

[Analyse]

PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION RELATIF AU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET À LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS MONDIALES

COMMENTAIRES DE LA COALITION EAU SUR LE PJJ DSIM DE JANVIER 2020

14/02/2020

I COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LE PROJET DE LOI (PJJ)

- Il convient de saluer l'intégration d'une programmation budgétaire au PJJ, pour l'augmentation de l'Aide Publique au Développement d'ici à 2022, afin d'atteindre 0,55% du RNB consacré à l'APD (Article 1). L'intégration de cette programmation budgétaire dans la loi répond à une demande de longue date des ONG. L'article 1^{er} propose une trajectoire d'augmentation des crédits de la mission budgétaire « Aide publique au Développement » et du Fonds de Solidarité pour le Développement¹. L'évolution des autres ressources comptabilisées en APD française est précisée de manière indicative dans le Cadre de Partenariat Global annexé au PJJ. Cependant, la programmation financière n'est pas détaillée au-delà de 2022 alors que le PJJ porte sur la période 2020-2025. Le PJJ n'affiche pas l'objectif de consacrer 0,7% du RNB à l'APD en 2025.
- Concernant la trajectoire entre 2017 et 2022, les postes d'augmentation majeurs des financements sont : les dons de la mission budgétaire APD (de 2 177M€ à 4 562M€), les prêts bilatéraux de l'AFD (1 298M€ à 2 224M€), les instruments d'appui au secteur privé (de 0 à 769M€), la contribution à l'APD financée par le budget de l'Union Européenne (1 527M€ à 2140M€). S'il est positif de constater que des moyens supplémentaires en dons seront dégagés (+2 385M€), cette augmentation des dons est trop timide pour permettre un rééquilibrage prêts-dons de l'APD française. La mission APD ne constituera qu'un tiers de l'APD française, alors qu'elle a un rôle essentiel dans le financement des services de base (dont l'eau et l'assainissement) dans les Pays les Moins Avancés. Par ailleurs, la part de la Taxe sur les

¹ Le FSD est financé par la Taxe sur les Transactions Financières (TTF) et la Taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA)

Transactions Financières dédiée à l'APD n'augmente pas, alors que cette taxe avait été créée initialement pour être intégralement reversée à l'APD et permettrait de lever plus de dons.

- L'intégration des frais de santé des migrants dans la comptabilisation de l'APD à partir de 2019 est regrettable, tout comme pour les frais d'accueil des réfugiés (qui y sont déjà intégrés depuis plusieurs années). En outre, cela gonfle artificiellement les montants d'APD.
- L'article 1^{er} prévoit également une hausse de l'APD transitant par la société civile, ainsi qu'une hausse des fonds pour le soutien à l'action extérieure des collectivités locales, qui vont doubler en 2022 par rapport à 2017. Cette hausse est positive, mais il n'est pas précisé si le doublement concerne aussi bien les OSC que les collectivités, ou s'il s'agit du montant total. Par ailleurs, l'objectif de doublement de l'APD transitant par les ONG n'est pas assez ambitieux (la France sera encore bien loin de la moyenne des autres pays du CAD de l'OCDE). Notons toutefois que le droit d'initiative des OSC/ONG est reconnu et sera désormais consacré dans la loi (paragraphe VIII).
- Il convient de saluer la création d'un « 1% mobilité » (Article 4), sur le modèle du 1% eau, qui vient compléter les dispositifs existants pour les collectivités et leurs opérateurs (1% eau, 1% déchets, 1% énergie). Selon l'étude d'impact du PJJ, le potentiel de financements levés par le dispositif du 1% mobilité est évalué à environ 100 millions d'euros annuels (sur une hypothèse d'assiette de près de 10 milliards d'euros). Afin d'encourager encore davantage et de renforcer la coopération décentralisée, des dispositifs d'animation et de sensibilisation des collectivités aux « 1% » devraient être mis en œuvre. Or l'Etat ne propose pas de mesure particulière à ce niveau.
- La transparence et le suivi-évaluation de la politique d'APD sont renforcés par une meilleure information au Parlement (Article 2) et la création d'une commission indépendante d'évaluation de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, placée auprès de la Cour des Comptes, avec 5 à 10 évaluations par an (Article 8).
- Le PJJ prévoit également des mesures pour améliorer la redevabilité de la France sur la mise en œuvre des ODD (Article 3). Il permet d'inscrire les ODD dans le droit national comme référence du développement durable. Il permet également d'actualiser le cadrage du rapport annuel de la France sur les nouveaux indicateurs de richesse², remis par le gouvernement au Parlement en octobre chaque année, à l'aune des ODD. La méthode n'est toutefois pas précisée (cela signifie-t-il que le rapport des 15 indicateurs de richesse va intégrer un reporting sur les 98 indicateurs ODD suivis par l'INSEE pour la France ?). Enfin, les collectivités territoriales devront également compléter leurs rapports sur la situation en matière de développement durable (présentés lors des débats sur leurs projets de budgets), en montrant comment elles contribuent aux ODD.

2. COMMENTAIRES GENERAUX SUR L'ANNEXE « CADRE DE PARTENARIAT GLOBAL »

- Le rapport annexé intitulé « Cadre de Partenariat Global » (CPG) fixe les grandes orientations, dont les priorités géographiques et thématiques. La priorité géographique est accordée à l'Afrique. La partie II « Orientations stratégiques » précise que la France consacrera 75 % de l'effort financier total de l'Etat en subventions et en prêts et au moins 85 % de celui mis en œuvre via l'AFD dans la zone Afrique et Méditerranée. Ce ciblage manque de discernement entre les deux régions, où les défis n'ont pas la même ampleur : il est regrettable que la cible ne

² Créés en 2015 par la « Loi Eva Sas »

porte pas spécifiquement sur l'Afrique subsaharienne. Par ailleurs, la liste des 19 pays prioritaires est rappelée et il est précisé que ceux-ci bénéficieront de la moitié de l'effort en subvention de l'Etat et des deux-tiers des subventions de l'AFD. La concentration d'une partie des subventions sur ces pays, relevant tous de la catégorie des Pays les Moins Avancés, est positive mais insuffisante puisque le montant des subventions est peu élevé en raison du déséquilibre prêts-dons de l'APD française (qui est particulièrement fort pour le secteur de l'eau et l'assainissement).

- Chacun des 9 axes thématiques prioritaires de la partie III contient des liens avec des stratégies déjà existantes dans ces secteurs. Les orientations de chaque secteur sont également précisées.
- L'axe prioritaire « Prévenir et traiter les risques et les fragilités » intègre un montant affecté à l'aide humanitaire puisqu'il est prévu que « la contribution financière annuelle triplera d'ici 2022 ». Cela reprend l'engagement du CICID de 2018, rappelé dans la stratégie internationale humanitaire 2018-2022, d'atteindre environ 500M€ affectés à l'aide humanitaire en 2022. Les enjeux de continuum entre l'urgence et le développement sont également évoqués dans cette partie.

II COMMENTAIRES SUR LA PARTIE EAU ET ASSAINISSEMENT

L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT PARMIS LES AXES PRIORITAIRES

La Coalition Eau salue l'intégration de l'eau et l'assainissement parmi les thématiques prioritaires de la politique de développement solidaire de la France, parmi les 9 thématiques listées dans le Cadre de Partenariat Global. Il s'agit de l'axe 7 « Améliorer la gestion de l'eau et l'assainissement ». Notons toutefois que l'enjeu d'améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement aurait mérité d'être intégré explicitement au titre de cet axe.

UNE COHERENCE PARTIELLE AVEC LA STRATEGIE EAU ET ASSAINISSEMENT DE LA FRANCE

La France, sous pilotage du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, vient d'élaborer une nouvelle stratégie internationale pour l'eau et l'assainissement (2020-2030). Certaines idées majeures présentes dans la stratégie sont intégrées au paragraphe Eau et Assainissement du CPG. Toutefois ce dernier ne présente pas clairement les axes majeurs retenus par la stratégie (avec notamment 2 objectifs centraux : la mise en œuvre des droits humains à l'eau et à l'assainissement, et la Gestion Intégrée des Ressources en Eau), celle-ci ayant été rédigée et finalisée après la rédaction du PJJ DSIM et du CPG.

Il y a également une incohérence avec la proposition intégrée au CPG de soutenir « la mise en place, au sein des Nations unies, d'un comité intergouvernemental sur l'eau » : cette proposition n'a pas été retenue pour être intégrée à la stratégie internationale.

UN DIAGNOSTIC DES ENJEUX ASSEZ APPROFONDI

Le paragraphe décrit les principaux enjeux actuels en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène (EAH) : accessibilité à l'EAH, préservation des ressources, pressions croissantes, etc. Il fait le lien avec l'Agenda 2030 et présente dans le détail le contenu de l'Objectif de Développement Durable (ODD) 6 dédié à l'eau et à l'assainissement.

LA RECONNAISSANCE DES LIENS AVEC LES AUTRES SECTEURS

Le paragraphe sur l'eau et l'assainissement prend également fortement en compte les interrelations avec les autres secteurs : il met en avant le fait que l'eau et l'assainissement sont des « moteurs incontournables » pour la réalisation des progrès pour les autres droits humains et les différents domaines du développement durable.

Notons également que la question de l'eau est également citée directement dans d'autres paragraphes thématiques :

- Axe 1 (Prévenir et traiter les crises et les fragilités) : réponses aux besoins fondamentaux des populations touchées par les crises, dont l'accès à l'eau et l'assainissement
- Axe 6 (Continuer de renforcer la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable) : la sécurisation de l'accès à l'eau pour un développement rural inclusif ; la nécessité de lutter contre la malnutrition dans une approche multisectorielle, dont l'assainissement

UNE PLACE CENTRALE POUR LES DROITS HUMAINS

Le paragraphe intègre une dimension « droits humains » assez forte. Il présente le fait que l'accès à l'eau et à l'assainissement a été reconnu comme un droit humain en 2010 par les Nations Unies. Il prévoit en outre que « la France poursuit son action pour la mise en œuvre universelle de ce droit humain, en portant une attention particulière à la promotion de l'hygiène et aux populations les plus vulnérables ».

DES AXES PERTINENTS POUR LE SECTEUR

Le PJJ retient des axes centraux pertinents, que la France souhaite promouvoir dans le domaine : mise en œuvre des droits humains à l'eau et à l'assainissement, gestion intégrée et équitable des ressources en eau, recherche-innovation, développement de mécanismes innovants et solidaire de financements (dont les outils décentralisés), adaptation au changement climatique, biodiversité aquatique, amélioration de la gouvernance mondiale de l'eau, EAH dans les crises humanitaires.

AUCUNE MENTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT POUR LE SECTEUR

Le paragraphe sur l'eau ne contient aucune mesure sur les financements pour le secteur. Pourtant les moyens de mise en œuvre constituent l'axe 3 de la stratégie internationale EAH adoptée récemment. Il aurait été bénéfique que le paragraphe du CPG reprenne certaines de ses dispositions : la nécessité de rehausser la part des dons bilatéraux dans le domaine de l'eau et l'assainissement, pour cibler davantage les Pays les Moins Avancés (en particulier les Pays Pauvres Prioritaires), et l'engagement de rééquilibrer les financements entre eau et assainissement, en dédiant la moitié de l'APD pour le secteur à l'assainissement.

DES INDICATEURS INSUFFISANTS

Deux indicateurs de résultat pour la politique de la France sont retenus pour le secteur (voir page 28 du CPG) :

- Nombre de personnes bénéficiant d'une amélioration de leur service d'alimentation d'eau potable grâce à la France
- Nombre de personnes bénéficiant d'une amélioration de leur service d'assainissement grâce à la France

Ces deux indicateurs sont centrés sur « l'amélioration du service » et non l'accès en tant que tel. Ils peuvent donc englober des réalités très différentes : ils intègrent aussi bien les personnes qui gagnent un accès élémentaire à l'eau potable et à l'assainissement (le « primo-access »), que les personnes qui bénéficient déjà d'un accès, mais dont le niveau de service est amélioré pour atteindre une gestion en toute sécurité. L'AFD, elle, distingue dans le suivi de son Cadre d'intervention sectoriel de l'AFD ces 2 niveaux (qui correspondent à l'échelle accès définie pour le suivi des ODD par le programme commun OMS/UNICEF) : elle fait un reporting sur, d'une part, l'accès élémentaire et, d'autre part, l'accès géré en toute sécurité. Il aurait été pertinent de garder ces deux niveaux dans le cadre de suivi du CPG, afin de rendre visibles spécifiquement les efforts pour faciliter l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Par ailleurs, ce cadre de suivi n'intègre aucun indicateur sur la gestion des ressources en eau, la qualité ou la pollution de l'eau, la préservation des écosystèmes aquatiques, les crises liées à l'eau...

III PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS SUR LE PARAGRAPHE EAU ET ASSAINISSEMENT ET LES INDICATEURS LIES

7/ Améliorer l'accessibilité et la gestion de l'eau et l'assainissement

Source de vie et de biodiversité, la ressource en eau est un bien public mondial. Sa préservation et son accessibilité constituent l'un des principaux défis environnementaux du XXIème siècle, d'autant plus que cette ressource est sous pression croissante, particulièrement vulnérable au changement climatique, à l'explosion démographique, à l'évolution des modes production et de consommation, et à l'urbanisation croissante.

En 2017, 2,1 milliards de personnes n'ont pas accès à des services d'eau potable et 4,5 milliards de personnes n'ont pas accès à des services d'assainissement, avec des conséquences sanitaires, sociales, économiques et environnementales lourdes. 40% de la population mondiale sera confrontée aux pénuries d'eau d'ici 2050.

L'eau et l'assainissement sont des moteurs incontournables de la réalisation des autres droits humains, du développement économique, de la santé, de la sécurité alimentaire et d'une meilleure nutrition, de l'éducation et de l'égalité femmes-hommes, de la préservation de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique, de la stabilité sociale, économique et politique de nos sociétés, et de la préservation de la sécurité et de la paix à travers de le monde.

Reconnu comme un droit humain par les Nations unies en 2010, l'accès universel à l'eau potable et l'assainissement sont les premières cibles de l'ODD 6, qui vise un accès universel et équitable à l'eau potable, à l'hygiène et à l'assainissement d'ici 2030, en particulier pour les populations vulnérables. Il vise aussi la gestion intégrée et durable de cette ressource, en termes de qualité de l'eau, d'usage durable et efficace, de protection des écosystèmes, et mentionne la réduction du nombre de personnes souffrant de la rareté de l'eau. Cet objectif intègre la notion de gestion transfrontalière de cette ressource, essentielle à la gestion durable, ainsi qu'à la paix et à la coopération.

L'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement est un axe de la politique française de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. La France poursuit son action pour la mise en œuvre universelle de ce droit humain, en portant une attention particulière à l'accès à l'assainissement, la promotion de l'hygiène et aux populations les plus vulnérables. Elle promeut la gestion intégrée et équitable des ressources en eau, y compris par la recherche et l'innovation, comme outil diplomatique et de bonne gouvernance. Elle renforce la mise en œuvre de mesures d'adaptation au changement climatique dans le domaine de l'eau et de préservation de la biodiversité aquatique, et soutient des modèles sobres en eau. Elle participe à l'amélioration de la gouvernance mondiale de l'eau, par un engagement diplomatique renforcé, le soutien aux coopérations transfrontalières et à la mise en place, au sein des Nations unies, d'un comité intergouvernemental sur l'eau. La France agit aussi pour garantir le droit à l'eau dans les situations de crises humanitaire.

La France s'engage à rehausser la part des dons bilatéraux dans le domaine de l'eau et l'assainissement, pour cibler davantage les Pays les Moins Avancés et à rééquilibrer les financements entre eau et assainissement, en dédiant la moitié de l'APD pour le secteur à l'assainissement. Elle recherche le développement de mécanismes innovants et solidaires de financement de ce secteur, dont les outils décentralisés.

Indicateurs

Axes prioritaires	ODD	Objectifs par axe	Niveau 1- Progrès des pays partenaires à travers les indicateurs ODD	Niveau 2- Indicateurs de résultat de la politique de la politique de développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales de la France
Eau et assainissement	1-6	Favoriser l'accès à l'eau potable pour tous et toutes et de façon durable	6.1.1- Proportion de la population utilisant des services d'alimentation en eau potable en toute sécurité dans les pays prioritaires	<p>Nombre de personnes bénéficiant d'un service élémentaire d'eau potable grâce à la France</p> <p>Nombre de personnes bénéficiant d'un service d'alimentation en eau potable géré en toute sécurité</p>
		Favoriser l'accès à l'assainissement et à l'hygiène pour tous et toutes et de façon durable	6.2.1 Proportion de la population utilisant des services d'assainissement gérés en toute sécurité dans les pays prioritaires	<p>Nombre de personnes bénéficiant d'un service d'assainissement élémentaire grâce à la France</p> <p>Nombre de personnes bénéficiant d'un service d'assainissement géré en toute sécurité</p>