

ÉTUDE - JUILLET 2022

LE PORTAGE POLITIQUE DES ENJEUX D'EAU, D'ASSAINISSEMENT ET D'HYGIÈNE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE



Sommaire

Introduction	5
Le paradoxe	6
Une priorité opérationnelle...	6
...Mais pas politique	7
Quelles explications au manque de portage politique de l'EAH ?	8
Un manque de communication : des actions menées mais peu valorisées	8
L'absence de portage par un.e ou des ministre(s)	8
La nature du sujet	9
Un sujet transectoriel : « l'eau est partout donc nulle part »	9
Un sujet trop technique...	9
... Et qui n'est pas glamour	9
Un sujet « Old school »	9
Eclipsé par la thématique climat et environnement	9
Un sujet trop consensuel ?	9
Des défis immenses, en compétition avec d'autres priorités	9
Des réponses coûteuses	9
Des raisons liées à l'organisation administrative et institutionnelle	10
Un éclatement institutionnel	10
Le manque d'effectifs au MEAE	10
Le poids de plus en plus important de l'AFD	10
L'eau : un sujet rarement inscrit à l'agenda politique mondial	11
L'absence d'une gouvernance mondiale de l'eau	11
Un sujet perçu avant tout comme local	11
Trop de tensions géopolitiques latentes ?	11
Le rôle des acteurs non-étatiques français de l'eau	12
De nombreux acteurs non-étatiques positionnés sur la scène internationale	12
Des multinationales françaises championnes de l'eau et de l'assainissement et le rôle des partenariats publics-privés (PPP)	12
Des acteurs en silo ?	12
L'absence de porte-parole médiatique	12
Comment les acteurs du développement peuvent agir pour renforcer le portage politique de l'EAH ?	13
Combiner les approches du sujet	14
Utiliser une approche globale : montrer l'interdépendance de l'eau avec tous les sujets du développement durable	14
Utiliser une approche sectorielle : réaffirmer le sujet comme priorité à part entière	14
Adopter une approche « crise de l'eau globale » ici et là-bas	14
Insister sur le message d'un fort retour sur investissement	14
Repolitiser le thème de l'eau	15
L'eau est un sujet technique et politique	15
L'accès à l'eau potable et à l'assainissement sont des droits humains	15
Interpeller à haut niveau politique	15

Raccrocher l'eau aux thèmes fortement visibles ou faisant l'actualité	16
Eau et climat	16
Eau et santé	16
Eau et paix	16
Eau et genre	16
Garantir plus de visibilité	16
Garantir l'inscription du thème dans les différents textes encadrant la coopération internationale	16
Demander des communications régulières sur les actions françaises	16
Identifier des porte-paroles médiatiques	16
Demander plus de moyens humains	17
Plaider pour la nomination d'un.e ambassadeur.rice thématique dédié.e à l'eau	17
Plaider pour plus de moyens humains au MEAE	17
Encourager la France à s'engager davantage dans les enceintes multilatérales et diplomatiques	17
Plaider pour le renforcement de la gouvernance mondiale de l'eau	17
Faciliter l'implication de la France dans les initiatives existantes	17
Demander que l'EAH soit mis à l'agenda des conférences internationales se déroulant en France	17
Travailler avec les États « champions » de l'eau pour solliciter une représentation politique française lors d'événements sur l'eau	17
Conclusion	18
Acronymes	19

Introduction

Cette étude de la Coalition Eau s'intéresse au portage politique de la question de l'eau, et plus particulièrement des enjeux de l'eau potable, l'assainissement et l'hygiène (EAH), dans le cadre de la politique de développement française. Elle fait suite à l'étude « Panorama financier du secteur de l'eau et de l'assainissement : Opportunités pour améliorer l'APD pour l'Eau et l'Assainissement de l'Union européenne, de la France, de l'Allemagne et de l'Espagne » réalisée par la Coalition Eau et WaterAid en 2021, qui cherchait à identifier les motivations et les réticences des bailleurs à investir dans le secteur de l'EAH. L'un des principaux constats était alors que, bien qu'il s'agisse d'un droit humain, l'EAH n'est pas un thème défendu par des décideurs politiques de haut niveau, qui soient très visibles et influents, dans aucun des quatre contextes.

Pourquoi l'EAH ne fait-il pas l'objet d'un portage politique à haut niveau par les décideurs français ?

Comment expliquer cette absence de leadership politique de la France sur ce sujet ?

La question apparaît d'autant plus importante que cela n'a pas toujours été le cas. Pendant les années 90-2000, la France a été à la pointe des sujets liés à l'eau sur la scène internationale en étant notamment très active dans l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). En 2003, sous la présidence de Jacques Chirac, la France a organisé le G8 d'Evian consacré à l'eau. Afin de préparer ce sommet, le Président a chargé Michel Camdessus, ancien directeur du FMI, de rédiger un rapport consacré au financement de l'accès à l'eau pour tous. En 2005, la France a adopté sa première stratégie pluriannuelle sur l'eau et l'assainissement et le Parlement a voté la loi Oudin-Santini¹ permettant la mise en place du « 1 % solidaire eau » dans le cadre de la coopération décentralisée. Dans cette même décennie, l'État a appuyé la création de la Coalition Eau et du Partenariat Français pour l'Eau.

Il a également été décidé que la France accueillerait le Forum Mondial de l'Eau en 2012 à Marseille. En 2008, Jacques Chirac a prononcé un discours² célèbre appelant à consacrer l'accès à l'eau comme un droit fondamental, à la tribune de l'UNESCO. Enfin, la France a soutenu la résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU) de 2010 reconnaissant les droits humains à l'eau et à l'assainissement.

L'objectif de la présente étude est d'identifier de potentielles explications au manque de portage politique du sujet de l'EAH, depuis plusieurs années, dans le cadre de la politique internationale de la France, tout en suggérant des pistes et des recommandations pour renforcer le leadership politique sur ce sujet.

Pour conduire cette étude, une dizaine d'acteurs du secteur de l'eau et/ou de la solidarité internationale ont été interrogés : des responsables d'ONG membres de la Coalition Eau ou d'ONG partenaires (Secours Islamique France, Action contre la Faim, Oxfam France, Coordination Sud, le Gret), des réseaux multi-acteurs (pS-Eau, Partenariat Français pour l'Eau), ainsi que le personnel du MEAE. Ce document constitue une synthèse des idées partagées par les différents répondants.

¹ Voir la présentation de la Loi Oudin-Santini par le pS-Eau : <https://www.pseau.org/fr/questions-frequeemment-posees-sur-loi-oudin-santini>

² « L'accès à l'eau est un droit humain universel » Jacques Chirac : https://www.la-croix.com/Actualite/Monde/L-acces-a-l-eau-est-un-droit-humain-universel-par-Jacques-Chirac-_NG_-2008-11-12-680159



Sanitation and Water for All meeting (18 et 19 mai 2022) à Jakarta, Indonésie.

Le paradoxe

Le premier résultat issu de ces consultations fait apparaître un paradoxe de taille : **malgré l'absence de portage politique par les décideurs français, il est impossible de dire que l'EAH n'est pas une priorité de la politique de développement et d'action extérieure française.**

Une priorité opérationnelle...

L'EAH représente un poste de dépense important de l'Aide Publique au Développement française : en 2019, les versements bilatéraux d'APD EAH de la France étaient de 614 millions USD soit 6,1 % de l'APD bilatérale française totale (données OCDE). Les engagements du groupe AFD pour l'EAH en 2020 s'élevaient quant à eux à 1 milliard d'euros, soit 8 % des engagements totaux du groupe AFD.

En 2020, **la France s'est dotée d'une stratégie internationale pour l'eau et l'assainissement 2020-2030**, conformément aux conclusions³ du Comité

interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2018. En 2021, **la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales⁴ (LOP-DSLIM) a inscrit l'EAH au rang de priorité sectorielle n°4** de la politique de développement française.

La France a aussi été active ces dernières années **sur les questions d'eau dans certaines enceintes multilatérales**. Elle a pris part à la définition de l'Objectif de Développement Durable n°6.

³ CICID - Relevé de conclusions – février 2018 : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf

⁴ LOI n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043898536/>

Le personnel de l'administration participe à chaque édition du Forum Mondial de l'Eau (FME) et la France a signé un partenariat avec le Sénégal pour l'appuyer dans l'organisation du FME 2022 à Dakar. L'État se prononce régulièrement en faveur d'un renforcement de la gouvernance internationale du secteur, comme lors de la conférence « Water Dialogues de Bonn » organisée par l'Allemagne en juillet 2021⁵.

Enfin, la France s'est fortement mobilisée sur la question de la coopération transfrontalière. Elle a porté la question de la ratification des conventions internationales (Conventions d'Helsinki de 1992 et New-York en 1997) relatives aux eaux transfrontalières effectuant un plaidoyer d'État à État. La Convention d'Helsinki contient un protocole Eau et Santé, au sein duquel la France a été particulièrement active, étant membre du bureau de 2016 à 2019.

...Mais pas politique

Au cours des deux derniers quinquennats, **aucune prise de position forte des décideurs n'a été faite dans le domaine de l'EAH**⁶. Aucun discours d'engagements n'a été prononcé pour porter de nouvelles annonces politiques ou financières. Les moyens humains du MEAE à Paris sur le thème de l'eau ont été réduits.

Si des paragraphes sur l'eau ont été intégrés dans les conclusions du CICID de 2018 et de la LOP-DSLIM 2021, **ces enjeux étaient sous-considérés dans les premières versions**. Sans le plaidoyer de la Coalition Eau et de partenaires pour introduire des dispositions et demander une nouvelle stratégie internationale de la France en la matière, il est impossible de dire si ces textes sur l'EAH auraient existé (en tout ou partie). Sur ce dernier point, il est d'ailleurs intéressant de constater que les échanges se limitent au personnel de l'administration.

Les acteurs non-gouvernementaux ont constaté de fortes difficultés pour mobiliser les décideurs lors de rendez-vous sur ces enjeux en France ou sur la scène internationale. Par exemple, si la France est membre du Partenariat Sanitation and Water for All (SWA)⁷, elle n'est pas représentée lors des réunions ministérielles, où sont pourtant présents plus d'une cinquantaine de ministres d'autres pays.

Le constat du manque de portage de l'EAH est d'autant plus flagrant en comparaison avec celui d'autres enjeux de développement humain ou liés à l'environnement, notamment les questions de climat, santé ou éducation, qui font l'objet de discours politiques réguliers (y compris du Président de la République), d'une mobilisation diplomatique très visible et d'annonces politiques et financières sur la scène internationale.

⁵ Site des Bonn Water Dialogues : <https://waterdialogues4results.com/>

⁶ On note toutefois deux interventions récentes, par messages-vidéos, des ministres Le Drian et Lemoyne lors des Water Dialogues de Bonn et lors d'un événement organisé par la présidence slovène de l'Union européenne en juillet 2021.

⁷ Le Partenariat Sanitation and Water for All (SWA) rassemble des États, principalement des pays en développement, et d'autres catégories d'acteurs (dont les ONG/OSC), avec l'objectif d'accroître la priorité politique accordée au secteur et accélérer les efforts vers l'atteinte des objectifs internationaux (site : www.sanitationandwaterforall.org)

Quelles explications au manque de portage politique de l'EAH ?

Un manque de communication : des actions menées mais peu valorisées

Si la France est engagée sur certaines initiatives politiques dans le domaine de l'EAH, celles-ci ne sont pas connues du grand public, voire même de la plupart des décideurs politiques ni des acteurs du développement. Ainsi la France porterait fortement les thèmes de l'eau, l'assainissement et l'hygiène sur la scène internationale, mais pas de manière aussi assumée et visible que d'autres pays.

Plus généralement, selon certains répondants, la France communiquerait assez peu sur son action en matière de coopération internationale : aucune des priorités inscrites dans la LOP-DSLIM ne fait l'objet d'un portage politique fort à l'exception du climat, de la santé et de l'éducation. Pour l'une des personnes interrogées, cela serait toutefois le cas de toutes lesdites priorités françaises, la France ne se

faisant spécialiste d'aucun sujet : même l'action sur le climat relèverait davantage de la communication que du portage.

La stratégie internationale pour l'eau et l'assainissement adoptée par le MEAE en 2020 a cependant le mérite de rassembler pour la première fois dans un document-référence pour le secteur l'ensemble des actions menées par la France en la matière. Par ailleurs, le texte prévoit la mise en place d'un exercice de redevabilité, obligeant ainsi l'État français à communiquer sur son action dans le secteur. Néanmoins, la communication autour de la nouvelle stratégie, de sa mise en œuvre, et du mécanisme de redevabilité, semble se limiter au seul acteur du secteur de l'eau.

L'absence de portage par un.e ou des ministre(s)

Une autre explication serait également que l'EAH n'est tout simplement pas une priorité des derniers gouvernements. Il ne l'a pas été dans le cadre du premier quinquennat d'Emmanuel Macron et cette tendance devrait se poursuivre pour le second.

Le CICID de 2018, qui s'est tenu au début du premier mandat d'Emmanuel Macron, réunissant les ministres dont le portefeuille est lié à la politique de développement, ne consacre que 5 priorités pour la politique de coopération internationale française : la lutte contre les crises, la santé, l'éducation, l'égalité femmes-hommes, le climat. L'eau et l'assainissement n'apparaît que comme une composante de cette dernière thématique.

Par ailleurs, le gouvernement ne dispose pas d'un ministre dédié au développement et à la coopération internationale qui pourrait se saisir du sujet et le porter réellement. La création d'un

poste de Secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, en charge du Développement, de la Francophonie et des Partenariats internationaux, est une avancée par rapport au quinquennat précédent⁸.

Dans une moindre mesure, il n'existe pas non plus d'ambassadeur français.e à l'eau comme il en existe pour la santé ou le climat, et qui serait en charge de défendre une vision transversale et cohérente sur le sujet dans les différentes instances internationales et de porter à haut niveau les priorités françaises.

Enfin, notons que le Ministère de la Transition Écologique, qui est responsable du portefeuille des politiques publiques de gestion de l'eau sur le territoire français, est assez absent sur les questions internationales relatives à l'eau.

⁸ Lors du mandat précédent, le Secrétaire d'État était chargé du Tourisme, des Français de l'étranger et de la Francophonie.

La nature du sujet

Un sujet transectoriel : « L'eau est partout donc nulle part »

L'eau est un thème qu'il est possible de qualifier de « transectoriel », c'est-à-dire qui touche et concerne tous les secteurs du développement. Cet aspect transversal rend la question de l'eau difficile à appréhender dans sa globalité ; ce qui nuit à la priorisation des sujets liés à l'eau en tant que tels. Les décideur.se.s des autres secteurs n'en font pas une priorité thématique de leurs portefeuilles et considèrent les questions liées à l'eau comme une sous-composante de leurs sujets. Le fait d'être cantonnée à une sous-composante n'aide pas à faire émerger le sujet de manière globale. Ainsi, alors que les questions liées à l'eau devraient relever de la responsabilité de tous, il semble qu'il y ait à l'inverse une dilution de la responsabilité, chaque secteur considérant qu'elle est aussi de la responsabilité d'un autre.

Un sujet trop technique...

Autre explication avancée : le sujet de l'eau et de l'assainissement serait trop complexe. L'EAH serait souvent présenté comme un sujet d'ingénierie technique (« plomberie »), difficilement appréhendable et encore moins vulgarisable. Les décideur.se.s quant à elles.eux ne verraient donc pas d'intérêt politique à porter ce sujet.

...et qui n'est pas glamour

Le sujet, et plus particulièrement l'assainissement et l'hygiène, serait également difficile à porter politiquement pour les décideur.se.s car il implique d'aborder des sujets considérés comme « sales », intimes ou tabous, tels que les toilettes, la défécation, l'hygiène menstruelle, etc.

Un sujet « Old school »

Selon plusieurs répondant.e.s, l'eau serait une thématique « has been », démodée. Le sujet était particulièrement mis à l'agenda dans les décennies 1990 et 2000 avec l'adoption des OMD. Pendant cette période, la France a très fortement porté le sujet. Le thème de l'eau ne permettrait ainsi plus de développer de nouveaux messages.

Eclipsé par la thématique climat et environnement

Le « momentum eau » des années 2000 aurait notamment été éclipsé par « l'effet climat », qui aurait balayé et relégué au second plan tous les autres sujets. La COP 21 de 2015 étant considérée comme un moment historique pour le multilatéralisme

français, la France se ferait la première défenseuse du climat sur la scène internationale.

L'eau serait depuis simplement considérée comme une sous-thématique environnementale alors qu'elle concerne tous les secteurs, y compris le développement humain. La limiter aux questions environnementales n'aiderait pas à ce qu'elle soit reconnue comme un secteur clé du développement durable. Cette entrée environnementale est d'ailleurs reflétée dans l'organisation administrative (voir p.16).

Un sujet trop consensuel ?

Pour certains, le sujet de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène serait vu comme un thème trop consensuel. Pas assez clivant, il serait donc peu porteur politiquement : tout le monde est globalement d'accord lorsqu'on parle de la nécessité d'avoir accès à l'EAH.

Des défis immenses, en compétition avec d'autres priorités

La problématique de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement concerne plusieurs milliards de personnes. Les ressources en eau sont de plus en plus menacées dans de nombreuses régions. Ainsi l'ampleur des défis peut paraître accablante : 107 pays ne sont pas en bonne voie pour atteindre l'ODD n°6 d'ici 2030 d'après les Nations unies.

Par ailleurs, l'attention et le temps des décideur.se.s étant limités, l'EAH est en compétition avec d'autres priorités politiques, toutes plus importantes les unes que les autres (comme la pauvreté, la faim, la santé, l'éducation, le climat, l'égalité des genres etc.) et ce bien que l'eau soit souvent un enjeu vital pour le succès de ces autres priorités⁹.

Des réponses coûteuses

La Banque Mondiale a estimé que le financement en capital nécessaire pour étendre les services EAH à tou.te.s, tels que définis dans les cibles 6.1 et 6.2 de l'ODD, s'élève à 114 milliards de dollars par an entre 2015 et 2030, soit 3 fois plus que les investissements annuels actuels. Outre l'investissement en capital, des financements importants sont également nécessaires pour les opérations et la maintenance des services¹⁰.

Face à l'ampleur des défis pour atteindre les objectifs internationaux et financer le secteur, les décideur.se.s seraient frileux.se.s à s'engager sur le thème de l'EAH, où il leur paraît difficile d'obtenir des avancées de grande ampleur sur le terrain, rapidement visibles, et donc de remporter des succès politiques.

⁹ A proposal for repositioning Water, Sanitation and Hygiene, SWA, 2020

¹⁰ World Bank, The Costs of Meeting the 2030 Sustainable Development Goal Targets on Drinking Water, Sanitation, and Hygiene, 2016

DIFFÉRENTS RÉCITS POUR MONTRER L'IMPORTANCE DES ENJEUX DE L'EAH

Un document du Partenariat Sanitation and Water for All (SWA), répertorie différents angles qui ont été utilisés au cours des années pour démontrer l'importance du sujet EAH :

- ▶ **Le récit de la « misère humaine »**, qui insiste sur les liens entre le manque d'EAH et l'extrême pauvreté ;
- ▶ **Le récit « santé »**, qui pointe l'impossibilité de prévenir les maladies et les épidémies sans un accès à l'EAH adéquat ;
- ▶ **Le récit de « rentabilité »**, qui met en évidence la justification solide et rentable d'investir dans le secteur de l'EAH ;
- ▶ **Le récit « égalité des sexes »**, qui met en évidence la façon dont les filles à l'école sont les plus touchées par les mauvaises conditions sanitaires ;
- ▶ **Le récit des « systèmes résilients »**, qui se concentre sur les enjeux de résilience des systèmes, sans lesquels nous ne mettons qu'un pansement sur le problème ;
- ▶ **Le récit des « droits humains »**, qui met l'accent sur le manque d'accès à l'EAH comme une violation des droits humains ;
- ▶ **Le récit de « l'indispensable »**, qui se concentre sur le fait que l'eau est essentielle à la survie ;
- ▶ **Le récit du « déclencheur de développement »**, qui met l'accent sur l'EAH en tant que moteur puissant du développement socio-économique.

D'après SWA, tous ces récits sont valables et ils reflètent la principale force du secteur : son impact étendu sur presque tous les autres secteurs. Cependant, c'est aussi sa faiblesse : le message est parfois trop « large » pour créer l'impact nécessaire.

Source : *A proposal for repositioning Water, Sanitation and Hygiene, SWA, 2020*

Des raisons liées à l'organisation administrative et institutionnelle

Un éclatement institutionnel

L'éclatement thématique induit par l'aspect « transectoriel » du sujet se retrouve par conséquent au niveau institutionnel.

Une entrée environnementale semble privilégiée dans l'organisation de l'administration : au MEAE, le pôle « Eaux, sols, pollutions et affaires transversales » est intégré à la sous-direction Environnement et Climat (CLEN).

Par ailleurs, à l'échelle française, la thématique est traitée par différents ministères. Par exemple, si l'essentiel des questions internationales d'eau, d'assainissement et d'hygiène sont traitées par le MEAE, c'est néanmoins le Ministère de la Santé et des Solidarités qui a été référent et qui a représenté la France au sein du bureau du protocole Eau et Santé de la Convention d'Helsinki. Le Ministère de la Transition Écologique est en charge d'une grande partie de la politique publique de l'eau sur le territoire national et dispose donc de l'expertise en la matière. Le Ministère de l'Economie et des Finances finance également certains projets EAH, le Ministère des Armées travaille sur les questions liant sécurité et eau, le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation travaille sur l'eau agricole, etc.

On retrouve cette même problématique d'éclatement institutionnel au niveau de l'ONU, où 33 instances différentes sont mobilisées sur les questions d'eau, telles que l'OMS, UNICEF, UNESCO, FAO, PNUE, OMM etc.¹¹ Si UN-Water vise à coordonner le travail de ces 33 agences et programmes de l'ONU sur l'eau, il s'agit d'un mécanisme de coordination dont le mandat, les pouvoirs et le poids sont très limités. Ainsi, le paysage institutionnel est assez illisible et il n'existe aucune agence qui soit le porteur et le défenseur principal du thème de l'eau sur la scène internationale.

Le manque d'effectifs au MEAE

Par ailleurs, le MEAE a connu une réduction importante de ses effectifs cette dernière décennie et une réduction des budgets. Ainsi, c'est seulement deux ressources humaines, dont une seule à plein temps, qui sont actuellement dédiées à la question de l'eau à l'international. Le turnover au sein de l'institution peut également entraîner une « perte de mémoire ».

Le poids de plus en plus important de l'AFD

« Opérateur-pivot » de la politique de développement française, l'AFD a désormais un poids très important dans la conduite de celle-ci. Pour certain.e.s répondant.e.s, cela a pour conséquence d'entraîner une vision plus technique des sujets de solidarité internationale, dont l'EAH, et donc moins politique (*voir p.16*).

¹¹ Voir la liste des 33 membres de UN-Water ici : <https://www.unwater.org/about-un-water/members-and-partners>

L'absence d'une gouvernance mondiale de l'eau

Il n'existe pas à l'ONU d'agence dédiée à l'eau et à l'assainissement qui pourrait réellement porter le sujet et serait chargée d'interpeller les États sur la thématique. Il n'y a pas non plus d'instance intergouvernementale ou de rencontres régulières (à l'image des COP pour le climat) sur les questions liées à l'eau et à l'assainissement, qui permettraient l'émergence de momentum autour de la question pour la communauté internationale. Cette absence de gouvernance mondiale « structurée » ne permet pas la mise en place d'un agenda international politique fort sur l'eau.

Si le Forum Mondial de l'Eau (FME) constitue un événement important de la communauté mondiale de l'eau tous les 3 ans, il ne s'agit pas d'un forum des gouvernements, mais d'un Forum multiacteurs. Ces différentes éditions ont montré des difficultés à organiser une mobilisation politique de grande ampleur : ce n'est pas le cadre adéquat pour renforcer le multilatéralisme sur l'eau¹².

Enfin, le Partenariat Sanitation and Water for All (SWA) constitue un espace qui permet de réunir régulièrement des ministres sur les sujets liés à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène et favoriser les engagements individuels des pays. Cependant, comme le FME, il se situe hors cadre onusien et ne permet pas de faciliter des négociations multilatérales.

Par conséquent, en l'absence d'un cadre multilatéral fort pour l'eau, la France n'est pas obligée de se positionner régulièrement et fortement sur le thème, à l'inverse des questions de climat ou de santé par exemple, qui font l'objet d'un agenda mondial rythmé par des négociations et rencontres régulières.

Un sujet perçu avant tout comme local

Pour l'une des personnes interrogées, l'eau ne serait perçue que comme une thématique locale, empêchant donc d'avoir une approche concertée au

niveau international et des États qui se positionnent pour négocier. Le fait de considérer l'eau comme une problématique locale est l'une des raisons principales pour lesquelles les Nations unies, à leur création, n'ont pas mis en place d'espace sur l'eau. Or le sujet est bien évidemment aussi global : l'eau est une seule ressource, c'est un cycle. Elle ne connaît pas les frontières. L'eau est aussi fortement impactée par d'autres sujets globaux, comme le changement climatique, les aspects géopolitiques, etc.

Trop de tensions géopolitiques latentes ?

L'eau est aussi un sujet éminemment géopolitique qui peut expliquer l'absence d'agenda international. Les pays détenant de grosses réserves d'eau comme les États-Unis, la Russie, le Brésil, le Canada, ne sont pas forcément favorables au renforcement du multilatéralisme sur l'eau.

Le fort aspect géopolitique de l'eau apparaît comme une potentielle explication à cette absence de portage par la France qui serait ainsi plus ou moins à l'aise à prendre position à l'international :

- D'un côté, au niveau multilatéral, l'eau peut être un levier et un facteur de mobilisation des décideur.se.s français.es. Ces dernier.e.s semblent sensibles à des narratifs autour d'eau et genre, eau et paix, eau et santé¹³. Par ailleurs la France tient à son statut de pays « champion » du multilatéralisme, et les décideur.se.s français.es semblent se montrer sensibles au renforcement de la gouvernance mondiale de l'eau.
- De l'autre côté, le niveau bilatéral peut apparaître comme un frein à l'action diplomatique française, car cela peut impliquer pour la France de se mettre dans des positions diplomatiques qui seraient difficilement tenables. Si on prend notamment le cas du conflit entre l'Égypte et l'Éthiopie à propos du Nil, le sujet est particulièrement épineux pour l'État français, qui prendrait des risques diplomatiques trop importants en s'y mêlant.

¹² Voir l'article de la Coalition Eau « Quel bilan du 9^{ème} Forum Mondial de l'Eau à Dakar ? » : <http://www.coalition-eau.org/actualite/quel-bilan-du-9eme-forum-mondial-de-l-eau-a-dakar/>

¹³ Voir l'intervention de Jean-Yves Le Drian au Water Dialogues de Bonn et l'intervention de Jean-Baptiste Lemoyne lors de l'événement organisé par la présidence slovène de l'Union européenne en juillet 2021

Le rôle des acteurs non-étatiques français de l'eau

De nombreux acteurs non-étatiques positionnés sur la scène internationale

Le secteur de l'eau français est hétéroclite et composé d'une multitude d'acteurs de différentes natures : des acteurs publics (ministères, agences de l'eau, etc.), mais aussi des acteurs privés, associatifs, ainsi que des réseaux multi-acteurs (PFE, pS-Eau). Ces derniers étant particulièrement actifs dans le domaine, la France occupe finalement une place importante sur la scène internationale par la voix de ses acteurs non-étatiques. Il est ainsi possible de se demander si leur forte présence n'entraîne pas cependant un désengagement des décideurs politiques français qui choisiraient de se « reposer » sur leur travail.

Des multinationales françaises championnes de l'eau et de l'assainissement et le rôle des Partenariats Publics-Privés (PPP)

Avec Veolia et Suez, la France dispose historiquement de deux championnes de l'eau et de l'assainissement à travers le monde, et désormais d'un seul grand groupe, avec le rachat de Suez par Veolia. L'influence économique française en la matière est donc dynamique.

Une autre hypothèse également avancée par un.e répondant.e serait liée au modèle de gestion de l'eau « à la française ». Outre la gestion par bassin, le modèle français est fondé sur la possibilité de mettre en place des partenariats publics-privés (PPP), à travers la gestion déléguée des services d'eau potable et d'assainissement : ce modèle fait particulièrement débat au niveau français et il est

l'objet de tensions dans plusieurs collectivités. Il pourrait ainsi être compliqué pour la France d'assumer pleinement ce modèle à l'international.

Des acteurs en silo ?

Pour certain.e.s répondant.e.s, les acteurs du secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène ne parleraient qu'entre eux, et ne s'ouvriraient pas aux autres communautés. Par conséquent, ces derniers seraient en partie responsables de l'isolement de leur problématique. Ce constat est cependant à relativiser puisque des tentatives existent pour ouvrir la communauté de l'eau aux autres acteurs. Par exemple le partenariat Sanitation and Water for All est une initiative politique visant à rassembler au niveau international des ministres de l'eau mais aussi des finances, de la santé, de l'environnement, etc.

Cela renvoie également à la nature transectorielle du sujet (*voir p.16*) : les acteurs de l'eau et les acteurs extérieurs ne parleraient pas le même langage et n'auraient pas la même approche du sujet. Les acteurs de l'eau voient le sujet comme un sujet global, un thème à part entière. Les acteurs extérieurs à l'inverse, auraient tendance à le traiter comme une sous-composante d'autres thèmes tels que le climat, la santé, etc.

L'absence de porte-parole médiatique

Enfin, l'eau ne dispose pas de porte-parole médiatique ou scientifique très visible, qui permettrait de régulièrement ramener le sujet sur le devant de la scène et d'attirer l'attention sur les enjeux existants en la matière.

Comment les acteurs du développement peuvent agir pour renforcer le portage politique de l'EAH ?



Combiner les approches du sujet

Utiliser une approche globale : montrer l'interdépendance de l'eau avec tous les sujets du développement durable

Selon plusieurs répondant.e.s, l'eau est un thème dont l'aspect « transectoriel » doit être poussé. C'est pourquoi une solution avancée est de montrer l'interdépendance de l'eau avec tous les sujets du développement durable et son rôle central dans l'atteinte des ODD et l'Agenda 2030. Cette approche permettrait également de toucher plus largement l'opinion publique.

Pour certain.e.s répondant.e.s, afin d'arriver à ce résultat et faire de l'eau un sujet à part entière du développement durable, la communauté de l'eau doit s'ouvrir à d'autres communautés. Elle doit parler aux acteurs économiques, aux acteurs du social, du climat, de la biodiversité, etc. Elle doit chercher à s'insérer dans les différents sommets et événements sectoriels pour y démontrer l'importance de l'eau et construire des ponts (par exemple, les COP climat ou l'Assemblée mondiale de la santé).

Selon une étude menée par le Partenariat Sanitation and Water for All (SWA)¹⁴, communiquer autour du coût de l'inaction, en montrant les conséquences du manque d'EAH sur les autres domaines (coûts humains, financiers, etc.) est un argument de poids pour être entendu des autres secteurs. Enfin, la communauté de l'eau, française mais aussi internationale, composée de différents acteurs (acteurs étatiques, entreprises du secteur privé, associations et ONG, etc.) devrait parler « d'une seule voix » : avoir un discours unifié et éviter les dissensus afin d'être visible et faire comprendre les enjeux liés à l'eau à l'ensemble des autres communautés.

Utiliser une approche sectorielle : réaffirmer le sujet comme priorité à part entière

L'eau est aussi un sujet à part entière. Ainsi, en parallèle d'un plaidoyer au niveau global permettant de casser les silos, un plaidoyer davantage sectoriel doit être conduit : les questions d'accès à l'EAH et de gestion durable des ressources en eau sont des priorités qui doivent être défendues comme telles. Un agenda de l'eau devrait exister à part entière.

Adopter une approche « crise de l'eau globale » ici et là-bas

Cette approche vise à mixer les questions locales et nationales aux questions internationales. En cela, elle s'inspire de l'approche allemande de « l'engagement domestique » qui considère qu'il est difficile de toucher les sensibilités en évoquant sans cesse un « ailleurs » lointain. En le ramenant à un problème auquel chacun peut s'identifier, il devient ensuite plus aisé d'aborder le sujet sous l'angle de la solidarité internationale (« la crise de l'eau touche mon voisin, des personnes de mon pays, mais aussi la plupart des régions du monde »).

Insister sur le message d'un fort retour sur investissement

Face aux craintes d'investissements trop coûteux, qui empêchent bien souvent la priorisation de l'EAH dans les politiques publiques, il est nécessaire de montrer que les investissements dans les services d'EAH produisent plus de bénéfices que de dépenses. Selon l'OMS, chaque dollar investi dans l'amélioration de l'accès à l'assainissement rapporte 5,5 dollars. Chaque dollar investi dans l'amélioration de l'accès à l'eau rapporte 2 dollars (via les économies de traitement médical et les gains de productivité notamment).¹⁵

Ainsi, selon SWA¹⁶, il est nécessaire de mettre en place des arguments financiers clairs qui montrent les bénéfices économiques et sociaux à investir dans l'EAH.

¹⁴ Reach out and reach up : Insights into Global Perspectives on Water, Sanitation and Hygiene, Sanitation and Water for All Partnership, 2022

¹⁵ Global costs and benefits of drinking-water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage, OMS, 2012

¹⁶ Reach out and reach up : Insights into Global Perspectives on Water, Sanitation and Hygiene, Sanitation and Water for All Partnership, 2022



Repolitiser le thème de l'eau

L'eau est un sujet technique et politique

Un enjeu est certainement d'arriver à simplifier une thématique et des messages qui peuvent paraître trop techniques. Il est essentiel de faire comprendre que l'eau est un sujet avant tout politique. L'eau relève des politiques publiques : l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un service public. L'eau dans l'environnement est un bien commun qu'il faut partager et gérer équitablement et durablement. Les questions liées à l'accès EAH et à la gestion de la ressource, ainsi que les impacts sociaux, environnementaux, financiers qui en découlent, relèvent de choix politiques opérés par les décideur.se.s. Il faut ainsi (re)politiser le sujet pour provoquer l'intérêt des décideur.se.s, mais aussi du grand public.

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement sont des droits humains

L'accès à l'eau et à l'assainissement sont des droits humains qui doivent être reconnus, protégés, respectés et mis en œuvre sans discrimination. Chaque État porte la responsabilité première de garantir l'application de ces droits sur son territoire. Privilégier un récit axé autour des droits humains et de la dignité entraîne une vision plus politique et moins technique de l'eau.

Interpeller à haut niveau politique

Les acteurs de l'eau doivent interpeller régulièrement à haut niveau politique en s'adressant aux Ministres et à l'Élysée. Il faut également chercher à entretenir des dialogues avec les cabinets ministériels et les directeur.rice.s de l'administration, notamment au sein du MEAE.



Bérangère Abba, Secrétaire d'État chargée de la Biodiversité (26 juillet 2020 – 20 mai 2022), au centre. Session du Forum Mondial de l'Eau à Dakar 2022.



Raccrocher l'eau aux thèmes fortement visibles ou faisant l'actualité

Présenter le sujet de l'eau de manière articulée à des enjeux d'actualité ou des priorités politiques peut aussi être un moyen de gagner de l'attention et d'apporter une plus grande visibilité au sujet.

Eau et climat

Les questions environnementales et climatiques font la une depuis plusieurs années. Il s'agit peut-être d'être davantage offensif sur le lien entre l'eau et le changement climatique, en utilisant les entrées assez courantes autour des enjeux de sécheresses/inondations et de biodiversité, pour aborder également la question de l'adaptation au changement climatique dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement.

Eau et santé

La pandémie de Covid-19 et les différentes épidémies existantes rappellent la nécessité absolue de disposer d'un accès à l'eau, l'assainissement et l'hygiène (dont hygiène menstruelle et lavage des mains), ainsi que les inégalités d'accès existantes en la matière. Il s'agit d'insister sur les liens entre l'accès à l'EAH et la prévention des maladies, la protection des groupes exclus et marginalisés, la prévention de la malnutrition, ou encore l'accès aux centres de santé pourvus d'infrastructures EAH.

Eau et paix

La crise de l'eau s'aggrave et par conséquent les risques géopolitiques qui y sont liés aussi. Par ailleurs, la France, qui défend le multilatéralisme, semble prête à se mobiliser sur un tel narratif, mettant en avant le partage équitable des ressources en eau comme un facteur de paix, entre pays mais aussi entre usages de l'eau. Il peut également s'agir de développer des messages autour de l'accès à l'EAH en situation de crise.

Eau et genre

L'égalité femmes-hommes a été érigée comme la grande cause du premier quinquennat d'Emmanuel Macron : elle a été réaffirmée comme priorité de la politique de développement dans la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (LOP-DSLIM) adoptée à l'été 2021.



Garantir plus de visibilité

Garantir l'inscription du thème dans les différents textes encadrant la coopération internationale

Il apparaît fondamental que l'eau, l'assainissement et l'hygiène soient inscrits dans les textes majeurs tels que la LOP-DSLIM ou les conclusions du CICID afin d'être visibles et maintenus au rang de priorités de la coopération française.

Demander des communications régulières sur les actions françaises

Pour certain.e.s, les acteurs de la société civile doivent demander à l'État français de

communiquer davantage sur ses actions dans le domaine de l'eau. La stratégie internationale française EAH inclut un exercice annuel de redevabilité qui représente une bonne opportunité pour cela et qu'il s'agit de faire connaître davantage.

Identifier des porte-paroles médiatiques

Afin de donner plus de visibilité aux enjeux de l'eau à l'agenda public, il paraît nécessaire de favoriser une plus grande communication médiatique, ce qui pourrait être facilité par la mobilisation de personnalités (scientifiques, artistiques, etc.).



Demander plus de moyens humains

Plaider pour la nomination d'un.e ambassadeur.ice thématique dédié.e à l'eau

A l'image de la santé qui a son ambassadrice, créer un poste d'ambassadeur ou ambassadrice de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, rattaché.e au MEAE et nommé.e en Conseil des Ministres permettrait de donner une plus grande visibilité à la problématique. Comme pour la vingtaine d'ambassadeurs et ambassadrices thématiques existants, la création de cette fonction dans le domaine de l'EAH permettrait de porter la voix de la France au niveau diplomatique, d'assurer une représentation de la France à haut niveau dans les espaces multilatéraux et de coordonner des positions interministérielles ou interservices. Cela permettrait également

aux acteurs de l'eau d'avoir un point focal, au contact direct du ou de la ministre.

Plaider pour plus de moyens humains au MEAE

Il est nécessaire que le Ministère des Affaires Étrangères voit ses effectifs renforcés sur cette thématique, au-delà des postes dédiés actuels. Cela permettrait aux équipes du MEAE d'investir pleinement les différents aspects et enjeux de ce sujet global et vaste. Cela permettrait une plus grande disponibilité des équipes pour investir les espaces et processus internationaux liés à l'EAH et pour faciliter le dialogue et la collaboration avec les autres acteurs et la société civile.



Encourager la France à s'engager davantage dans les enceintes multilatérales et diplomatiques

Plaider pour le renforcement de la gouvernance mondiale de l'eau

Sans agence de l'ONU ou plateforme intergouvernementale dédiée à l'eau, le vide institutionnel empêche l'existence d'une véritable politique internationale de l'eau qui engage les États. Les acteurs de l'eau doivent continuer à réclamer l'instauration d'un comité intergouvernemental onusien dédié à l'EAH, que l'État français doit également défendre. Un renforcement de la gouvernance mondiale de l'eau permettrait assurément un engagement politique plus important de la France sur la scène internationale.

Faciliter l'implication de la France dans les initiatives existantes

La France est impliquée au niveau des conventions sur les cours d'eau transfrontaliers (notamment le Protocole Eau et Santé) mais elle pourrait s'engager plus activement dans d'autres initiatives internationales politiques dans le domaine de l'EAH. Par exemple, elle pourrait jouer un rôle de membre actif au sein du Partenariat Sanitation and Water for All ou encore renforcer ses contributions financières envers UN-Water.

Demander que l'EAH soit mis à l'agenda des conférences internationales se déroulant en France

La France accueille régulièrement des conférences internationales sur son territoire. La COP 21 en 2015 bien sûr, mais aussi plus récemment le Forum Génération Égalité en 2021 consacré aux questions de genre et d'égalité femmes-hommes. Les acteurs de l'eau pourraient pousser pour que l'eau soit mise à l'agenda de ces conférences sectorielles.

Travailler avec les États « champions » de l'eau pour solliciter une représentation politique française lors d'événements sur l'eau

Parfois, lorsque la France est sollicitée par certains États pour des événements sur l'eau, celle-ci mobilise au moins un.e représentant.e du gouvernement (ce fut le cas avec l'Allemagne pour le Water Dialogue de Bonn ou avec la Présidence Slovène de l'UE en 2021). La sollicitation d'une présence de haut niveau politique de la France lors d'événements internationaux, par les pays partenaires, l'encourage à se positionner.

Conclusion

Les raisons du constat paradoxal – l'eau est une priorité opérationnelle de la politique de développement française mais n'est pas une priorité politique – semblent multiples. L'absence de communication de l'État français sur son action en la matière, le peu de portage par les décideur.se.s en place, le manque de cohérence dans l'organisation administrative et institutionnelle, le rôle des acteurs non-étatiques français de l'eau, l'absence d'agenda politique mondial en matière d'eau, ou encore la nature même du sujet eau et assainissement, apparaissent comme autant d'explications possibles pour les personnes interrogées.

Il existe pourtant une réelle volonté de la France de défendre la thématique eau. En témoignent la priorisation au sein de la LOP-DSLIM ou encore les positions en faveur d'une gouvernance mondiale renforcée du secteur. L'État français aurait ainsi une certaine volonté d'agir dans le domaine de l'EAH, mais avec une mobilisation politique de haut niveau relativement faible.

Si le portage politique d'un sujet ne garantit pas forcément l'action concrète et les résultats sur le

terrain, l'attention et la volonté politiques restent néanmoins nécessaires pour parvenir à des décisions importantes et faciliter des avancées.

Selon les répondant.e.s, des pistes variées existent pour tenter de combler ce manque de leadership politique et inciter à une plus grande mobilisation : mener un plaidoyer à la fois global et sectoriel, repolitiser le thème de l'eau, profiter des différents sujets faisant l'agenda public, communiquer davantage sur l'action de la France, consacrer davantage de moyens humains au sein de l'administration et notamment du MEAE, s'engager davantage à l'international dans les enceintes multilatérales, etc.

Ces solutions proposées représentent des pistes à envisager, afin de remobiliser les décideur.se.s français.es, à l'approche d'échéances importantes pour le monde de l'eau, notamment la Conférence sur l'eau de l'ONU du 22 au 24 mars 2023 à New-York. Première conférence intergouvernementale sur l'eau depuis 1977, elle représente une véritable opportunité pour faire avancer l'agenda multilatéral pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène.



© GRET

Avec le soutien financier de :



Les points de vue exposés dans ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel des organismes ayant apporté leur soutien financier.

La Coalition Eau regroupe les ONG françaises suivantes :

ACAD	Hydraulique Sans Frontières
Action contre la Faim	IDO
BlueEnergy	Initiative Développement
CRID	Kynarou
4D	Morija
Dynam'eau	Première Urgence Internationale
EAST	Réseau Foi et Justice Afrique Europe
Eau et Vie	Secours Catholique - Caritas France
Eau Sans Frontières International	Secours Islamique France
GRDR	SEVES
GRET	Solidarité Eau Europe
Guinée 44	Solidarités International
Hamap Humanitaire	WECF
Human Dignity	Wikiwater



www.coalition-eau.org

c/o GRET - cité du développement durable
Campus du jardin d'agronomie tropicale
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94 736 Nogent sur Marne cedex - France
Tél. : +33 (0)1 70 91 92 00