

LES FINANCEMENTS DES ONG FRANÇAISES POUR L'ACCÈS À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT DANS LES PAYS DU SUD

SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

Étude réalisée par la Coalition Eau sur la base d'enquêtes menées directement auprès des ONG françaises du secteur Eau et Assainissement par le biais de questionnaires quantitatifs et qualitatifs, ainsi que sur la base de supports produits par l'AFD, le pS-Eau et de précédents travaux de la Coalition Eau.

Juillet 2014

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

Résumé

Dans le cadre du bilan des Objectifs du Millénaire pour le Développement et la définition de futurs objectifs de développement durable par la communauté internationale, la Coalition Eau a souhaité approfondir la question du financement du secteur de l'eau et de l'assainissement, au travers de plusieurs études, parmi lesquelles une étude sur l'aide publique au développement pour le secteur Eau et Assainissement. La présente étude, cherche à compléter ce panorama en s'intéressant aux fonds mobilisés par les ONG pour le secteur eau et assainissement.

Cette étude permet de mettre en lumière le rôle moteur et fondamental des ONG pour le secteur de l'eau et de l'assainissement. Elles s'imposent ainsi comme un acteur incontournable dans le financement du secteur.

Ainsi, sur la période 2009-2011, période de l'étude, les 74 ONG du panel ont mobilisé 234,3 millions d'euros pour le secteur, tous financements confondus (fonds propres, coopération décentralisée, fonds issus de l'aide bilatérale française, fonds issus de l'aide multilatérale et fonds issus des fondations privées). Ceux-ci se répartissent comme suit :

- Fonds provenant des bailleurs multilatéraux : 52,7% (123,5 millions d'euros)
- Fonds propres : 21% (49,3 millions d'euros)
- Fonds provenant des bailleurs institutionnels français : 12,5% (29,4 millions d'euros)
- Fonds issus de la coopération décentralisée : 9,4% (22 millions d'euros)
- Fonds issus des fondations privées : 4,4% (10,1 millions d'euros)

Les fonds propres mobilisés par les ONG représentent ainsi la 2^{ème} source de leur financement, soit 21 % des ressources des ONG pour le secteur, derrière les fonds multilatéraux. La contribution financière des ONG est donc réelle et majeure et leur capacité de mobilisation de financements est importante.

Le fléchage des fonds levés par les ONG montre qu'elles sont très présentes en Afrique, et notamment dans la zone sahélienne, particulièrement touchée par le manque d'eau et d'assainissement. Cette présence massive illustre tout à fait la logique de réponse aux besoins prioritaires des pays et des populations les plus démunies, cibles privilégiées par les ONG.

Les actions menées par les ONG sont essentiellement des actions d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Viennent ensuite la sensibilisation à l'hygiène et l'eau agricole. Les ONG sont particulièrement présentes en milieu rural, zone délaissée par la France. Leur action est donc complémentaire de celles de l'Agence Française de Développement, qui privilégie les projets d'envergure nécessitant de forts investissements, en milieu urbain et dans les Etats solvables.

Introduction

Alors que le financement du secteur de l'eau et de l'assainissement dans les pays du Sud est un enjeu majeur afin d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement et d'aller au-delà, la Coalition Eau s'est intéressée au financement apporté par divers acteurs du développement. Elle a ainsi réalisé une première étude sur le financement de l'aide publique bilatérale (APD) française pour le secteur Eau et Assainissement, sur la période 2001-2009, et a travaillé sur les montants mobilisés par les acteurs de la coopération décentralisée pour le secteur.

Afin de compléter ce panorama des financements du secteur eau et assainissement pour les pays du Sud, la Coalition Eau a étudié les montants globaux mobilisés par les ONG françaises, au regard de leur rôle fondamental pour le développement. La Coalition Eau s'est ainsi intéressée à l'étendue des fonds levés par les ONG pour le secteur et au ciblage de ces fonds.

La définition des ONG, retenue dans cette étude est la suivante : une ONG est une organisation privée dont la formation repose sur l'association formellement libre de ses membres, dont le fonctionnement se base sur l'indépendance politique et dont le financement repose au moins en partie sur les donations et les cotisations des adhérents. Le but de l'ONG est non lucratif et tourné vers la réalisation d'objectifs d'intérêt général.

Cette étude se centre essentiellement sur les fonds propres des ONG et les analyse au regard des autres types de financement dont disposent celles-ci pour la mise en œuvre de leurs activités eau et assainissement.

Pour cela, la Coalition Eau s'est appuyée sur un questionnaire quantitatif portant sur la période 2009-2011 et sur des entretiens qualitatifs. 74 ONG du secteur ont répondu au questionnaire quantitatif et douze d'entre elles ont participé aux entretiens qualitatifs. Ces ONG mènent essentiellement des projets et des programmes de terrain, des actions d'urgence mais également des actions de plaidoyer, sensibilisation et éducation au développement.

PARTIE 1 : La mobilisation des fonds par les ONG

1. Panorama général

1.1 Les montants

L'étude des fonds levés par les ONG pour leurs activités du secteur de l'eau et de l'assainissement illustre l'importance des ONG pour le secteur. Ainsi, le montant total des fonds mobilisés pour l'eau et assainissement dans les pays du Sud par les 74 ONG du panel est de 234,3 millions d'euros sur la période 2009-2011, avec une forte évolution entre 2009 et 2011. En effet, alors que les fonds mobilisés pour le secteur s'élèvent à 52,2 millions d'euros en 2009, ils sont de 92,8 millions d'euros en 2011, soit une augmentation de 77,8% sur la période. Néanmoins, ces chiffres masquent une disparité importante entre les différentes ONG puisque la fourchette de financement pour la période s'étale de 7800 euros pour le plus petit budget à 111,6 millions d'euros pour l'ONG la plus importante.

Tableau 1 : Montant total des financements des ONG du panel pour le secteur EPA (en millions €)

Année	Total des fonds mobilisés par les ONG pour le secteur EPA (millions €)
2009	52,2
2010	89,3
2011	92,8
Total sur 3 ans	234,3

1.2 Les sources de financement

Les sources de financement des ONG sont diverses, on peut distinguer 5 grands types de financements :

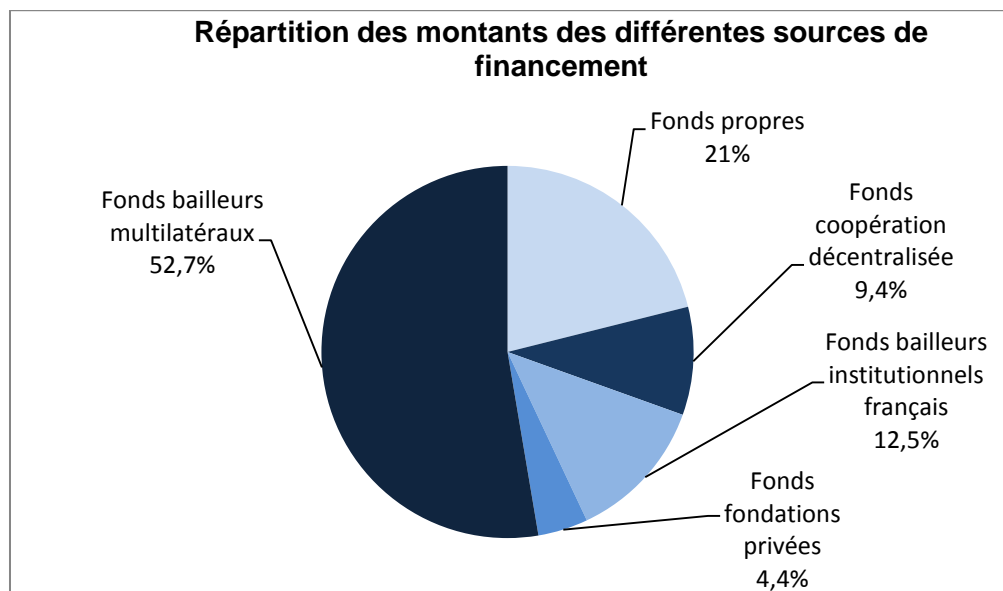
- *Les fonds propres* représentent la contribution directe des ONG au financement du développement. Ils sont le plus généralement issus de la collecte auprès du grand public, des adhésions, des donations ou de la vente de prestations. Ils offrent une marge de manœuvre importante dans la mise en œuvre des activités des ONG.
- *Les fonds issus de la coopération décentralisée* : ce sont les fonds mobilisés par les ONG auprès des collectivités territoriales, des syndicats d'eau ou des agences de l'eau. En vertu de deux lois, la loi Oudin (2005) et la loi Thiollière (2007), il est possible pour les collectivités locales de participer à des opérations de coopération et de les financer. Encadrée juridiquement, les collectivités locales peuvent ainsi affecter un budget à un projet précis de solidarité internationale et en confier l'exécution à un acteur de coopération internationale telles les ONG.

- *Les fonds provenant des bailleurs institutionnels français* : il s'agit des fonds provenant de l'Agence Française de Développement (AFD) -principal financeur-, du Centre de Crise, des Services de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) des Ambassades de France, du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE), du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales et de l'Immigration...
- *Les fonds issus des fondations privées* : les fondations sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif créées par un ou plusieurs donateurs pouvant être eux-mêmes des personnes physiques ou morales, pour accomplir une œuvre d'intérêt général. Il existe deux catégories de fondations : les fondations reconnues d'utilité publique ou les fondations d'entreprises.
- *Les fonds provenant des bailleurs multilatéraux* : les bailleurs multilatéraux sont les partenaires financiers internationaux ou européens dont les fonds proviennent de plusieurs pays. Il s'agit des organismes liés aux Nations Unies (UNICEF, PNUD...), des institutions financières internationales (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, Banque Asiatique de Développement, Banque interaméricaine de Développement...), des organismes liés à l'Union européenne (Commission Européenne...)

Sur les 234,3 millions d'euros mobilisés par les ONG du panel pour le secteur, les fonds se répartissent comme suit (période 2009-2011)

- Fonds propres : 21% (49,3 millions d'euros)
- Fonds issus de la coopération décentralisée : 9,4% (22 millions d'euros)
- Fonds provenant des bailleurs institutionnels français : 12,5% (29,4 millions d'euros)
- Fonds issus des fondations privées : 4,4% (10,1 millions d'euros)
- Fonds provenant des bailleurs multilatéraux : 52,7% (123,5 millions d'euros)

Figure 1 : Répartition des montants des différents sources de financement des ONG pour le secteur Eau et Assainissement (%)



1.3 L'accès des ONG aux différents types de fonds

Ces différents types de financements sont loin d'être partagés équitablement entre les ONG. En effet, si 87,8% d'entre elles bénéficient de fonds de la coopération décentralisée et 83,8% ont des fonds propres, soit une large majorité, 47,3% d'entre elles ont des fonds issus de fondations privées, tandis

que seules 37,8% de ces ONG bénéficient de fonds des bailleurs institutionnels français et 23% de fonds des bailleurs multilatéraux.

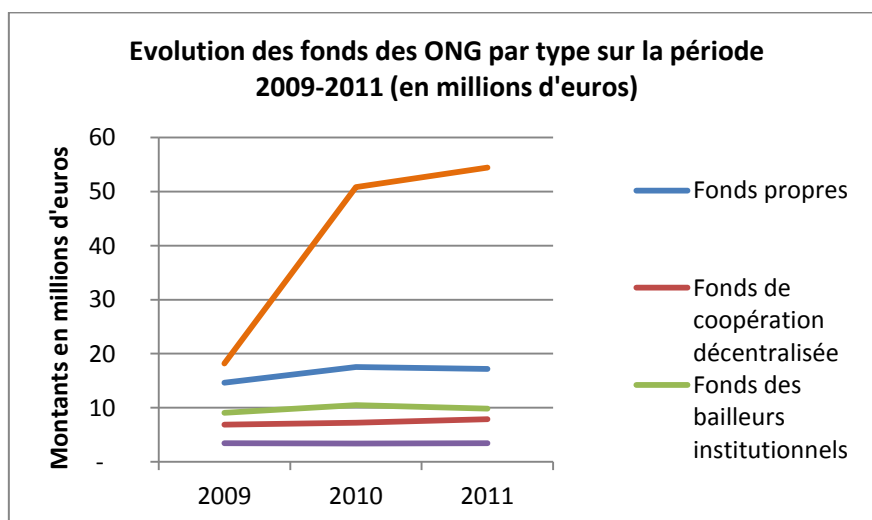
Tableau 2 : L'accès des ONG aux différents types de fonds

Type de fonds	Nombre d'ONG disposant de ce type de fonds	
	Nombre	%
Fonds propres	62	83,8%
Fonds de la coopération décentralisée	65	87,8 %
Fonds des bailleurs institutionnels français	28	37,8%
Fonds des fondations privées	35	47,3%
Fonds des bailleurs multilatéraux	17	23 %

1.4 Evolution des sources de financement sur la période 2009-2011

Sur le graphique ci-dessous, on constate que les fonds des bailleurs multilatéraux augmentent fortement sur les 3 années : leur montant triple. Les fonds propres sont également en hausse (+17,8%), tout comme les fonds de la coopération décentralisée (+14,5%) et les fonds des bailleurs institutionnels français (+7,7%). Les fonds issus des fondations privées restent relativement stables.

Figure 2 : Evolution des fonds des ONG par type sur la période 2009-2011 en millions d'euros



2. Principales analyses

Les bailleurs multilatéraux sont donc la première source de financement des ONG en ce qui concerne leurs activités eau et assainissement, avec 123,5 millions d'euros sur la période 2009-2011. Mais il faut relativiser cette donnée au regard du taux d'accès des ONG à ces fonds. En effet, seules 23%

des ONG interrogées ont recours aux fonds des bailleurs multilatéraux, qui financent des projets et programmes de grande envergure essentiellement portés par des ONG de grande taille.

Les fonds propres des ONG constituent la seconde source de financement pour leurs activités eau et assainissement, et représentent 21% du financement global avec 49,3 millions d'euros sur la période 2009-2011, soit en moyenne 16,4 millions € par an. On observe une évolution positive entre 2009-2011 avec une augmentation de +17,8% de fonds propres octroyés par les ONG du panel au secteur de l'eau et de l'assainissement. En apportant en fonds propres 21% du financement global de leurs activités eau et assainissement, les ONG pèsent bien plus que la part des bailleurs institutionnels français qui ne représentent que 12,5% des sources de financement des ONG. L'effort financier propre des ONG est donc de premier plan, d'autant plus que contrairement aux fonds multilatéraux, 83,8% des ONG (soit 62 ONG sur 74) disposent de fonds propres.

Toutefois, il faut distinguer les ONG de taille moyenne et les grosses ONG. Pour les ONG de taille moyenne, les fonds propres reposent essentiellement sur les adhérents ou quelques donateurs et servent avant tout à apporter un cofinancement souvent exigé par les bailleurs de fonds. Pour la plupart des ONG de grande taille, la collecte de fonds propres fait partie intégrante des activités des structures, avec le développement de véritables stratégies de collecte permettant à ces ONG de disposer de parts de fonds propres allant de 30 à 80% de leur budget global. Ainsi, la fourchette de financement en fonds propres des ONG est comprise entre 0 euros et 37 millions euros cumulés sur la période et plus de deux tiers des ONG se situe à moins de 100.000 euros de fonds propres sur 3 ans.

Les fonds de la coopération décentralisée sont également très répandus dans les sources de financement des ONG pour leurs activités concernant le secteur de l'eau et de l'assainissement puisque 87,8% d'entre elles y ont recours, soit 65 ONG du panel interrogé. Sur la période, les fonds des ONG issus de la coopération décentralisée représentent 22 millions d'euros. Malgré tout, les financements moyens dégagés sont plutôt faibles puisque les ONG ayant recours au fonds de la coopération décentralisée ont consacré 112 820 euros de ces fonds par an et par ONG pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, contre 2,4 millions d'euros par an et par ONG pour les fonds multilatéraux.

Les fonds issus des bailleurs institutionnels français et mobilisés par les ONG du panel pour le secteur de l'eau et de l'assainissement s'élèvent à 29,4 millions d'euros sur la période 2009-2011, soit 12,5% de l'ensemble des fonds mobilisés par les ONG pour le secteur EPA. Si les fonds des bailleurs institutionnels français ont augmenté de 15,4% entre 2009 et 2010 (passant de 9,1 à 10,5 millions d'euros), ils ont cependant connu une baisse de 6,7% entre 2010 et 2011 (passant de 10,5 à 9,8 millions d'euros). En moyenne, les 28 ONG disposant de ces fonds en ont consacré 350 000 euros par an et par ONG pour le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Les fonds en provenance des fondations privées sont de loin la part la plus faible des sources de financement des ONG. Ils représentent 4,3% des financements pour un montant total sur 3 ans de 10,1 millions d'euros. Sur la période 2009-2011, ces fonds sont restés stables et environ la moitié des ONG du panel y ont recours.

PARTIE 2 : Le fléchage des fonds levés par les ONG

1. Fléchage géographique

1.1 Les aires géographiques d'intervention des ONG pour le secteur de l'eau et de l'assainissement

Les 74 ONG interrogées couvrent un total de 60 pays, dont la moitié se situe en Afrique subsaharienne (29). Malgré cette forte majorité de pays africains, il y a aussi 19 pays d'Asie et du Moyen-Orient, 8 pays d'Amérique Latine et 3 pays d'Europe.

Tableau 3 : Les zones d'intervention des ONG

	Afrique	Asie et Moyen-Orient	Amérique Latine	Europe
Nombre d'ONG intervenant dans la zone	66	14	13	3
Pourcentage d'ONG (sur les 74 du panel) intervenant dans la zone	89,2%	18,9%	17,6%	4,1%

En Afrique c'est essentiellement dans les pays francophones que les ONG sont présentes (Madagascar, Mali, Burkina Faso, Togo, Niger). En Amérique Latine/Caraïbes, on observe que le principal pays d'intervention est Haïti, seules 4 ONG intervenant hors Haïti. Cela s'explique par la présence forte des ONG urgentistes depuis le tremblement de terre de 2010.

Le choix du terrain d'intervention s'explique en fonction de l'identification des besoins effectués par les ONG, qui privilégient une stratégie de type *bottom up*, ce qui explique notamment la présence importante dans les pays du Sahel qui ont des besoins conséquents en termes d'eau et d'assainissement. Les situations d'urgence expliquent également la prépondérance de certaines zones d'intervention. Il faut également prendre en compte dans l'analyse du ciblage des ONG françaises les affinités historiques, politiques et culturelles existant entre la France et l'Afrique francophone. La question de la langue est également un facteur qui entre en jeu. Enfin, le poids des bailleurs de fonds dans les choix de ciblage des ONG n'est pas négligeable. En effet, les bailleurs ont très souvent des zones d'intervention de prédilection qui correspondent à leurs propres stratégies. Ainsi, les bailleurs institutionnels français donnent plus facilement vers les pays envers lesquels ils ont eu ou ont des liens ou des engagements. On note également une tendance des bailleurs à suivre certains effets de mode au niveau des financements qui ne répond pas toujours à la logique de la réponse aux besoins. Ce fut par exemple le cas lors des inondations au Pakistan en 2010, où des fonds importants ont été débloqués face à l'urgence. Ces fonds ont cependant rapidement été consommés et les ONG restées sur le terrain ont dû faire appel à leurs fonds propres pour continuer les actions.

1.2 Focus sur les pays prioritaires de l'aide

Si on observe les pays pauvres prioritaires (PPP) désignés par la France (pas seulement pour l'eau mais pour l'aide au développement en général), on constate une prépondérance forte de l'Afrique. Ces pays prioritaires¹ sont le Bénin, le Burkina Faso, les Comores, le Ghana, la Guinée Conakry, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République Démocratique du Congo, la République Centrafricaine, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

On constate alors que si le ciblage des ONG françaises se révèle particulièrement en accord avec les priorités exprimées par la France, il n'en est rien de l'Aide Publique au Développement (APD). En effet, les ONG sont très présentes dans les PPP : parmi les 14 pays où intervient le plus grand nombre d'ONG, 10 font partie des PPP. En revanche, seuls 3 des PPP apparaissent dans les 14 premiers pays bénéficiaires de l'APD bilatérale française consacrée à l'eau potable et l'assainissement².

2. La dichotomie rural/urbain pour le secteur eau et assainissement

Le financement du secteur de l'eau et de l'assainissement par l'Aide Publique au Développement (APD) française ou par les ONG est fortement impacté par la dichotomie rural/urbain. La très grande majorité des ONG travaillent dans le milieu rural, une partie d'entre elles travaillant également en milieu urbain ou périurbain. Si l'on reprend la logique de la réponse aux besoins, il apparaît que les zones rurales sont des zones où il existe les plus grands besoins pour l'accès à l'eau et l'assainissement.

Les ONG se concentrent donc dans les zones rurales, où les acteurs institutionnels du développement et les financements APD sont moins présents. Elles y ont d'ailleurs développé un véritable savoir-faire qui en fait des interlocuteurs importants vis-à-vis des pouvoirs publics. Néanmoins, le travail des ONG est en lente transition vers les zones urbaines et surtout périurbaines, dans le domaine de l'eau, afin de faire face aux besoins importants en particulier dans les zones d'habitats précaires et informels, alimentées par l'exode rural. Les activités des ONG en milieu rural apparaissent donc comme complémentaires à l'action de l'APD.

3. Les actions financées par les ONG

3.1 Actions d'urgence et actions de développement

On peut distinguer deux grands types de contexte dans lesquelles les ONG interviennent, les situations d'urgence et le développement. Ainsi, « l'action humanitaire d'urgence s'organise dans des situations de crises, généralement conflits ou catastrophes naturelles. Sa durée souvent dépend de celle de la crise. Ces actions s'inscrivent généralement sur du court ou moyen terme »³. Le développement, lui, se définit comme « les actions humanitaires qui s'inscrivent généralement dans le long terme et ont un objectif d'implication des populations et institutions locales. Les thématiques sont

¹ Cette priorité se traduit par un objectif de consacrer 60 % de l'effort financier de l'Etat à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, 50 % des dons consacrés aux pays pauvres prioritaires définis par le CICID à cette même région et au sein des dons aux pays pauvres prioritaires, 50 % aux pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad) (Source : Projet de loi de finances pour 2012 : Aide publique au développement : <http://www.senat.fr/rap/a11-108-4/a11-108-416.html>)

² Données obtenues dans l'étude de Coalition Eau, *Evolution de l'APD bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement*, mai 2010

³ <http://www.portail-solidarite.org/domaines/humanitaire-urgence-developpement>

souvent liées à des aspects économiques, sociaux et culturels : éducation, santé, droits de l'homme et renforcement institutionnel (bonne gouvernance et bonne gestion financière), etc. ».⁴

Lors des situations d'urgence, l'eau apparaît comme un enjeu fondamental et transversal. Il s'agit ainsi, par exemple, d'acheminement d'eau d'urgence, de mise en place de stations de potabilisation ou de construction de latrines visant à empêcher les déshydratations et la famine, ainsi que l'émergence ou la prolifération des maladies par manque d'hygiène et d'assainissement.

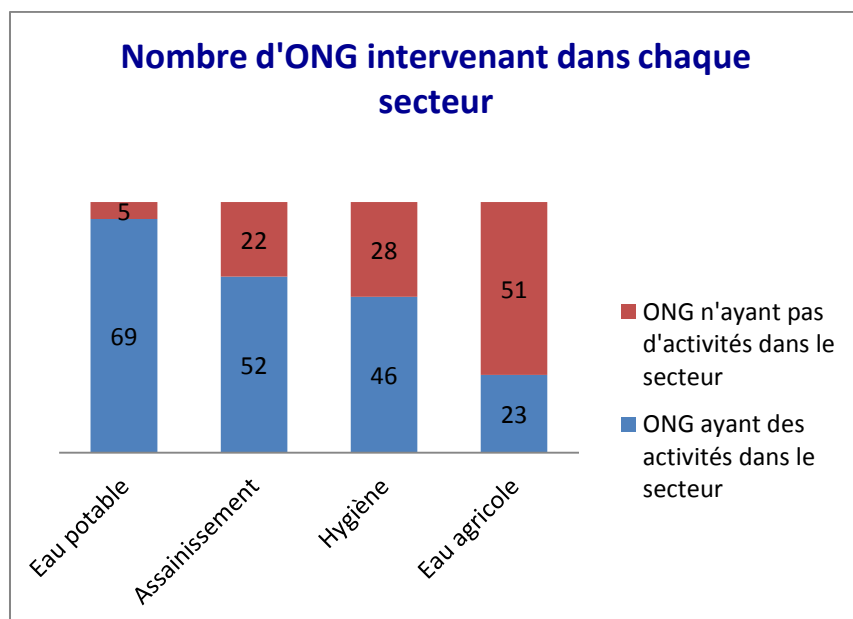
3.2 Les domaines d'intervention des ONG du secteur

Les ONG interrogées travaillent en grande majorité pour l'accès à l'eau potable (93,2% d'entre elles). Viennent ensuite l'assainissement (70,3% des ONG interviennent dans ce secteur) et l'hygiène (62,2% des ONG interviennent dans ce secteur). L'eau agricole apparaît comme une thématique moins pratiquée par les ONG interrogées avec seulement 31,1% des ONG du panel qui interviennent dans ce secteur.

En complément de ces activités viennent les activités « soft » : sensibilisation à l'hygiène, formations, activités d'expertise.

Par ailleurs, les activités du siège des ONG du secteur portent essentiellement sur le plaidoyer, la sensibilisation et l'éducation au développement, ainsi ces activités concernent 45% des ONG interrogées.

Figure 3 : Nombre d'ONG intervenant dans chaque secteur



⁴ <http://www.portail-solidarite.org/domaines/humanitaire-urgence-developpement>