2012.

Dans ce cadre, il sera important d'associer des parlementaires et la société civile:

- à la définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant d'apprécier l'aide et son efficacité dans ce secteur ;
- à la réflexion sur les orientations de la coopération de la France dans le secteur de l'eau et spécifiquement de l'eau potable et de l'assainissement.

Proposition n° 4 : Augmenter, pour le budget 2011, l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement sous forme de dons, et atteindre les 100 millions d'euros

Certes, les engagements de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement ont augmenté entre 2001 et 2007, passant ainsi de 104 millions d'euros d'engagements à 280 millions d'euros. Ceci place la France en tant que 4^{ème} contributeur de l'APD eau potable et assainissement après le Japon, les Etats-Unis et l'Allemagne et devant le Royaume Uni. Mais si l'on regarde de plus près l'augmentation de l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, cette dernière tient essentiellement à l'augmentation massive des prêts bancaires. Sur la période 2001-2007, jamais la part des dons n'a été aussi faible qu'en 2006 et 2007, avec une part respective de 22 et 24%. Par ailleurs, tandis que les engagements sous forme de dons augmentent légèrement entre 2001 et 2007, passant ainsi de 41 millions d'euros à 66 millions d'euros, le nouveau Cadre d'Intervention Sectoriel (CIS) eau et assainissement de l'AFD de 2010, montre que la tendance

¹⁴ CICID 2005, point « 3.1.2 Accroissement de l'aide bilatérale de la France » - « cet engagement sera renforcé dans le secteur de l'eau où l'APD mise en œuvre par les ONG sera plus que doublée. Dans ce cadre, l'aide française fera un recours accru à l'appel à proposition. La sélection reposera notamment sur la bonne articulation des projets avec les priorités de la stratégie française. »

s'inverse en 2009. L'agence constate un fort recul du montant des subventions dans le secteur, chutant ainsi à 15 millions d'euros en 2009¹⁵.

L'aide française dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement ne peut être guidée par une logique principalement instrumentale. Il est important de rappeler que l'enjeu de l'accès à l'eau pour tous ne répond pas à une logique de profit, et c'est bien l'accès à un service essentiel qui est de mise.

Dans ce contexte, la France doit augmenter de façon significative le montant des dons qu'elle accorde au titre de l'APD eau potable et assainissement, sans le faire pour autant au détriment d'autres secteurs. Or, faute de moyens disponibles sur dons et de volonté politique forte, son recours aux prêts est exponentiel et prépondérant. Elle doit se fixer comme objectif à moyen terme une meilleure répartition entre prêts et dons pour son APD eau potable et assainissement, comme recommandé par le CAD pour l'ensemble de son APD.

Alors qu'en 2007, l'Allemagne accordait 224 millions d'euros de dons et le Royaume Uni 128 millions (contre 66 millions pour la France), la France pourrait dans un premier temps se fixer dans son budget 2011 un objectif annuel de 100 millions d'euros de dons (soit 34 millions additionnels par rapport à 2007). Cela permettrait de soutenir prioritairement les populations (essentiellement rurales) des PMA.

Cette augmentation de l'enveloppe des subventions permettrait ainsi à la France de soutenir prioritairement les Pays les Moins Avancés (PMA), notamment d'Afrique subsaharienne (**voir proposition 5**) et les populations les plus démunies, notamment en milieu rural (**voir proposition 6**)

Proposition n° 5 : Cibler l'APD eau potable et assainissement vers les pays ayant les plus forts besoins

Selon les Nations Unies, en 2008, encore 1 milliard d'humains sont privés d'eau potable et 2,5 milliards vivent sans assainissement de base. La situation est particulièrement préoccupante pour les pays d'Afrique subsaharienne, qui comptent encore en 2008 près de deux tiers de leurs populations sans accès à l'eau salubre, et 500 millions de personnes sans accès à l'assainissement.¹⁶

Or en moyenne, sur la période 2001-2007, les PMA n'ont bénéficié que de 21% de l'aide française dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Sur cette même période, 5 pays ont capté plus de 54% de l'aide de la région Afrique subsaharienne. Ce sont le Gabon, le Kenya, l'Afrique du Sud (essentiellement sous forme de prêts), le Mali et le Tchad (sous forme de dons).

Dans ce contexte, l'OCDE affiche sa préoccupation sur l'orientation géographique de l'aide dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Dans son rapport de 2009 intitulé « De l'eau pour tous », elle mentionne qu'une grande partie de cette aide bénéficie à des pays où l'accès aux services de distribution d'eau et d'assainissement est déjà relativement développé, ou à des pays bénéficiant d'une relation privilégiée avec un donneur¹⁷.

Pour la Coalition Eau, il est impératif que l'aide dans ce secteur, dont l'aide bilatérale française, soit ciblée prioritairement vers les pays où les besoins de desserte en eau potable et en assainissement de base sont les plus importants, et cela conformément aux engagements déjà pris. Les pays d'Afrique subsaharienne les moins avancés doivent être une priorité effective de la coopération française dans ce secteur, comme l'a affirmé le

¹⁵ Cadre d'Intervention Sectoriel (CIS) eau et assainissement de l'AFD 2010-2012, mai 2010, page 12, Contexte politique général : « Dans le cas spécifique de l'AFD, on constate de plus un fort recul du montant des subventions qui, pour l'eau et l'assainissement, ont chuté de 70 M€ en 2007 à 15 M€ en 2009, avec des conséquences notamment sur sa capacité d'intervention en assainissement et en milieu rural »

¹⁶ Joint Monitoring Program (JMP), 2008, page 24 et page 12, Rapport conjoint de l'OMS et de l'UNICEF mesurant les progrès en matière d'eau potable et d'assainissement - http://www.wssinfo.org/pdf/JMP_08_fr.pdf

¹⁷ De l'eau pour tous, OCDE, 2009, page 25

CICID dans sa stratégie sectorielle de 2005¹⁸, le Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie en 2009¹⁹, et comme le recommande le Joint Monitoring Program (JMP)²⁰ de 2008²¹ pour l'ensemble des bailleurs.

Proposition n° 6 : Cibler l'APD eau potable et assainissement vers les populations les plus démunies

Selon le JMP de 2008, l'accès aux points d'eau améliorés reste faible dans les zones rurales en comparaison avec les zones urbaines. 746 millions de personnes des zones rurales n'ont pas accès à des points d'eau améliorés. Par ailleurs, le JMP mentionne qu'en milieu rural, la défécation en plein air concerne encore un milliard de personnes, avec tous les impacts sanitaires et sur la santé des populations que cela engendre.²²

Or, l'aide bilatérale française est majoritairement et de plus en plus orientée vers des populations urbaines de Pays à Revenus Intermédiaire, là où la facturation d'eau à l'utilisateur permet le meilleur recouvrement des prêts. En effet, le montant de l'aide allouée spécifiquement à la distribution d'eau et d'assainissement à grande échelle²³ a triplé entre 2001 et 2007, pour atteindre plus de 250 millions d'euros en 2007, soit 88% de l'ensemble de l'aide accordée dans le secteur.

Pour la Coalition Eau, l'aide bilatérale française devrait être orientée davantage vers les Pays les Moins Avancés (comme recommandé en point 5) et attribuée sous forme de dons, pour bénéficier aux populations les plus démunies, vivant généralement en milieu rural ou en périphérie des villes. La Coalition Eau demande donc un rééquilibrage des types d'aide accordée et l'augmentation sensible des montants alloués pour la desserte en eau et en assainissement des populations rurales, ainsi qu'à l'éducation et à la formation, comme affirmé par le CICID en 2005.²⁴

Proposition n° 7 : Infléchir la politique des partenaires de la France pour améliorer l'efficacité de l'aide

7.1. Pour les pays membres du CAD de l'OCDE

D'une façon globale, la France devrait demander à l'OCDE de revoir dans un sens plus proche de la réalité économique, le mode de comptabilisation d'un prêt en APD : le calcul du taux de « l'élément don » des prêts éligibles en APD et en particulier le coefficient d'actualisation annuelle de 10% est très éloigné des taux du marché.

¹⁸ Stratégie pluriannuelle de référence sur l'Eau et l'Assainissement du CICID, Février 2005, point 3.1.3 : « Conformément à l'engagement pris par le Président de la République, le doublement de l'aide française pour l'eau concernera en priorité l'Afrique. En effet, contrairement aux autres sous-régions, l'Afrique sub-saharienne ne parviendra pas à atteindre la cible « eau potable » de l'OMD N°7 d'ici 2015 (bien que le taux d'accès à l'eau de l'Afrique sub-saharienne ait progressé de 49% en 1990 à 58% en 2002, ce rythme ne suffira pas pour rattraper le retard). Il en est de même pour l'assainissement de base, où le taux d'accès n'est que de 36% en 2002. »

¹⁹ Intervention d'Alain Joyandet, secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie lors de la Réunion des ministres du développement du G8 (Rome, 11 juin 2009) - « 60% de nos ressources budgétaires iront à l'Afrique sub-saharienne et nos subventions seront concentrées sur 14 pays prioritaires, pour l'essentiel, des PMA d'Afrique sub-saharienne. » http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/ONU-organisations-internationales_1032/organisations-economiques-financieres_1124/g7-g8_2562/reunions-ministres-du-g8_19610/intervention-alain-joyandet-secretaire-etat-cooperation-francophonie-lors-reunion-ministres-du-developpement-du-g8-rome-11-juin-2009_73665.html

²⁰ Joint Monitoring Program (JMP), Rapport conjoint de l'OMS et de l'UNICEF mesurant les progrès en matière d'eau potable et d'assainissement

²¹ JMP, 2008, page 24 : « C'est en Afrique subsaharienne que les progrès sont les plus lents. Selon les prévisions démographiques, il faudra donner à 784 millions de personnes de plus dans le monde l'accès à des points d'eau améliorés pour atteindre la cible de l'OMD. Les progrès devront s'accélérer, en particulier en Afrique subsaharienne, où l'on retrouve plus d'un tiers des personnes qui utilisent des points d'eau améliorés. »

²² Source : Joint Monitoring Program (JMP), 2008, page 24

²³ Les systèmes à grande échelle couvrent généralement les zones urbaines et permettent le raccordement individuel des ménages.

²⁴ Dans sa stratégie pluriannuelle, le CICID a notamment précisé que l'aide française se concentrerait sur les populations défavorisées en intervenant majoritairement en milieu rural et dans les quartiers défavorisés.

La Coalition Eau partage pour ce point les analyses de Coordination SUD, présentées ci-dessous.

La comptabilisation des prêts dans l'APD française

Un prêt octroyé à un pays en développement relève de l'APD si son objectif vise le développement et si ses conditions financières sont concessionnelles, le degré de concessionnalité d'un prêt étant défini par le calcul de l'« élément don » -ou élément de libéralité- de ce prêt. De plus, ce dernier doit revêtir un caractère concessionnel, c'est-à-dire que son taux d'intérêt doit être inférieur au taux du marché.

L'élément de libéralité d'un prêt résume les conditions financières d'une transaction : taux d'intérêt, durée (délai jusqu'au remboursement final) et délai de franchise (délai jusqu'au premier remboursement du capital). Il est calculé comme la différence entre la valeur nominale du prêt et le montant actualisé des règlements à la charge de l'emprunteur, exprimée en pourcentage de la valeur nominale du prêt. Ainsi, si l'élément don d'un prêt atteint ou dépasse 25% et que le taux d'intérêt est inférieur au taux du marché, alors le prêt est comptabilisable dans l'APD.

L'élément don n'est utilisé que pour déterminer si le prêt répond aux directives du CAD. C'est bien l'intégralité du prêt qui est alors comptabilisée dans l'APD, l'année où il est octroyé.

La méthode de calcul de l'élément don est toutefois contestée. Elle repose en effet sur l'utilisation d'un taux d'actualisation de 10%, qui n'a jamais été révisé depuis 1969 et paraît largement surestimé. A titre de comparaison, le commissariat général du Plan français a ramené le taux d'actualisation des investissements publics de 8% à 4% en 2005¹. Le FMI quant à lui utilise des taux d'actualisation fondés sur des taux d'intérêt commerciaux de référence auxquels une marge est ajoutée pour refléter la maturité du prêt.

Le taux de 10% retenu par le CAD permet à la France de comptabiliser dans son APD une grande majorité des prêts octroyés à des pays à revenu intermédiaire et émergents à des conditions proches du marché.

Source : Coordination SUD - Aide publique au développement, la France n'est pas à la hauteur – 30 mars 2009

7.2. Pour les pays de l'Union Européenne

Par ailleurs, beaucoup d'efforts sont encore à faire pour une meilleure coordination et évaluation de l'aide. Ce principe a du mal à être mis en application par les Etats pour l'aide sectorielle. Selon l'OCDE, les « *donneurs pourraient faire beaucoup plus pour coordonner et harmoniser leur soutien au secteur de l'eau et pour accorder leurs projets avec les stratégies sectorielles des pays en développement (ODI, 2008). Ils devraient appuyer activement l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies nationales pour le secteur de l'eau, et les plans stratégiques de financement qui s'y attachent* ». ²⁵

La France pourrait être motrice et force de proposition auprès de l'OCDE et ou de l'Union Européenne, pour :

- lancer un processus de réflexion sur comment mesurer l'efficacité de l'aide sectorielle, et mieux la coordonner entre tous les bailleurs ;
- assurer une meilleure coordination et cohérence dans l'aide pour l'eau potable et l'assainissement, affectée aux pays et populations en ayant le plus besoin.

Dans ce cadre il sera important que les réflexions aboutissent à un système d'évaluation participatif et inclusif, prenant en compte les besoins directs des pays et populations, et allant dans une logique d'appui et de renforcement de capacités des Etats, parlements, etc.

²⁵ Source, OCDE, De l'eau pour tous, 2008, page 27

7.3. Pour les pays destinataires de l'aide

La France devrait soutenir les pays destinataires de l'aide :

- à mettre en place des coordinations et stratégies nationales d'accès à l'eau et à l'assainissement opérationnelles
- à faciliter les procédures de décaissement et amplifier les capacités techniques de mise en œuvre de l'aide

La Coalition Eau défend le principe qu'un appui soit apporté à la mise en œuvre opérationnelle des plans d'actions nationaux établis par les Etats, avec une priorité accordée aux pays africains, en soutien aux dynamiques nationales en cours.

Dans ce contexte, des tables rondes pays, à visée opérationnelle, auraient pour objet d'identifier, dans chaque pays présentant un faible taux d'accès au service ou accusant un retard sur l'OMD eau et assainissement, la part et la localisation des populations non desservies, les obstacles, les besoins financiers pour mettre en œuvre un programme d'action, les acteurs et bailleurs susceptibles d'être mobilisés, et un calendrier d'action jusqu'en 2015. Elles devront associer l'ensemble des acteurs de l'eau et de l'assainissement des pays, en se basant sur les plans d'action et politiques existants.

Dans ce cadre, les plans d'action nationaux devraient notamment se concentrer sur :

- l'accès en zones rurales et périurbaines qui accusent le plus grand retard ;
- l'accès pour les populations pauvres, prioritairement visées par les OMD ;
- le renforcement des acteurs locaux pour des programmes viables sur le long terme ;
- une approche intégrant systématiquement un volet assainissement ;
- une approche intégrant la préservation de la ressource.

Par ailleurs, un travail de suivi et d'évaluation des avancées, des difficultés devrait être réalisé à l'échelle de chacun des pays africains. Ce suivi devrait intervenir chaque année pour identifier les lacunes et les moyens d'y remédier dans des délais courts. Les usagers de l'eau de chacun des pays devront également être associés à ce travail de suivi et d'évaluation, garant des avancées et de la mise en œuvre des plans d'actions.