

LES FINANCEMENTS POUR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT DANS LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

NOTE D'ANALYSE

Mai 2017

CONTACT

Coalition Eau
27 rue Léon Loiseau
93100 Montreuil
France

Tél. +33 (0)1 41 58 52 77
Fax +33 (0)1 41 58 50 58
Email contact@coalition-eau.org

www.coalition-eau.org

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Sigles et abréviations | 3 |
| Introduction | 4 |
| | |
| Partie 1 : La politique de développement de l'UE pour l'eau et l'assainissement | 5 |
| 1. La prise en compte de l'eau dans les documents de cadrage de la politique de développement | 5 |
| 2. Panorama des principaux instruments de financement pour l'eau..... | 6 |
| 3. La prise en compte de l'eau dans la programmation de l'aide | 8 |
| 3.1. Fonctionnement de la programmation de l'aide | 8 |
| 3.2. Programmes indicatifs nationaux | 8 |
| 3.3. Programmes indicatifs régionaux | 9 |
| | |
| Partie 2 : État des lieux des financements européens pour le secteur de l'eau et l'assainissement | 10 |
| <i>Avant-Propos</i> | 10 |
| 1. Une baisse de l'APD européenne pour le secteur de l'eau et l'assainissement depuis 2012..... | 10 |
| 2. Une place croissante des prêts dans les financements..... | 12 |
| 3. L'absence de programme dédié à l'eau depuis 2013..... | 14 |
| 4. L'importance croissante donnée aux <i>blending operations</i> | 15 |
| 5. Une APD ne ciblant pas suffisamment les pays à bas revenu..... | 15 |
| | |
| Partie 3 : Propositions de messages et pistes de plaidoyer | 17 |
| 1. Propositions de messages | 17 |
| 1.1 Reconnaître l'importance de l'eau et l'assainissement dans les documents politiques de l'UE | 17 |
| 1.2 Augmenter les financements de l'UE pour l'eau et l'assainissement et constituer un programme dédié . | 18 |
| 1.3 Améliorer le ciblage géographique et sectoriel de l'aide | 18 |
| 1.4 Assurer la transparence de l'aide et faciliter l'accès à l'information | 18 |
| 2. Pistes de Plaidoyer | 18 |
| 2.1 Préparer dès aujourd'hui le budget 2021-2027 de l'UE..... | 18 |
| 2.2 Développer un plaidoyer sur plusieurs niveaux de décideurs | 19 |
| 2.3 Renforcer le plaidoyer national pour affecter en aval les décisions européennes..... | 19 |
| 2.4 Accompagner le plaidoyer des partenaires des pays en développement pour la priorisation du secteur de l'eau dans les PIN/PIR | 19 |
| 2.5 Construire des relations avec les Think Tanks et les groupes de consulting conseillant la DG DEVCO.. | 19 |
| 2.6 Donner une visibilité à l'European Pact for Water (EPfW) auprès des acteurs européens et nationaux.. | 19 |
| 2.7 Montrer comment l'eau est connectée aux priorités de l'UE | 19 |
| 2.8 Mettre en avant la responsabilité de l'UE dans le financement et la mise en œuvre des ODD | 20 |
| | |
| Conclusion | 21 |
| Sources | 22 |

Sigles et abréviations

| | |
|-----------------|---|
| ACP | Afrique-Caraïbe-Pacifique |
| APD | Aide Publique au Développement |
| BEI | Banque Européenne de l'Investissement |
| DG DEVCO | Direction Générale du Développement et de la Coopération Internationale |
| EPfW | European Pact for Water |
| FED | Fonds Européen de Développement |
| ICD | Instrument de Coopération au Développement |
| IcPS | Instrument de contribution à la Paix et la Stabilité |
| M\$ | Millions de dollars US |
| MAE | Ministère des Affaires Etrangères |
| OCDE | Organisation de Coopération et de Développement Economique |
| ODD | Objectif de Développement Durable |
| UE | Union Européenne |

Introduction

L'année 2015 a été une étape stratégique pour la gouvernance mondiale, l'éradication de la pauvreté et le développement durable. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), le programme d'action d'Addis-Abeba, l'Agenda 2030 pour le développement durable (avec l'adoption des Objectifs de Développement Durable – ODD) et l'Accord de Paris sur le climat adopté lors de la COP 21, ont conjointement redéfini la manière dont la communauté internationale, y compris l'Union européenne, s'emploiera à atteindre le développement durable et l'élimination de la pauvreté pendant de nombreuses années. L'Agenda 2030 est un programme universel qui s'applique à tous les pays, autant au niveau de leur politique interne qu'externe. Il reflète nombre de valeurs et d'intérêts européens fondamentaux et fournit un cadre international pour relever ces défis mondiaux.

Les principaux documents stratégiques existants jusqu'ici (le Consensus Européen pour le Développement de 2005 et le Programme pour le changement « Agenda for Change » de 2011) étaient articulés autour des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). L'UE est en train d'adapter sa politique de coopération au développement pour y intégrer l'Agenda 2030. Étant donné son importance directe pour les relations générales de l'UE avec les pays en développement, cette révision se fait en cohérence avec les travaux en cours sur l'avenir du partenariat entre l'UE et les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dans le cadre d'un après-Cotonou¹.

Ainsi, l'Union européenne a adopté un nouveau Consensus pour le Développement en mai 2017. Ce nouveau consensus fixe les principes généraux qui vont guider l'action de l'UE et de ses États membres dans leur coopération avec les pays en développement et planifier la stratégie de réalisation des ODD. L'eau et l'assainissement figurent à plusieurs reprises dans le document final du nouveau Consensus européen pour le Développement, grâce notamment au plaidoyer mené par les ONG européennes du secteur de l'eau et l'assainissement.

Le budget de l'Union européenne étant voté sur six ans, l'année 2017 a également été l'occasion pour l'Union européenne de dresser un bilan de mi-parcours pour la période budgétaire 2014-2020. Des évaluations de mi-parcours ont ainsi été réalisées pour les principaux instruments de financements extérieurs.

Si l'Union Européenne (institutions de l'UE) est un bailleur historique de l'APD pour l'eau et l'assainissement (avec en moyenne 522M\$ accordés par an pour le secteur depuis 2006²), la tendance actuelle est relativement alarmante pour le secteur. En effet, l'eau est considérée comme un secteur transversal par la DG DEVCO et n'est pas une priorité de la politique de développement. La Commission Européenne a fait le choix de prioriser pour sa politique extérieure de développement les secteurs des migrations, de la croissance et de l'emploi, du changement climatique (avec une prédominance de l'énergie) et du genre. L'eau et l'assainissement semblent perdre progressivement de l'importance structurelle et financière au sein de la politique extérieure de l'Union européenne.

Dans ce contexte, il convient d'être attentif aux évolutions et tendances actuelles pour ce secteur. Cette note d'analyse présente un état des lieux des financements européens³ pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène (EAH) et fournit un panorama des principaux instruments, programmes et mécanismes à l'œuvre. À partir des observations, elle propose des messages et des pistes de plaidoyer pour renforcer l'importance accordée au secteur de l'eau et l'assainissement au niveau des financements européens.

¹ Voir la communication sur le Partenariat renouvelé avec les pays ACP

² D'après les données sur l'APD de l'UE de l'OCDE (Engagements, prix constants 2014)

³ Le périmètre de cette étude concerne exclusivement les financements d'aide au développement issus des institutions européennes. Les données concernant l'APD des États Membres ne sont pas prises en compte.

Partie 1 : La politique de développement de l'UE pour l'eau et l'assainissement

1. La prise en compte de l'eau dans les documents de cadrage de la politique de développement

L'eau et l'assainissement apparaissent bien dans les documents de cadrage de la politique de développement, c'est-à-dire le *Consensus européen pour le développement* (de 2005 et de 2017) et l'*Agenda for Change*.

Les *Consensus européens pour le développement* sont des déclarations d'engagement des institutions européennes et des Etats-membres pour l'éradication de la pauvreté et la construction d'un monde stable et juste. Le premier document de 2005 a été redéfini en 2017 pour s'adapter aux exigences de l'Agenda 2030.

Dans le *Consensus pour le développement* de 2005, la Commission présentait les secteurs de concentration de son aide, dont l'un était « Eau et Energie », avec pour but d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement :

« 80. The Community 'integrated water resources management' policy framework aims at ensuring a supply of sufficient, good quality drinking water, adequate sanitation and hygiene to every human being, in line with the MDGs and the targets from Johannesburg. Further, it aims at establishing a framework for long term protection of all water resources, preventing further deterioration and promoting sustainable water use. »

Dans le nouveau *Consensus européen pour le développement* de 2017, l'eau n'est plus considérée comme un secteur prioritaire à proprement parlé. Plusieurs références à l'eau sont faites dans différents articles, notamment dans les articles 25 et 26 de la partie « Principles and Values Guiding development action » :

“25. The EU and its Member States will support the poorest communities in improving access for all to land, food, water, and clean, affordable and sustainable energy avoiding any damaging effects on the environment. They will promote policy initiatives and support partner countries in planning and implementing an integrated approach to concretely address the most relevant interlinkages between land, food, water and energy.”

“26. The significant increase in water demand and water shortages over the next decades, will lead to major challenges notably in terms of adaptation to climate change. Universal access to safe drinking water, sanitation and hygiene is a pre-requisite for health and well-being, growth and productivity. Water resources are also particularly exposed to environmental degradation, including climate change, threatening agriculture and food security. The EU and its Member States will support sustainable and integrated water management as well as more efficient use of water and water recycling including through a more strategic approach to regional development and integration.”

L'eau est également mentionnée à quelques reprises dans la partie « Prosperity – Inclusive and sustainable growth and job », notamment en lien avec l'agriculture et les infrastructures. Enfin, il est mentionné que les « blending operations » pourront concerner ce secteur (*voir partie 2. Sous-partie 4 de la présente note*).

L'*Agenda for Change*, adopté en 2011, constitue la stratégie pour la politique de développement européenne. L'objectif prioritaire de l'*Agenda for Change* est d'augmenter significativement l'impact et l'efficacité des politiques de développement de l'UE et, à cette fin, le document prévoit une série de changements clés dans la façon dont l'assistance est fournie. Ces orientations clés informent le processus de programmation pour la période actuelle 2014-2020.

L'*Agenda for change* pose les principes suivants pour l'aide au développement dans les pays partenaires de l'UE :

- Différentiation de l'aide entre les pays, adaptée aux besoins de chacun
- Concentration de l'aide en secteurs prioritaires (maximum trois par pays).
- Coordination des aides entre l'UE et ses Etats membres
- Cohérence de l'aide, avec l'évaluation de son impact.

Les priorités définies sont :

- Droits de l'Homme, démocratie et les autres éléments clés de bonne gouvernance vitaux pour un développement durable et inclusif. L'aide de l'UE pour la gouvernance est renforcée dans tous les partenariats. Les actions de l'UE doivent se centrer sur la promotion de la démocratie, des droits de l'Homme, de l'Etat de droit, de l'égalité des genres, la société civile et les autorités locales, la gestion du secteur public, la corruption, les politiques de taxes et l'administration. L'approche de l'UE doit employer différentes approches et instruments, tels que le dialogue politique et l'aide adaptée au contexte de chaque pays.
- La croissance inclusive et durable pour le développement humain est cruciale pour la réduction à long terme de la pauvreté. L'UE renforce son action sur la protection sociale, la santé et l'éducation. L'aide doit être renforcée pour ces secteurs qui ont un impact élevé sur le développement, comme l'agriculture durable, l'énergie et la gestion des ressources naturelles. Finalement, l'UE doit appuyer les secteurs favorisant une croissance inclusive et durable, comme le développement du secteur privé et la promotion de l'intégration régionale, notamment en utilisant des outils financiers pour faire effet de levier et augmenter l'impact de l'UE sur la réduction de la pauvreté.

L'*Agenda for Change* est pris en compte par les instruments financiers de l'UE pour la période 2014-2020 et la programmation budgétaire, dans l'idée de mettre en place ces principes et ces priorités.

Dans ce contexte, la place de l'eau et l'assainissement dépend des accords réalisés entre l'UE et les pays partenaires, dans le cadre des programmes indicatifs nationaux et régionaux qui déterminent les secteurs de concentration de l'aide (*voir partie 1.3*).

Ainsi, on constate globalement une tendance dans les documents de cadrage à présenter l'eau et l'assainissement comme un secteur transversal et non plus prioritaire en soi.

Les questions relatives à l'eau et l'assainissement sont actuellement traitées par la division « Eau, Infrastructure et Ville » de la DG DEVCO. Toutefois, au regard de la perte d'importance du secteur, la Commission européenne réfléchit à les intégrer dans la division « Environnement et Écosystèmes ».

Les explications avancées par la Commission Européenne pour justifier la place secondaire accordée à l'eau dans les priorités politiques sont le manque de portage politique du secteur par les Etats membres, ainsi que la faible priorité que lui accorde la majorité des pays bénéficiaires de l'aide de l'UE. Cette note permet toutefois de constater que 39 pays ont ciblé l'eau et l'assainissement dans leur programmation nationale avec l'UE (*voir partie 1.3*).

2. Panorama des principaux instruments de financement pour l'eau

Les instruments de financement de la DG DEVCO se répartissent en deux catégories : les instruments thématiques et les instruments géographiques.

Tableau 1. Instruments de financement dans le cadre du budget de l'UE

| Instrument | Objet | Type | Budget général (2014-2020) | Commentaires |
|---|---|-----------------------------|----------------------------|--|
| Instrument de Coopération au Développement (ICD) | Instrument de financement pour l'Asie, l'Asie Centrale, l'Amérique latine, Pays du Golf, Afrique du Sud + « Public Program growth and challenge », « Civil society organisations and local authorities » | Géographique +2 thématiques | 19.7 milliards € | Principal instrument de financement de l'UE pour le secteur de l'eau et l'assainissement |
| Instrument européen de Voisinage | Pays partenaires du programme de voisinage (Partenariat Sud et partenariat Est) | Géographique | 15.4 milliards € | |
| Instrument européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme | Promotion de la démocratie et des droits de l'Homme, renforcement de la société civile et de protection des défenseurs des droits humains | Thématique | 1.3 milliard € | Financement du projet "Rights to safe and affordable drinking water for all" en Bosnie-Herzégovine (2015). Mise en avant de l'eau comme Droit humain. |
| Instrument de Contribution pour la Stabilité et la Paix | Consolidation de la stabilité politique et de la paix en situation de crise/conflit | Thématique | 2.3 milliards € | Pas de financement connu pour le secteur de l'eau, mais un message est possible sur l'accès à l'eau comme source de conflit et une bonne gestion transnationales de l'eau comme facteur de stabilité géopolitique. |

Tableau 2. Instruments de financement hors budget de l'UE

| Instrument | Objet | Type | Budget général (2014-2020) | Commentaires |
|------------------------------------|--|--------------|----------------------------|--|
| Fonds européen de Développement | Afrique, Caraïbe, Pacifique et territoires d'outre-mer | Géographique | 29.1 milliards € | Second principal bailleur pour le secteur de l'eau et l'assainissement. |
| Banque européenne d'Investissement | | | | Le BEI gère les Facilités d'Investissement régionales, qui servent à financer des projets à l'aide de blending operations. |

3. La prise en compte de l'eau dans la programmation de l'aide

3.1. Fonctionnement de la programmation de l'aide

Les programmes indicatifs nationaux (PIN) et régionaux (PIR) sont un bon indicateur pour déterminer l'importance d'un secteur dans la politique de développement, et permettent également d'avoir un aperçu de l'attente des pays partenaires de l'Union européenne.

Les programmes indicatifs nationaux sont des accords entre l'Union européenne et des pays partenaires qui ont pour rôle de définir les priorités de développement et l'allocation des financements dans le pays. Les programmes indicatifs suivent une logique de concentration, c'est-à-dire que l'aide pour le développement se concentre dans plusieurs secteurs prioritaires (habituellement trois, voire moins pour les pays insulaires et/ou de petite taille). Ces secteurs prioritaires sont négociés entre les autorités du pays et l'Union européenne.

Les programmes indicatifs régionaux suivent la même logique que les nationaux, à l'exception qu'ils concernent des régions géographiques. Ils cadrent les aides pour les programmes transnationale et internationale au sein de la région. Les institutions multinationales de développement régionales sont souvent les partenaires de l'Union européenne dans ces programmes.

Les programmes indicatifs suivent la même durée que la période budgétaire (2014-2020). Les programmes indicatifs informent sur la répartition des allocations budgétaires entre les secteurs prioritaires. Cependant, ils ne précisent pas l'allocation au sein même de ces secteurs.

Les programmes indicatifs sont construits de la manière suivante :

- ❖ **Les secteurs prioritaires** : ce sont des secteurs généraux que le pays considère comme prioritaires. Ex. : Eau et assainissement
 - **Les objectifs** : les secteurs prioritaires se divisent en objectifs, qui déterminent les grandes priorités du secteur en question. Ex. : augmenter l'accès à l'eau des populations rurales
 - **Les résultats escomptés** : ce sont les résultats attendus concrètement pour réaliser un objectif. Ex. : Augmenter l'accès à l'eau potable en zone rurale à 75%
 - **Les indicateurs de vérification** : Chaque résultat escompté possède un ou plusieurs indicateurs indiqués pour pouvoir vérifier l'avancée concrète des objectifs fixés. Ex. : Taux d'accès à l'eau potable en zone rurale.

3.2. Programmes indicatifs nationaux

Au total, 39 pays ont mis l'eau et l'assainissement dans leurs programmes indicatifs. Cependant, l'eau n'a pas la même importance dans les programmes en fonction du pays. Le tableau suivant propose de lister les pays où l'eau apparaît dans le programme indicatif, en tant que secteur prioritaire, objectif, résultat ou encore indicateur.

| L'eau et l'assainissement figurent en tant que... | Afrique | Asie | Caraïbe et Amérique latine | Océanie et Pacifique | Total |
|---|---|------|---|---|-----------------------------|
| Secteur prioritaire | 8 pays (570 M\$) Angola, Burkina Faso, Djibouti, Guinée, Lesotho, Togo, Sao Tomé-et-Principe et Sénégal | | 2 pays (110 M\$) Bolivie et Nicaragua | 4 pays (84,6 M\$) Îles Cook, Papouasie Nouvelle-Guinée, Samoa et Tuvalu | 14 Pays (764,85 M\$) |

| | | | | | |
|-----------------------------------|---|--|--|--|----------------|
| Objectif | 2 pays Burundi et République Démocratique du Congo | 1 pays Kazakhstan | 2 pays Cuba et Guyane | | 5 pays |
| Résultat escompté | 11 pays Ghana, Guinée-Bissau, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sierra Leone, Swaziland, Tchad et Zimbabwe | 4 pays Népal, Ouzbékistan, Pakistan et Tadjikistan | 2 pays Guatemala et Suriname | | 17 pays |
| Indicateur de Vérification | 1 pays Cameroun | 2 pays Afghanistan et Sri Lanka | | | 3 pays |

3.3. Programmes indicatifs régionaux

Le tableau suivant liste les programmes indicatifs régionaux et indique l'importance qu'y occupent l'eau et l'assainissement:

| Place hiérarchique de l'eau dans les PIR | Régions |
|--|---|
| Secteur prioritaire | Asie centrale (170 M\$) |
| Objectif | Afrique de l'Est, du Sud et de l'océan Indien |
| Résultat escompté | Amérique latine |
| Indicateur de vérification | Afrique de l'Ouest, Asie et Caraïbe |
| Référence indirecte (objectifs et résultats liés au secteur de l'eau) | Afrique Centrale |

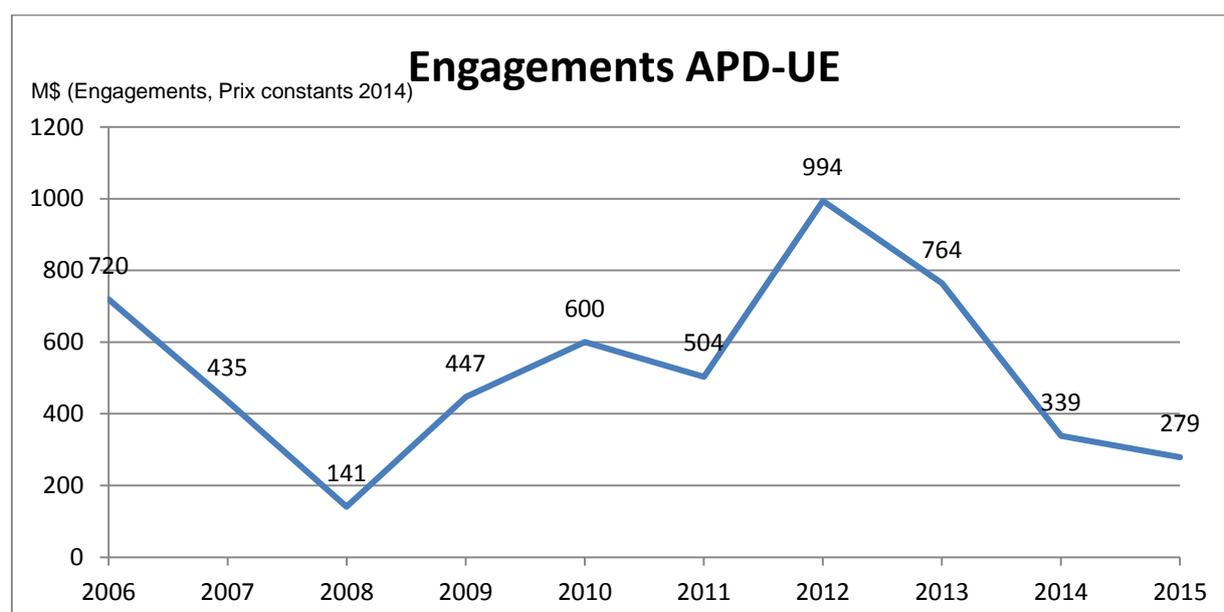
Partie 2 : État des lieux des financements européens pour le secteur de l'eau et l'assainissement

Avant-Propos

Cette partie présente les financements d'APD de l'Union européenne, c'est-à-dire issus des institutions de l'UE, sans prendre en compte l'APD des Etats membres. Les statistiques sont les engagements pris par l'Union européenne entre 2006 et 2015, à prix constants. Les données proviennent de la base de données de l'OCDE (consultée en mai 2017). La définition du secteur Eau et Assainissement est celle de l'OCDE⁴. L'aide humanitaire, lors des conflits ou catastrophes, n'est pas incluse dans ces données.

1. Une baisse de l'APD européenne pour le secteur de l'eau et l'assainissement depuis 2012

Les engagements d'APD pour le secteur de l'eau et l'assainissement ont connu trois grandes variations depuis 2006 et tendent à diminuer depuis 2012.



⁴Plus d'information sur : <http://www.oecd.org/dac/stats/water-relatedaid.htm>

La première tendance correspond à une forte baisse de l'APD pour le secteur, évoluant de 720 M\$ en 2006 à 141M\$ en 2008.

La deuxième tendance correspond à une hausse importante de l'APD pour l'eau et l'assainissement, augmentant jusqu'à 994M\$ en 2012.

La dernière tendance est à nouveau une forte baisse de l'APD, diminuant jusqu'à 279M\$ en 2015.

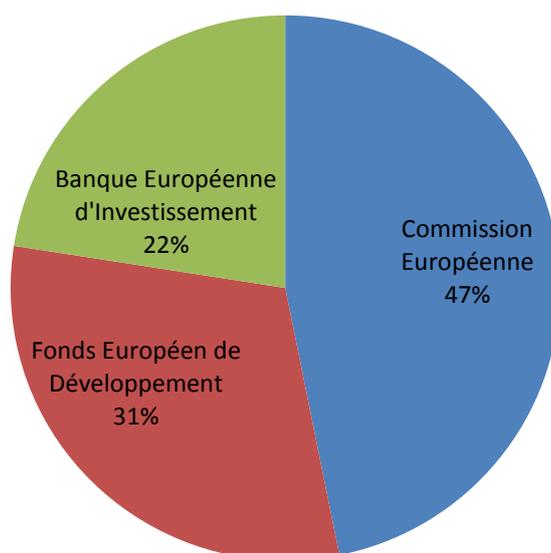
Ces variations peuvent trouver leur explication dans les périodes budgétaires. En effet, les données recourent ici la période budgétaire 2006-2013. Chaque diminution des engagements de l'UE intervient à la fin d'une période budgétaire et au début d'une nouvelle. Pendant ces périodes, le budget de la prochaine période est négocié et planifié, il n'est donc pas anormal de constater une baisse des engagements. Cependant les données disponibles vont jusqu'en 2015, il faut rester attentif à l'évolution de l'APD pour les années 2016 et 2017, pour voir si elle recommence à croître à nouveau ou non.

De plus, la baisse de 2013 à 2015 peut également correspondre à la fin du programme ACP-UE Facilité eau⁵, qui n'a pas été renouvelé pour la période 2014-2020. Environ 200M\$ étaient alloués à ce programme pendant la période 2007-2013, et son non-renouvellement laisse envisager des baisses des allocations budgétaires pour le secteur de l'eau pour la période 2014-2020. De plus, la fin de ce programme marque un changement des priorités pour le développement par la Commission, qui ne considère plus l'eau comme un secteur prioritaire. Il est donc très probable que les financements pour le secteur de l'eau et l'assainissement stagnent, voir diminuent pour la deuxième moitié de la période 2014-2020.

Outre la baisse des financements pour le secteur, on constate également une baisse du nombre de projets financés. En effet, alors que 79 projets avaient été financés dans le secteur de l'eau et l'assainissement en 2006, seuls 25 ont été engagés en 2015.

En termes de sources d'APD, c'est la Commission Européenne (en particulier via l'Instrument de coopération pour le développement) qui fournit la plupart de l'APD pour le secteur de l'eau. La BEI et le FED financent respectivement 22% et 31% des projets pour le secteur de l'eau et l'assainissement.

APD par Agences européennes (2006-2015)



⁵ Programme de financement du secteur de l'eau pour les pays des régions ACP (Cf.Sous-partie 3, Partie 2 pour plus détails)

Malgré les baisses de l'APD de l'UE, il existe un point positif dans l'aide européenne pour le secteur de l'eau et l'assainissement. Contrairement à de nombreuses agences de développement, l'UE (qui dispose d'une enveloppe « dons » importante) consacre presque un tiers⁶ de son APD pour le secteur à des projets de base entre 2006 et 2015 et 25% de son aide à l'appui aux politiques et à la gestion administrative du secteur. Les projets à grande échelle quant à eux représentent 29% de l'APD de l'UE (1498M\$ entre 2006 et 2015). L'éducation et la formation en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement restent faibles, avec 35M\$ dédiés à ces projets entre 2006 et 2015.

Tableau : Répartition de l'aide selon les sous-secteurs EAH de l'OCDE

| Sous-Secteurs | APD (2006-2015) en millions de USD | Pourcent age |
|--|--|-----------------|
| Politique et gestion administrative du secteur de l'eau (14010) | 1323 | 25% |
| Préservation des ressources en eau (y compris collecte de données) (14015) | 126 | 2% |
| Approvisionnement en eau et assainissement – systèmes à grande échelle (14020) | 1252 | 24% |
| Approvisionnement en eau – systèmes à grande échelle (14021) | 132 | 3% |
| Assainissement – systèmes à grande échelle (14022) | 114 | 2% |
| Approvisionnement en eau potable et assainissement - dispositifs de base (14030) | 1531 | 29% |
| Approvisionnement en eau potable – dispositifs de base (14031) | 66 | 1% |
| Assainissement – dispositifs de base(14032) | 26 | 1% |
| Aménagement de bassins fluviaux (14040) | 80 | 2% |
| Traitement des déchets (14050) | 537 | 10% |
| Éducation et formation en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement (14081) | 35 | 1% |

Unité en M\$ (Engagement, Prix constants 2014)

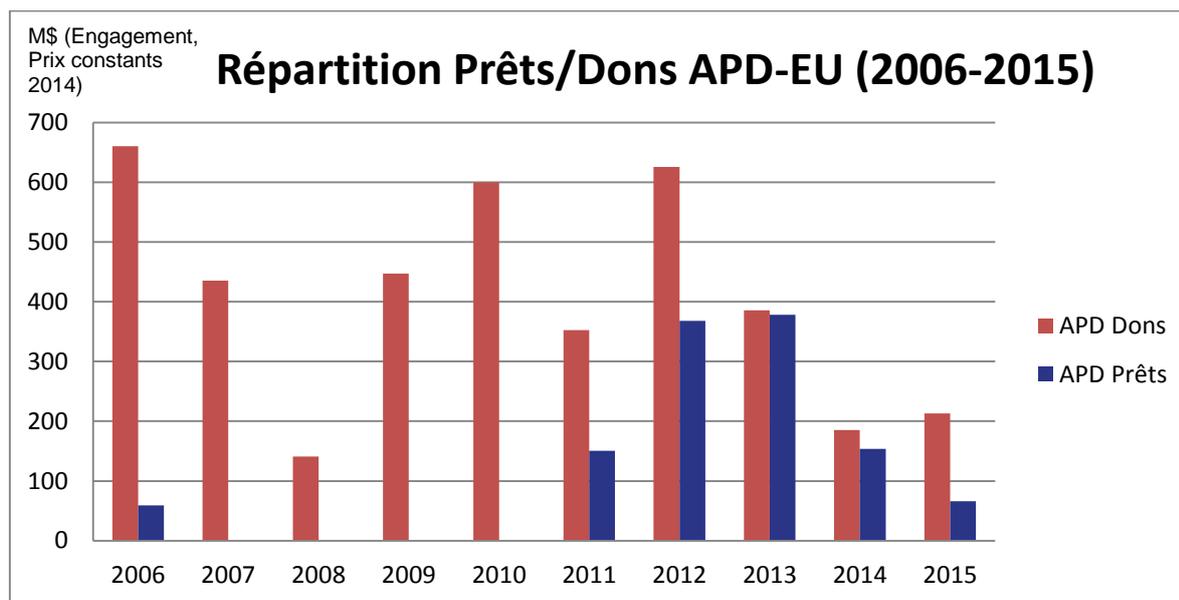
2. Une place croissante des prêts dans les financements

Contrairement à de nombreux bailleurs qui privilégient largement les prêts, les dons représentent une part majeure de l'APD de l'Union Européenne.

Toutefois, les prêts prennent progressivement et rapidement de l'importance depuis 2012.

⁶ 31% de l'APD de l'UE, soit 1623M\$

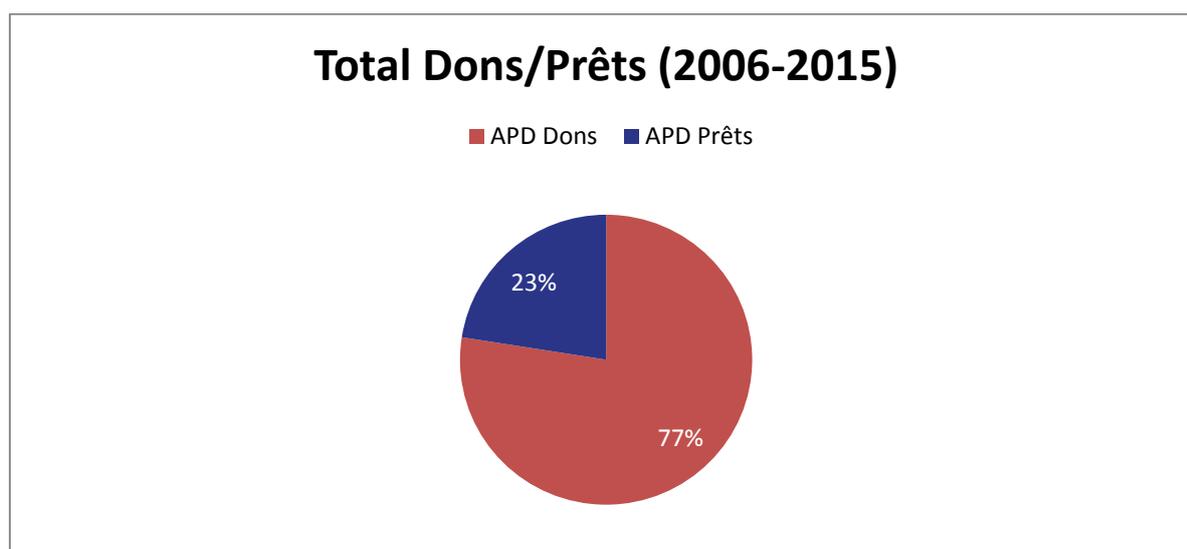
Graphique : Evolution des prêts et dons dans l'APD de l'UE



L'introduction des prêts dans l'aide européenne débute en 2006 assez faiblement, notamment avec la mise en place des « blending operations ». Par la suite, les prêts augmentent de manière importante à partir de 2011 jusqu'à atteindre presque le même montant que les dons en 2013 et 2014.

Ces données corroborent la volonté exprimée par la Commission d'augmenter la part des prêts dans ses aides à l'étranger. Il s'agit d'une tendance qui va probablement perdurer dans les années à venir, notamment du fait des difficultés budgétaires liées au départ du Royaume-Uni de l'Union européenne. La volonté de la Commission d'impliquer davantage le secteur privé dans les politiques de développement est clairement formulée dans le nouveau Consensus Européen pour le Développement. Dans le cadre d'une participation accrue du secteur privé, notamment dans le rôle de financeur de projet, on pourrait s'attendre à ce que les prêts continuent d'occuper un rôle croissant.

Graphique : Répartition prêts et dons dans l'APD de l'UE



3. L'absence de programme dédié à l'eau depuis 2013

En 2004, l'UE a créé la « Facilité Eau », un programme destiné aux pays de la région ACP signataires des accords de Cotonou. Utilisée lors des périodes budgétaires 2000-2006 et 2007-2013, cette Facilité visait à stimuler l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour les populations défavorisées, afin d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. L'instrument permettait également de contribuer à la gouvernance et la gestion des ressources en eau, et la construction des infrastructures nécessaires. Cette Facilité était rattachée au Fonds Européen de Développement et ses financements provenaient d'un reliquat du FED.

Dotée d'un budget de 500 millions € à sa création, pour la période 2005-2010, la Facilité a été renouvelée pour la période 2010-2013 avec un budget de 212 millions €. Cependant, elle n'a pas été renouvelée par la Commission pour la période 2014-2020, mettant fin de fait au seul instrument de financement spécifiquement dédié au secteur de l'eau et l'assainissement. La Facilité Eau présentait pourtant des avantages certains :

- L'allocation de fonds directs à la fois aux acteurs nationaux mais aussi locaux ;
- Le renforcement des politiques sectorielles pour l'eau, le développement de capacités locales et les partenariats avec de nombreuses parties prenantes. ;
- Elle était très efficiente dans sa capacité à lever des cofinancements provenant d'autres bailleurs.
- Elle avait pour intérêt de rendre l'information sur les financements et les acteurs du secteur de l'eau plus accessible.

Une évaluation finale de la Facilité Eau a été effectuée à la demande de la Commission. Les principales conclusions sont les suivantes :

- La Facilité Eau a répondu aux attentes des pays ACP et les besoins et attentes de leur population ;
- La Facilité Eau a appuyé les politiques sectorielles nationales et a apporté une valeur-ajoutée en supportant le développement et la mise en œuvre d'approches innovantes ;
- Les actions de la Facilité Eau ont été rentables et ses subventions ont constitué des outils flexibles, cependant certaines modalités ont conduit à des coûts de transaction élevés ;
- La Facilité a contribué à augmenter l'accès à l'eau potable et à l'assainissement de base pour les pauvres en zones rurales et urbaines, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté, à augmenter le niveau et la qualité de vie ;
- Les actions de la Facilité étaient généralement alignées avec les cadres de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) existants et intégraient des mesures environnementales ; cependant des défis persistent pour renforcer les capacités de gestion des ressources à long terme ;
- La Facilité a contribué à renforcer l'égalité des genres, la participation des bénéficiaires de l'eau et l'assainissement, la bonne gouvernance des services, et la prise en compte de l'environnement dans les actions. Cependant le système de suivi des résultats est trop faible.

Les recommandations faites à la suite à l'évaluation sont :

- Améliorer le système organisationnel, institutionnel et les politiques sectorielles publiques, en faisant le lien avec la réalisation des ODD et en insistant sur la mise en œuvre de la GIRE.
- Améliorer le système de suivi-évaluation, avec des indicateurs SMART et des évaluations régulières.
- Améliorer la participation et la coordination des parties prenantes du secteur.
- Améliorer la coordination formelle des donateurs et les mécanismes de dialogue.
- Renforcer la visibilité des actions de l'UE pour le secteur de l'eau et l'assainissement.
- Ebaucher et mettre en place des plans de renforcement institutionnel et de renforcement des capacités (au niveau national et local).
- Résoudre les défis financiers à travers la mobilisation de multiples sources.
- Documenter, analyser et disséminer les meilleurs pratiques, les approches innovantes et les leçons apprises.

4. L'importance croissante donnée aux *blending operations*

Les *blending operations* correspondent à l'utilisation d'un montant de subvention limité pour mobiliser les financements provenant d'institutions financières partenaires et du secteur privé, d'après la définition officielle de l'UE⁷. Il s'agit d'un appareil de financement où les subventions de l'UE sont associées avec des financements hors dons, comme des prêts, des garanties, des investissements directs à l'étranger, des financements du secteur privé local, etc. Ces projets associent d'autres institutions d'aide au développement, généralement des Etats membres de l'UE et des banques de développement, pour mettre en place des projets importants nécessitant des fonds conséquents. Selon l'UE, cette méthode de financement permet la réalisation de projets avec des bénéfices sociaux et économiques importants, mais des retours financiers faibles.

Depuis la dernière décennie, les *blending operations* occupent une place croissante dans les financements du secteur de l'eau et l'assainissement, et dans l'aide au développement de manière générale.

Selon les données recueillies sur le site de la DG DEVCO⁸, depuis 2008, 46 projets « blended » ont été financés dans le secteur de l'eau et l'assainissement pour un montant total de 417 millions €. Près de la moitié (195 millions €) ont été alloués pour les partenaires du programme de voisinage de l'Union Européenne⁹.

En termes de secteurs, les *blending operations* sont utilisées prioritairement pour l'énergie, les transports et l'eau et l'assainissement. Ce système de financement mixte semble prendre de l'importance et rentre dans la volonté de l'Union européenne d'ouvrir ses financements au secteur privé, dans la logique d'obtenir une croissance inclusive et durable.

Les « Blendings » sont gérés par les Facilités d'investissement. Celles-ci sont au nombre de sept en fonction des régions géographiques (Afrique, Amérique Latine, Asie, Pacifique, Asie Centrale et Voisinage de l'UE). La Facilité d'investissement Voisinage est gérée par la DG Voisinage. Les autres Facilités d'investissement sont gérées par la DG DEVCO, et se répartissent entre deux fonds de financements : l'Instrument de Coopération au Développement (Amérique latine, Asie et Asie centrale) et le Fonds européen de Développement (Afrique, Caraïbe et Pacifique).

5. Une APD ne ciblant pas suffisamment les pays à bas revenu

L'APD de l'UE pour l'eau et l'assainissement concerne en majorité l'Afrique, à 58%.

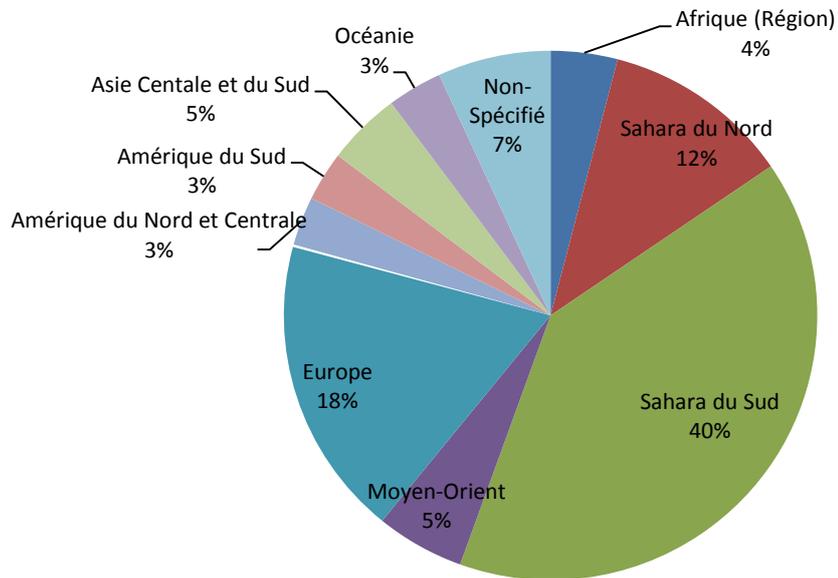
L'Europe est la deuxième région la plus financée, notamment avec le partenariat oriental de la politique de voisinage.

⁷ Définition fournie dans le document *Guidelines on EU blending Operation*, novembre 2015

⁸ Les données proviennent de la base de données des projets financés. Cependant, il est difficile de savoir si la liste est exhaustive ou non. Ces données sont donc à prendre avec du recul.

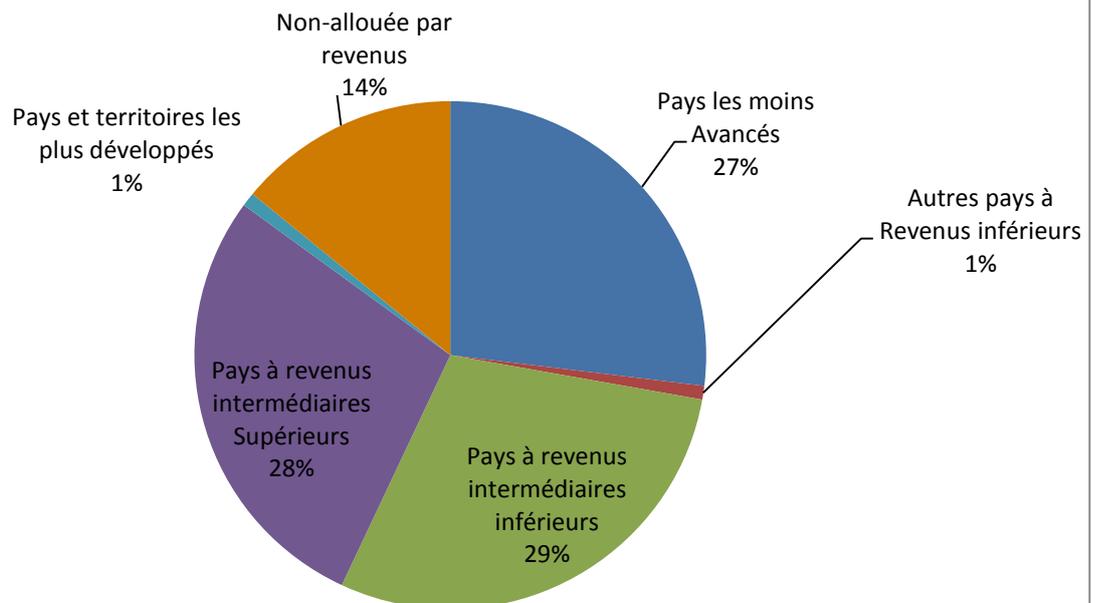
⁹ Le programme de voisinage de l'UE regroupe deux partenariats de coopération: le partenariat Oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine) et le partenariat Sud (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie et Tunisie)

APD par région (2006-2015)



De plus, les financements européens pour le secteur ne privilégient pas les pays à bas revenus, malgré leurs besoins. En effet, les pays à revenus intermédiaires (inférieurs et supérieurs) sont majoritaires à hauteur de 57%. Les Pays les Moins Avancés ne concernent que 27% à titre de comparaison.

APD par Revenus du pays (2006-2015)



Partie 3 : Propositions de messages et pistes de plaidoyer

1. Propositions de messages

1.1 Reconnaître l'importance de l'eau et l'assainissement dans les documents politiques de l'UE

Il est important de réévaluer la place de l'eau et l'assainissement dans les documents de cadrage de la politique de développement de l'UE (Consensus Européen pour le Développement et Agenda for Change). Si l'eau et l'assainissement sont certes des problématiques transversales, le secteur est essentiel pour la réalisation d'autres objectifs sectoriels. Santé, alimentation, éducation, égalité des genres, énergie, croissance économique, environnement... les défis liés à l'eau et à l'assainissement sont majeurs et impactent toutes les dimensions du développement durable. Ainsi ce secteur ne doit pas être considéré uniquement par le prisme des autres secteurs : l'accès à l'eau et à l'assainissement, ainsi que la bonne gestion des ressources, forment un Objectif de Développement Durable à part entière et devraient être considérés comme des problématiques importantes en soi. L'eau est un facteur-clé pour la réussite des Objectifs de Développement Durable, de l'Accord de Paris sur le Climat et de l'Accord de Sendai sur la réduction des catastrophes.

En outre, le secteur de l'eau et l'assainissement doit être appréhendé dans sa globalité, comprenant l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène, mais également la gestion intégrée des ressources en eau, la qualité de l'eau, les écosystèmes, l'efficacité de l'eau...

Enfin, l'accès à une eau potable et à un système d'assainissement décent ont des conséquences directes sur les 4 priorités de la DG DEVCO :

- **Migration** : L'eau joue un rôle important dans les phénomènes migratoires. En effet, la rareté de l'eau dans certaines régions peut coûter jusqu'à 6% du PIB, provoquant des conflits et accélérant les phénomènes migratoires¹⁰. De plus, de nombreux déplacés et réfugiés n'ont pas d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, posant un risque sanitaire important sur ces populations fragilisées.
- **Genre** : 90% des tâches de collecte d'eau sont réalisées par les femmes en Afrique¹¹. Le manque d'accès à des sanitaires expose une femme sur trois au risque de harcèlement, d'attaques, à la honte et à l'exposition aux maladies¹².
- **Climat** : L'eau est le principal vecteur par lequel le changement climatique affecte les êtres humains et l'environnement. La gestion des ressources en eau est indispensable pour l'atténuation et l'adaptation aux effets du changement climatique. De plus, 93% des pays ont mentionné l'eau comme priorité pour leurs stratégies d'adaptation au changement climatique, dans leurs contributions nationales préparées dans le cadre de la COP21¹³.
- **Croissance inclusive** : L'eau est un facteur important pour la croissance dans les pays en développement. C'est une ressource productive essentielle pour le secteur agricole (notamment l'agriculture vivrière), l'énergie, la production industrielle, le tourisme et beaucoup d'autres activités génératrices de revenus. Le manque d'accès à l'eau et à l'assainissement

¹⁰ Banque Mondiale, 2016

¹¹ *Water and Gender Factsheet*, UN-Water, 2013

¹² *WaterAid* ; Briefing note – 1 in 3 women lack access to safe toilets, 19 Novembre 2012

¹³ PFE/Coalition Eau, 2016

provoque des pertes économiques évaluées à 260 milliards de dollars par an¹⁴, comprenant les pertes de temps de travail et de productivité dues aux maladies et dépenses médicales.

1.2 Augmenter les financements de l'UE pour l'eau et l'assainissement et constituer un programme dédié

Permettre l'atteinte de l'ODD 6 requiert un financement conséquent et durable. Selon la Banque Mondiale, plus de 110 milliards de dollars annuels seront nécessaires pour atteindre les deux seules cibles 6.1 (accès à l'eau potable) et 6.2 (accès à l'assainissement) de l'ODD. Pour cela, le montant des investissements actuels dans le secteur doit tripler. Sans l'APD, cet objectif ne pourra être atteint. L'UE, bailleur historique en dons pour le secteur, doit *a minima* maintenir ses efforts (la moyenne 2006-2015 est de 522M \$ par an environ) et tendre vers une augmentation.

Dans ce cadre, la création d'une facilité thématique dédiée au secteur aurait pour avantages de clarifier les objectifs et modes de financements pour le secteur, centraliser l'information sur les financements disponibles (et ainsi la rendre plus accessible) et, enfin, mutualiser les différents acteurs et partenaires autour d'un programme commun.

1.3 Améliorer le ciblage géographique et sectoriel de l'aide

Une augmentation des financements de l'UE en dons permettrait de renforcer le ciblage de l'aide vers les Pays les Moins Avancés, où les besoins en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement et en renforcement des capacités sont les plus importants. L'augmentation des dons permettrait en outre de renforcer le financement de l'accès à l'assainissement, qui est très sous-représenté dans les programmes européens par rapport à l'eau.

1.4 Assurer la transparence de l'aide et faciliter l'accès à l'information

Si la Commission européenne fait partie des bailleurs les plus transparents, le manque de clarté et d'accessibilité des informations rend l'information assez opaque. Etant donné que l'eau et l'assainissement sont considérés comme un secteur transversal, les financements dépendent de plusieurs fonds et programmes. Les informations sont diffuses. Il est nécessaire de centraliser l'information sur les financements pour l'eau et l'assainissement pour accroître la lisibilité et la transparence de l'aide mais également faciliter le travail des partenaires de l'Union européenne.

En outre, l'UE pourrait se doter d'une stratégie Eau et Assainissement spécifique, qui permettrait de donner des lignes directrices claires pour ses priorités et ses financements pour le secteur, assorties d'objectifs, de moyens et d'un système de suivi.

2. Pistes de Plaidoyer

2.1 Préparer dès aujourd'hui le plaidoyer autour du budget 2021-2027 de l'UE

Les discussions pour l'élaboration du budget de la période 2021-2027 vont débiter très prochainement, faisant suite à l'évaluation de mi-parcours des instruments de financements extérieurs de la période 2014-2020. Or il est ressorti des réunions de préparation pour les évaluations de mi-parcours en 2017¹⁵ que l'eau et l'assainissement perdent de l'importance aux yeux de la Commission. Il est donc à craindre que cette tendance se perpétue au cours des discussions pour le budget post-2020. Afin de contrer cette inclinaison pour le secteur, il convient d'établir une stratégie de plaidoyer dès à présent pour la préparation du budget 2021-2027.

¹⁴ *Global costs and benefits of drinking-water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage*, OMS, 2012

¹⁵ Selon les informations fournies par le MAE et la division eau de la DG DEVCO à la Coalition Eau.

2.2 Développer un plaidoyer sur plusieurs niveaux de décideurs

Pour agir efficacement au niveau européen, intervenir exclusivement au niveau des institutions européennes est insuffisant. En tant qu'organisation multinationale, l'Union Européenne regroupe et dialogue à plusieurs niveaux de décideurs : les représentants locaux et régionaux (avec le Comité Européen des Régions), les représentants nationaux (Etats Membres) et internationaux. Pour développer un réseau d'influence efficace, il faut agir sur ses différents niveaux de décideurs afin de les sensibiliser. Si les questions sur l'eau et l'assainissement sont soulevées par plusieurs de ses partenaires, la Commission sera davantage contrainte de réévaluer l'importance du secteur.

2.3 Renforcer le plaidoyer national pour affecter en aval les décisions européennes

Les Etats membres déterminent les grandes tendances et évolutions du fonctionnement de l'Union européenne. Un plaidoyer au niveau européen sur l'eau et l'assainissement doit s'appuyer sur un plaidoyer national. Les Etats membres ont la plus grande capacité d'influence et de pression sur la Commission européenne. Il convient ainsi que les ONG nationales du secteur de l'eau et l'assainissement dialoguent ensemble pour élaborer des objectifs et messages communs afin de nourrir leurs plaidoyers nationaux.

2.4 Accompagner le plaidoyer des partenaires des pays en développement pour la priorisation du secteur de l'eau dans les PIN/PIR

En vertu des principes d'alignement de l'aide, les pays bénéficiaires ont une forte capacité d'influence sur la politique de développement européenne. En effet, la programmation de l'aide au développement européenne est alignée aux attentes et besoins des pays partenaires. Les gouvernements déterminent leurs secteurs prioritaires avec l'Union européenne. Dans ce cadre, il est nécessaire d'accompagner les ONG des pays en développement partenaires pour renforcer leur plaidoyer au niveau de leur gouvernement et assurer une place centrale de l'eau dans les PIN.

2.5 Construire des relations avec les Think Tanks et les groupes de consulting conseillant la DG DEVCO

Comme toute Direction générale, la DG DEVCO collabore avec des Think Tanks, des groupes de consulting ou des groupes de lobbying pour obtenir des rapports d'expertise, nécessaires à son travail. Le manque de moyens des directions générales (en comparaison notamment aux ministères nationaux) place les fonctionnaires européens dans une position de recherche d'expertise externe. Une stratégie potentiellement efficace pour le plaidoyer serait d'élaborer un panorama des autres groupes d'ONG, de Think Tanks ou tous autres groupes d'influence gravitant autour de la DG DEVCO, et, éventuellement, de développer des liens avec ces groupes pour connaître la teneur de l'expertise nécessaire à la DG DEVCO et influencer les recommandations.

2.6 Donner une visibilité à l'European Pact for Water (EPfW) auprès des acteurs européens et nationaux

Pour développer une capacité d'influence au niveau européen, il convient de travailler sur la visibilité de l'European Pact for Water, réseau informel d'ONG et OSC créé en 2016 (à l'initiative des ONG Borda et Women for Water Partnership), auprès des acteurs européens et nationaux, afin que l'organisation s'établisse comme interlocuteur privilégié sur ces questions. Pour développer la visibilité de l'EPfW, il serait notamment utile de construire des relations avec d'autres groupes et réseaux agissant au niveau européen.

2.7 Montrer comment l'eau est connectée aux priorités de l'UE

Construire des liens entre les priorités actuelles de l'UE en matière de développement et le secteur de l'eau et l'assainissement est nécessaire (*voir message 1 ci-dessus*). La stratégie de plaidoyer devrait

reprenre les documents et accords sur les priorités du développement, et construire des connexions avec le secteur de l'eau et l'assainissement.

Par ailleurs, notons également qu'un mauvais accès à l'eau et à l'assainissement, ainsi qu'une mauvaise gestion des ressources en eau entre pays/ethnies/groupes humains, est une source de conflit, notamment au Moyen-Orient et en Afrique, d'après les études réalisées par *Insight on Conflict*¹⁶. Les conflits liés à l'eau ont augmenté exponentiellement, passant de 10 conflits en 1980 à 80 conflits en 2010¹⁷. La croissance démographique en Afrique ou au Moyen-Orient, associée aux changements climatiques, provoque des restrictions et des surexploitations des ressources en eau, menant à des formes de déstabilisation. En outre, l'importance de la coopération entre Etats sur la question de l'eau pour garantir la paix dans certaines régions du monde¹⁸ est cruciale. Des programmes sur l'eau pourraient donc être intégrés à l'Instrument de coopération pour la paix et la stabilité de l'UE.

2.8 Mettre en avant la responsabilité de l'UE dans le financement et la mise en œuvre des ODD

Etant donné que l'UE a adopté l'*Agenda 2030* des Nations Unies¹⁹, elle s'est engagée à contribuer à l'atteindre les 17 ODD fixés pour 2030. Il faut mettre en avant sa responsabilité en tant qu'acteur international et économique majeur. Son exemplarité et sa responsabilité dans le respect de cet engagement sont nécessaires, en particulier pour une organisation multinationale qui aspire à être un « leader » en termes de transition écologique.

¹⁶ Plateforme d'information et de recherche créée par l'ONG *Peace Direct* en partenariat avec l'IcPS sur les projets de construction de la paix.

¹⁷ Adan E. Suazo, *Demystifying the wars of the future : the past and current state of waters conflicts* sur la plateforme *Insight on Conflict* 2015

¹⁸ <https://www.insightonconflict.org/blog/2015/04/water-politics-peace-jordan/> & <https://www.insightonconflict.org/blog/2013/12/good-water-neighbors-middle-east/>

¹⁹ Résolution des Nations Unies entrée en vigueur le 1^{er} Janvier 2016, fixant 17 ODD et 169 objectifs connexes pour les 15 ans suivant l'adoption de la résolution.

Conclusion

Au fil des dernières périodes budgétaires, le secteur de l'eau et l'assainissement perd progressivement de l'importance dans les documents politiques de l'UE et dans les financements extérieurs. La baisse de l'aide au développement des institutions de l'UE pour le secteur depuis 2012 et le non-renouvellement de la Facilité Eau UE-ACP pour la période 2014-2020 sont des tendances significatives.

Dans le cadre de sa stratégie de concentration des aides par secteurs prioritaires, la Commission place l'énergie, le genre, le changement climatique et les migrations bien avant l'eau et l'assainissement, alors même que l'accès à l'eau et l'assainissement et la bonne gestion des ressources en eau sont un prérequis pour les avancées dans ces domaines.

L'évolution des financements européens dans le secteur de l'eau présente une tendance à la diversification des aides. La proportion des prêts dans le secteur augmente depuis 2011 (concordant avec la baisse des engagements pour le secteur), et l'introduction de financements privés se développe via les *Blendings operations*.

Cette tendance risque de perdurer pour la période budgétaire suivante si rien n'est entrepris. Il est donc important que des représentants de la société civile du secteur se mobilisent pour influencer sur la préparation du budget 2021-2027, dont les discussions devraient avoir lieu de 2017 à 2020. Pour convaincre la Commission de reconsidérer la place de l'eau et l'assainissement pour le budget suivant, il conviendrait de développer un réseau de plaidoyer à plusieurs niveaux et travailler sur la mutualisation et la mise en réseau des acteurs de l'eau et l'assainissement au niveau européen.

Sources

Bibliographie

- Rapports d'activités annuels de la DG DEVCO (années 2001 à 2016)
- Programmes Indicatifs Nationaux et Régionaux des pays partenaires de l'UE
- Operational Annual Report 2015, Neighbourhood Investment Facility
- European Water Initiative Annual Report 2015
- DG DEVCO Organisation Chart, 16/01/2017
- Annual Account Of the European Development Fund 2015
- Operational Report 2015, Instrument de Coopération pour le Développement
- *Next steps for sustainable European future : European Union action for sustainability*, Commission Européenne, 2016
- *11th European Development Fund Internal agreement*, Commission Européenne, 2013
- *Guide to EuropeAid funding instruments 2014-2020*, Concord, 2013
- *A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific*, Commission Européenne, 2016
- *Council Conclusions on EU water diplomacy*, Conseil de l'UE, 2013
- *Evaluation of the 9th and 10th EDF – ACP EU water facility*, SAFEGE, 2016
- *Guideline on EU Blending operations*, Commission Européenne, 2015

Webographie

- Site Internet de la DG DEVCO
- Site Internet du Parlement Européen
- Site Internet de l'Agence Française du Développement
- Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (base de données SNPC)
- Site internet de Insight on Conflict
- Site internet du Programme Panafricain

Entretiens

- Entretiens avec la Division Eau, Infrastructure et Ville de la DG DEVCO, ainsi que des membres de la DG Environnement à Bruxelles le 23/01/2017
- Réunion avec le European Pact for Water (EPfW) à la Haye le 16/05/2017