

[Analyse]

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

ANALYSE DU TEXTE VOTE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

10/03/2021

Auteur : Coalition Eau

Le projet de Loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (LOP-DSIM) a été voté en première lecture le 2 mars 2021 par l'Assemblée Nationale. Parmi les 6 priorités sectorielles présentées, la 4ème est entièrement dédiée à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement, faisant de ce secteur l'un des piliers de la coopération française.

Présenté au Conseil National pour le Développement et la Solidarité Internationale (CNDSI) le 18 février 2020, puis au Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) le 26 février 2020, son examen parlementaire a été reporté à maintes reprises. Le texte a finalement été présenté au Conseil des ministres le 16 décembre 2020 puis discuté par l'Assemblée nationale le 17 février 2021. Il est examiné en commission des affaires étrangères au Sénat le 14 avril et en séance publique le 11 mai.

La première Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014 prévoyait sa révision à 5 ans. Avec deux ans de retard, le projet de Loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales était donc fortement attendu par les ONG.

La révision repose sur deux documents : le projet de loi (PJJ) contenant les articles modifiés et le cadre de partenariat global (CPG) annexé au projet de loi.

1. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI (PJJ)

La Coalition Eau salue l'intégration d'une programmation budgétaire pour l'augmentation de l'Aide Publique au Développement (APD) d'ici à 2022, afin d'atteindre 0,55% du RNB (Article 1^{er}). Il s'agit d'une avancée importante puisque cette programmation budgétaire était absente de la loi de 2014.

Les député-e-s ont renforcé l'ambition du texte proposé par le gouvernement en ajoutant que la France doit « s'efforcer d'atteindre 0,7% de ce RNB en 2025 » (Article 1^{er}). Coordination Sud attend de l'examen au Sénat que cet objectif soit formulé comme un engagement ferme¹. En 2019, la France consacrait **0,44% de son RNB** à son aide publique au développement. La trajectoire de l'APD prévoyait d'atteindre 0,51% en 2021, ce avant le recul du RNB du fait de la crise sanitaire. D'après les calculs des organisations non gouvernementales, l'effort budgétaire annuel pour atteindre les 0,7 % serait de l'ordre de 4 à 5 milliards d'euros par an². Mais il est à prévoir que, sans même que l'engagement formel ne soit voté, les 0,7% pourraient être atteints dès 2022 par un effet mécanique. En effet, le RNB de la France a baissé, tandis que l'augmentation des crédits d'APD engagés est maintenue.

Les crédits de paiement dans le cadre de la mission « Aide Publique au Développement » sont établis à 4800 millions d'euros en 2022 (ils sont de 3925 millions d'euros en 2021) (Article 1^{er}). Il est regrettable que, compte tenu du retard pris pour la révision de la loi, la programmation financière prévue ne court que sur un an. Le texte voté à l'Assemblée nationale prévoit que la programmation financière soit complétée avant la fin 2022, après consultation et vote du Parlement, pour les années 2023, 2024 et 2025. Le Fonds de solidarité pour le développement (alimenté par la Taxe sur les Transactions Financière et la taxe de solidarité sur les billets d'avion) qui avait vu une baisse entre 2017 et 2021 (passant de 809 millions à 738 millions) verra ses ressources augmentées de 100 millions d'euros afin d'atteindre 838 millions d'euros en 2022 (Article 1^{er}). Si cette augmentation n'a pas lieu, celle-ci sera compensée par une hausse des crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » de 100 millions d'euros (pour atteindre 4 900 millions d'euros en 2022). Notons que la mission « Aide Publique au Développement » ne constitue pas l'entièreté des financements d'APD : l'évolution des autres ressources contribuant à l'APD totale de la France d'ici à 2022 est précisée dans le Cadre de Partenariat Global annexé à la loi (voire partie suivante).

En outre, si des moyens supplémentaires en dons seront dégagés (Article 1^{er}), cette augmentation n'est pas précisément chiffrée dans le PJL. Des prévisions sont toutefois indiquées dans le Cadre de Partenariat Global annexé à la loi (voire partie suivante). Si la demande principale portée dans le cadre de la campagne interassociative « Et si on commençait par la base ? » de consacrer 50% de l'APD aux services sociaux de base (éducation, santé, Eau-Assainissement-Hygiène, protection sociale) a été rejetée, le renforcement du recours aux dons pour l'APD totale, avec une priorité donnée aux pays les moins avancés, constitue toutefois une opportunité pour renforcer l'action dans ces secteurs fondamentaux pour le développement humain.

Le Projet de Loi prévoit une hausse de l'APD transitant par la société civile avec un doublement des fonds entre 2017 et 2022 (Article 1^{er}). Par ailleurs, des avancées sur le plan de la reconnaissance de la société civile sont obtenues par rapport à la loi 2014 qui ne mentionnait que très peu son rôle. Le droit d'initiative des OSC/ONG est désormais reconnu explicitement (Article 1^{er}), même si on peut regretter, qu'en l'état, la loi ne précise pas plus nettement les moyens financiers alloués à ce droit.

Sur la même base que les « 1% eau », « 1% énergie » et « 1% déchets », le projet de loi consacre la création du « 1% transport et mobilité » (Article 4). Ce nouveau dispositif permettra de renforcer la coopération décentralisée, mais son succès dépendra, comme pour les autres « 1% solidaires », de la promotion qui en est faite auprès des collectivités. Il est aussi à noter que le montant des fonds consacrés par l'État au soutien de l'action extérieure des collectivités territoriales augmentera en vue d'atteindre, en 2022, le double du montant constaté en 2017 (Article 1^{er}).

Par ailleurs, **l'information du Parlement** est renforcée et plusieurs dispositions visent à accroître la transparence sur les choix stratégiques de l'aide française (Article 2). Une commission indépendante

¹ Voir Communiqué de presse de Coordination Sud « Loi développement solidaire : les ONG souhaitent un renforcement du texte au Sénat »

² Voir l'analyse de Coordination sud [ici](#)

d'évaluation va être créée (Article 9), placée auprès de la Cour des comptes, ce qui permettra une plus grande transparence et redevabilité sur l'efficacité et l'impact de l'aide française.

Enfin, **les droits humains, l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris sur le climat sont mentionnés dans l'article 1^{er} A (nouveau)**, ce qui constitue une avancée significative. Les Articles 3 et 4 permettent également d'inscrire dans la loi l'Agenda 2030 (notamment en renforçant le code général des collectivités territoriales).

Pour l'examen au Sénat, Coordination SUD porte différentes recommandations pour que soient renforcées certaines dispositions concernant les principes d'action, la programmation budgétaire, l'approche du genre, la reconnaissance de la société civile et la cohérence des politiques publiques françaises.

2. COMMENTAIRES SUR L'ANNEXE « CADRE DE PARTENARIAT GLOBAL » (CPG)

Le rapport annexé intitulé « Cadre de Partenariat Global » fixe les objectifs et principes d'action, les grandes orientations thématiques et géographiques, les modalités de pilotage, les moyens de mise en œuvre, le cadre de résultats, et le contrôle et l'évaluation de la politique de développement.

Les priorités géographiques sont renforcées, avec :

- **Une priorité affirmée pour l'Afrique** : il est prévu que la France consacre 75% de son effort financier total en subventions et prêts et au moins 85% de celui mis en œuvre via l'APD dans la zone Afrique et Méditerranée (partie II A. priorités géographiques). Cependant, ce ciblage manque de priorisation puisque les enjeux ne sont pas les mêmes dans les deux régions et ceux d'Afrique subsaharienne nécessitent une attention particulière.
- **Une concentration sur 19 pays prioritaires** (appartenant tous à la catégorie des PMA)³ qui concentrent des défis forts pour atteindre les ODD, alors que leur capacité financière est limitée : la moitié de l'aide projet mise en œuvre par l'État sera consacrée à ces 19 pays (dont un tiers sera dirigée vers les pays du G5 Sahel - Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad), ainsi que les deux tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD (partie II A. priorités géographiques). A travers son engagement auprès de ces pays prioritaires, la France souhaite renforcer son action envers les pays en crise, en sortie de crise et en situation de fragilité.
- Une cible prévoyant l'allocation de 0,15 à 0,20% du RNB français aux pays les moins avancés (partie IV Moyens).

Parmi les priorités thématiques, le CPG présente 4 priorités transversales et 6 priorités sectorielles, dont la 4^{ème} est relative à l'amélioration de la gestion de l'eau et à l'assainissement.

Les 4 priorités transversales sont les suivantes :

1. Relever les défis environnementaux et climatiques les plus urgents de la planète
 - Une augmentation des moyens dédiés à la lutte contre le changement climatique est mentionnée (sans cible précise), avec l'objectif d'un équilibre entre atténuation et adaptation.
2. Soutenir la grande cause du quinquennat qu'est l'égalité entre les femmes et les hommes et entre les filles et les garçons

³ 19 pays prioritaires définis par le CICID du 8 février 2018 : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad et Togo. Ces pays concentrent les principaux défis pour atteindre les ODD, alors que leur capacité à financer des investissements dans les infrastructures de base est très limitée.

- Une cible est précisée : en 2025, 75% des engagements d'APD bilatérale auront l'égalité entre les femmes et les hommes pour objectif principal ou significatif et 20% pour objectif principal.
3. Prévenir et traiter les crises et les fragilités
 - Il est mentionné notamment qu'au Sahel, la France accompagne les approches territoriales intégrées permettant un retour des services de base.
 - A travers son action humanitaire, la France entend préserver la dignité des personnes en répondant à leurs besoins fondamentaux : accès à l'eau et à l'assainissement, à la nourriture, aux besoins de santé et à un abri.
 - La France dispose d'une stratégie humanitaire 2018-2022 et triplera sa contribution financière d'ici 2022.
 4. Défendre une approche fondée sur les droits humains
 - L'approche vise à renforcer les capacités des citoyens (pour être en mesure de faire valoir leurs droits) et à accompagner les Etats partenaires (pour qu'ils se conforment à leurs obligations) en matière de droits civils et politiques, mais aussi économiques, sociaux et culturels.

Les 6 priorités sectorielles :

1. Renforcer l'action pour lutter contre les maladies et soutenir les systèmes de santé
2. Renforcer notre effort sur l'éducation, la formation professionnelle, l'apprentissage, l'enseignement supérieur, la mobilité internationale des jeunes, la recherche et l'innovation, au profit de l'employabilité des jeunes
3. Continuer à œuvrer pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable
4. Améliorer la gestion de l'eau et l'assainissement
5. Renforcer les capacités commerciales pour une croissance économique inclusive et durable
6. Promouvoir la gouvernance démocratique, économique et financière

Enfin, le CPG précise la déclinaison de la trajectoire d'augmentation de l'APD d'ici à 2022 (partie V – voir tableau ci-dessous). On note en particulier les points suivants :

- La trajectoire reprend l'augmentation de la mission budgétaire « Aide Publique au Développement » telle que prévue à l'article 1^{er} du PJL. **Cette mission qui atteindra 4,8 milliards d'euros en 2022 ne représente toutefois qu'un tiers du total des financements comptabilisés comme APD française**, lequel total s'élève à 14,2 milliards d'euros en 2022.
- **Une augmentation de +2 335 millions € des dons entre 2017 et 2022 (pour atteindre 4512 millions d'euros en 2022)** : cette hausse ne sera pas suffisante pour permettre un rééquilibrage prêts-dons de l'APD française, puisque la mission APD (hors prêts) dont il est question ne constitue qu'un tiers de l'APD globale française. Les dons tiennent pourtant un rôle essentiel dans le financement des services de base (dont l'eau et l'assainissement) dans les Pays les Moins Avancés.
- la comptabilisation de la coopération décentralisée (des collectivités françaises et agences de l'eau) parmi les ressources contribuant à l'APD française (estimées à 140 millions d'euros en 2022).
- un gonflement artificiel de l'APD, opéré par l'intégration des frais de santé des migrants à partir de 2019 et la comptabilisation de frais d'écologie.

V. – Prévisions d'aide publique au développement de la France sur la période 2020-2022*

(En millions d'euros)

	2017	2017 (nouvelle méthode – à titre indicatif)	2018	2019	2020	2021	2022
Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires	6 977	5 817	6 363	7 738	9 123	8 969	9 847
(i) Mission APD (hors prêts).....	2 177	2 177	2 297	2 811	2 942	3 624	4 512**
(ii) Prêts bilatéraux de l'AFD au secteur public .	2 458	1 298	1 131	1 363	2 726	2 069	2 111
(iii) Instruments du secteur privé (prêts, prises de participation)			428	541	503	229	229
(iv) Autres	2 342	2 342	2 506	3 023	2 952	3 047	2 995
<i>Dont bourses et écologies du MESR (P150, P231)</i>	753	753	797	798	808	825	825
<i>Dont frais d'accueil des demandeurs d'asile (P303)</i>	502	502	613	835	833	852	859
<i>Dont frais de santé des demandeurs d'asile .</i>				175	182	185	189
<i>••Dont recherche (P172)</i>	342	342	341	332	338	339	339
<i>Dont action extérieure de l'État (P105 et P185)</i>	429	429	437	413	384	375	375
Autres prêts	125	448	709	146	367	427	376
(i) Prêts concessionnels du Trésor.....	-95	140	110	80	117	177	234
(ii) Prêts multilatéraux.....	220	308	599	66	250	250	142
Contrats de désendettement (décaissements)	325	325	319	366	357	132	112
Contribution à l'APD financée par le budget de l'Union européenne (prélèvement sur recettes)	1 527	1 527	1 476	1 451	1 529	1 901	2 369
Allègement de la dette.....	-183	92	57	18	225	4 426	146
Fonds de solidarité pour le développement••	809	809	835	733	738	738	738
Total budget de l'État	9 580	9 018	9 759	10 453	12 339	16 593	13 587
Collectivités territoriales et agences de l'eau •••	118	118	131	138	124	134	140
Frais administratifs de l'AFD hors rémunération des opérations de l'AFD pour le compte de l'État	354	354	394	349	400	429	437
Total APD.....	10 052	9 489	10 284	10 940	12 862	17 157	14 165
APD en % du RNB (nouvelle série SEC 2014)	0,39 %	0,37 %	0,41 %	0,44 %	0,56 %	0,69 %***	0,55 %
* Cette trajectoire d'aide publique au développement est fondée sur les données disponibles en septembre 2020.							
** Dont 100 millions d'euros en 2022 à confirmer en fonction des dispositions du IV de l'article 1 ^{er} de la présente loi.							
*** Hors nouveaux allègements de dette, le ratio APD/RNB s'établit à 0,52 % en 2021.							

3. COMMENTAIRES SUR LA PARTIE EAU ET ASSAINISSEMENT DU « CADRE DE PARTENARIAT GLOBAL »

La Coalition Eau salue l'intégration de la priorité sectorielle n°4, dédiée à l'eau et à l'assainissement. Cette intégration permet de réaffirmer l'importance de ce secteur dans l'action extérieure de la France, au même titre que les autres secteurs sociaux de base, indispensables au développement humain, tels la santé ou l'éducation.

Ce paragraphe (voir l'extrait ci-dessous) **présente un diagnostic des enjeux et fait le lien avec les droits humains à l'eau et à l'assainissement et avec l'Agenda 2030**, en présentant en détail le contenu de l'Objectif de Développement Durable 6 relatif à l'eau et à l'assainissement. De plus, nous accueillons favorablement le lien établi avec les autres secteurs, dont la réalisation dépend de l'eau et l'assainissement (autres droits humains, développement économique, santé, sécurité alimentaire et nutrition, éducation, égalité femmes-hommes, préservation de l'environnement, adaptation au changement climatique, stabilité sociale économique et politique, sécurité et paix).

Les données sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement présentées dans le paragraphe ne sont pas actualisées. Il aurait fallu utiliser les derniers chiffres présentés dans le rapport du JMP (OMS/UNICEF, 2019), à savoir que 2,2 milliards de personnes dans le monde n'ont pas accès à des services d'eau potable gérés en toute sécurité et 4,2 milliards de personnes ne bénéficient pas de services d'assainissement gérés en toute sécurité.

Néanmoins, les axes stratégiques retenus sont pertinents pour le secteur, bien que non exhaustifs : mise en œuvre des droits humains à l'eau et à l'assainissement, attention portée à l'hygiène, gestion intégrée et équitable des ressources en eau, adaptation au changement climatique, amélioration de la gouvernance mondiale de l'eau, droit à l'eau en situation de crise humanitaire...

La cohérence avec la nouvelle stratégie du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (MEAE) pour l'eau et l'assainissement (2020-2030) lancée le 24 février 2020 est en revanche partielle : la stratégie n'est pas mentionnée dans ce paragraphe. Par ailleurs, si l'on retrouve quelques enjeux communs dans le CPG, celui-ci n'est pas articulé autour des axes prioritaires tels que formulés dans la stratégie.

La Coalition Eau déplore l'absence de mention de l'aide publique au développement pour le secteur : les mesures sur les financements demeurent inconnues. Il aurait été bénéfique que le paragraphe du CPG reprenne certaines dispositions prévues dans la stratégie internationale Eau et Assainissement : 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 19 Pays Prioritaires), et l'engagement de rééquilibrer les financements entre eau et assainissement, en dédiant 50% de l'APD pour le secteur à l'assainissement.

Enfin, les 4 indicateurs sectoriels retenus dans le cadre de résultats sont insuffisants et mériteraient d'être mieux alignés avec les indicateurs de l'ODD 6 (partie IV du CPG – voir extrait ci-dessous) :

- Pour l'aide bilatérale, ils visent à déterminer le nombre de personnes bénéficiant d'un accès à un service élémentaire d'alimentation d'eau potable d'une part, et d'assainissement d'autre part. Ces indicateurs sont pertinents mais mériteraient d'être complétés par le nombre de personnes accédant à des services Eau et Assainissement « gérés en toute sécurité ». Cette échelle autour de 2 niveaux d'accès (« élémentaire » / « géré en toute sécurité ») est utilisée dans les indicateurs de l'ODD 6 et est reprise dans le cadre de redevabilité la stratégie internationale EAH du MEAE.
- Concernant les indicateurs multilatéraux, la Banque Mondiale et l'UE sont bien les 2 bailleurs multilatéraux au travers desquels l'aide multilatérale de la France contribue le plus au secteur de l'eau et l'assainissement. Cependant, l'indicateur de la Banque Mondiale ne mentionne pas l'assainissement et fait référence au nombre de personnes ayant accès à une « source d'eau améliorée », ce qui est un ancien indicateur des OMD : il ne permet pas de renseigner les indicateurs ODD du nombre de personnes gagnant accès à un « service élémentaire » et à un service « géré en toute sécurité ». L'indicateur sur l'aide de l'UE ne permet pas non plus de préciser ces deux niveaux « élémentaire »/ « géré en toute sécurité ».
- Il n'y a par ailleurs aucun indicateur sur les enjeux de gestion et préservation des ressources en eau.

Paragraphe de la priorité sectorielle numéro 4 :

4. Améliorer 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 de production et de consommation et à l'urbanisation croissante.

En 2017, 2,1 milliards de personnes n'avaient pas accès à des services d'eau potable et 4,5 milliards de personnes 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 entre les femmes et les 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 le monde.

Reconnu comme un droit humain par les Nations unies en 2010, l'accès universel à l'eau potable et à 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 et 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 la promotion de l'hygiène et aux populations les plus vulnérables, dont les enfants et les populations vivant en zone de conflit. 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, de même que le développement de mécanismes innovants et solidaires de financement de ce secteur, dont les outils décentralisés. 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 elle soutient des modèles sobres en eau. Elle participe à l'amélioration de la gouvernance mondiale de l'eau, par un engagement diplomatique renforcé et par 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 crise humanitaire.

Indicateurs du cadre de résultats concernant l'eau et l'assainissement :

Indicateurs bilatéraux :

1.26 « Nombre de personnes bénéficiant d'un service élémentaire d'alimentation en eau potable »

1.27 « Nombre de personnes bénéficiant d'un service élémentaire d'assainissement »

Indicateurs multilatéraux :

1.28 « Nombre de personnes ayant gagné accès à des sources d'eau améliorée grâce à l'aide de la Banque Mondiale »

1.29 « Nombre de personnes bénéficiant d'une amélioration de leur service d'assainissement et/ou en eau potable grâce à l'aide européenne »

POUR ALLER PLUS LOIN :

- Projet de Loi voté à l'Assemblée Nationale [ici](#)
- Communiqué de presse de Coordination Sud [ici](#)
- Projet de loi déposé au Sénat [ici](#)
- Article du Point sur le sujet avec les analyses des porte-paroles de Coordination Sud [ici](#)

La Coalition Eau regroupe les principales ONG françaises mobilisées pour promouvoir un accès à l'eau et à l'assainissement pérenne pour tous, en particulier les plus vulnérables, tout en préservant les ressources en eau.

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