

Développement solidaire : L'analyse de la toute nouvelle loi française

La LOP-DSIM, loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, a été définitivement adoptée par le Parlement et publiée au Journal officiel. Parmi les six priorités sectorielles présentées, la quatrième 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. L'analyse du texte final par la COALITION EAU, septembre 2021.

DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

Analyse de la loi de programmation relative

au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

La loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (LOP-DSIM) a été définitivement adoptée par le Parlement et publiée au Journal officiel. Parmi les six priorités sectorielles présentées, la quatrième 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.

Coalition Eau H2o - septembre 2021

À

La loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales remplace la première loi sur la politique de développement du 7 juillet 2014 qui prévoyait sa révision à cinq ans. Avec deux ans de retard, la nouvelle loi était donc fortement attendue par les ONG. Le texte adopté repose sur deux documents : les articles de loi et le cadre de partenariat global (CPG) annexé.

LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE

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 revenu national brut (RNB). Les parlementaires 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". Cette programmation est présente à l'article 2 de la loi. Il s'agit d'une avancée importante puisque cette programmation budgétaire était absente de la loi de 2014. On peut cependant regretter que : d'une part, compte tenu du retard pris pour la révision de la loi, la programmation financière prévue ne court que sur un an, le texte prévoyant qu'elle soit complétée avant la fin 2022, après consultation et vote du Parlement, pour les années 2023, 2024 et 2025 ; d'autre part, l'objectif des 0,7 % soit indiqué uniquement en pourcentage relatif au RNB, sans que des valeurs absolues soient précisées (le RNB pouvant diminuer en raison des chocs économiques, comme ce fut le cas en 2020 avec la crise sanitaire).

Les crédits de paiement dans le cadre de la mission Aide publique au développement sont établis à 4 800 millions d'euros en 2022 (article 2). Ils sont de 3 251 millions d'euros en 2020 et 3 925 millions d'euros en 2021. Notons que la mission Aide publique au développement, présentée chaque année dans le projet de loi de finances, ne constitue qu'un quart des financements annuels de l'aide publique au développement. En effet, l'APD totale comptabilise également d'autres crédits budgétaires (comme des prêts bilatéraux ou multilatéraux, le fonds de solidarité pour le développement des instruments d'aide au secteur privé, des frais d'accueil de demandeurs d'asile, etc.) ou extra-budgétaires (comme les fonds des collectivités territoriales et agences de l'eau). L'évolution de toutes ces ressources est présentée dans le Cadre de partenariat global (CPG) : celui-ci prévoit, à titre indicatif, que l'APD totale de la France sera d'environ 14,6 milliards d'euros en 2022 (contre 9,4 milliards en 2017).

Le Fonds de solidarité pour le développement, alimenté par la taxe sur les transactions financières et la taxe de solidarité sur les billets d'avion, verra ses ressources augmentées de 100 millions d'euros afin d'atteindre 838 millions d'euros en 2022 (article 2). Ce fond avait connu une baisse entre 2017 et 2021 (passant de 809 millions à 738 millions). Si cette augmentation n'a pas lieu, la loi prévoit que cela sera compensé 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).

Les dons devront représenter au moins 70 % du montant de l'APD (calculé en équivalent-don), hors allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales, en moyenne sur la période 2022-2025 (article 2). Ainsi si des moyens supplémentaires en dons seront engagés, au profit notamment des pays les moins avancés (PMA), les prévisions en montants absolus ne sont pas précisées clairement.

AUTRES DISPOSITIONS IMPORTANTES DE LA LOI

La loi prévoit une hausse de l'APD transitant par la société civile avec un doublement des fonds entre 2017 et 2022. Le texte vient reconnaître le rôle, l'expertise et la plus-value des ONG et des organisations de la société civile dans la politique de développement et reconnaît explicitement leur droit d'initiative (article 2).

En matière de coopération décentralisée, la loi consacre la création du "1 % transport et mobilité" (article 6), sur la même base que les "1 % eau", "1 % énergie" et "1 % déchets" déjà existants. Ce nouveau dispositif est à saluer car il 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 2).

Plusieurs dispositions visent à accroître la transparence sur les choix stratégiques de l'aide française et la redevabilité sur son efficacité. L'information du Parlement est renforcée (article 3). Une commission indépendante d'évaluation va être créée (article 12), placée auprès de la Cour des comptes. Celle-ci sera composée d'un collège des parlementaires ainsi que d'un collège d'experts indépendants. La composition de ce dernier sera fixée par décret ultérieurement (reste à voir si une place sera accordée à la société civile).

La lutte contre les inégalités, la promotion des droits humains et la protection des biens publics mondiaux font partie des objectifs principaux de la politique de développement. Le texte vient aussi reconnaître le caractère "fondamental" de la diplomatie française, et fait de la promotion de l'égalité femmes-hommes et filles-garçons un objectif transversal de la politique de développement française (article 1er).

La loi inscrit également la politique de développement dans le cadre multilatéral, notamment le programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par l'Assemblée générale des Nations unies et l'Accord de Paris sur le climat (article 1er). Les articles 5 et 6 permettent également, via l'Agenda 2030, de renforcer le code général des collectivités territoriales.

LES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES ET THÉMATIQUES

Le rapport annexé à la loi, 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'AFD 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) 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). À travers son engagement auprès de ces pays prioritaires, la France indique qu'elle 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).

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 :

- 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) ;

- Soutenir la grande cause du quinquennat qu'est l'égalité entre les femmes et les hommes et entre les filles et les garçons (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) ;

- Prévenir et traiter les crises et les fragilités (À 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) ;

- Défendre une approche fondée sur les droits humains (l'approche vise à renforcer les capacités des citoyens et à accompagner les États partenaires en matière de droits civils et politiques, mais aussi économiques, sociaux et culturels).

Les 6 priorités sectorielles :

- Renforcer l'action pour lutter contre les maladies et soutenir les systèmes de santé ;
- 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 ;
- Continuer à œuvrer pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable ;
- Améliorer la gestion de l'eau et l'assainissement ;
- Renforcer les capacités commerciales pour une croissance économique inclusive et durable ;
- Promouvoir la gouvernance démocratique, économique et financière.

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 reconnaître 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 précisant en détail le contenu de l'Objectif de développement durable 6 relatif à l'eau et à l'assainissement. De plus, la Coalition Eau accueille 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 datent de 2017. Il aurait fallu utiliser les derniers chiffres présentés dans le rapport du JMP (OMS/UNICEF, 2021), à savoir que 2 milliards de personnes dans le monde n'ont pas accès à des services d'eau potable garantis en toute sécurité et 3,6 milliards de personnes ne bénéficient pas de services d'assainissement garantis en toute sécurité. Néanmoins, 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 mention du rôle de la France dans la coopération diplomatique et multilatérale est importante. Le paragraphe prévoit notamment que la France soutiendra la mise en place, au sein des Nations unies, d'un comité intergouvernemental sur l'eau.

La cohérence avec la nouvelle stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (MEAE) pour l'eau et l'assainissement (2020-2030) est en revanche partielle : la nouvelle stratégie pour ce secteur n'est finalement pas mentionnée dans ce paragraphe. Les signataires avaient pourtant inscrit, sur proposition de la Coalition Eau, à l'alinéa 4 de ce paragraphe que "La France met en œuvre la stratégie internationale pour l'eau et l'assainissement 2020-2030". La Coalition Eau regrette que la CMP ait décidé de retirer cette mention. 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 internationale EAH de la France.

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 accordant 50 % de l'APD pour le secteur à l'assainissement.

Enfin, les quatre 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 l'extrait ci-dessous) :

Pour l'aide bilatérale, ils visent à déterminer le nombre de personnes bénéficiant d'un accès à un service 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 "grâce à toute sécurité". Cette échelle autour de deux niveaux d'accès ("d'alimentaire" / "grâce 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'Union européenne sont bien les deux 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 d'alimentaire" et à un service "grâce en toute sécurité". L'indicateur sur l'aide de l'UE ne permet pas non plus de préciser ces deux niveaux "d'alimentaire" / "grâce en toute sécurité".

Il n'y a par ailleurs aucun indicateur sur les enjeux de gestion et préservation des ressources en eau.

À

À

Paragraphe de la priorité sectorielle numéro 4

AMÉLIORER LA GESTION DE L'EAU ET DE 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 XXI^e siècle, d'autant plus que cette ressource est sous pression croissante et 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 est la première cible 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 centralisés. 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 améliorées 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

À

Auteur

Coalition Eau - Regroupant les principales ONG françaises mobilisées pour promouvoir un accès à l'eau et à l'assainissement pérenne pour tous, la Coalition Eau mène une veille particulière sur la politique de développement de la France pour l'eau et l'assainissement, et sur son aide publique au développement pour le secteur. Elle se mobilise ainsi pour que l'eau et l'assainissement soient une priorité politique et financière de la France, à la hauteur des enjeux du secteur.

ResSources

Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

Cet article au format PDF