

EVOLUTION DE L'APD FRANÇAISE POUR L'EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT (2007-2011)

ANALYSES ET PROPOSITIONS POUR UNE COOPERATION FRANÇAISE PLUS EFFICACE

Cette synthèse actualise les précédentes études menées par la Coalition Eau pour la période 2001-2009.

Août 2013

La Coalition Eau regroupe les principales ONG françaises mobilisées pour promouvoir un accès à l'eau et à l'assainissement pérenne pour tous.

Sont membres de la Coalition Eau : ACAD, Action contre la Faim, ADEDE, AVSF, CCFD, Coopération Atlantique Guinée 44, CORAIL, CRID, 4D, East, Eau Sans Frontières International, Eau Vive, GRDR, GRET, Hydraulique Sans Frontières, Ingénieurs Sans Frontières, Initiative Développement, Kynarou, Les Amis de la Terre, Réseau Foi et Justice Afrique Europe, Secours Catholique – Caritas France, Secours Islamique France, Sherpa, Solidarité Eau Europe, Toilettes du Monde, Triangle Génération Humanitaire, WECF.

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

PRINCIPALES ANALYSES

➤ Sur la période 2007-2011, l'APD de la France pour le secteur de l'eau potable et l'assainissement s'élève en moyenne à 450 millions d'euros par an, dont 73% sont des engagements bilatéraux, et 27% de l'aide multilatérale.

➤ L'aide pour l'eau potable et l'assainissement a atteint son plus haut niveau en 2009, mais elle chute à partir de 2010 en raison d'une baisse de l'aide bilatérale. En 2011, l'aide pour le secteur s'élève à seulement 323 millions d'euros.

➤ Les prêts sont l'instrument privilégié de la France dans le secteur de l'eau potable et l'assainissement : sur la période 2007-2011, 81% de l'aide bilatérale a été attribuée sous forme de prêts (soit 265 millions d'euros en moyenne par an).

➤ Les engagements sous forme de dons s'élèvent en moyenne à 62,5 millions d'euros par an, ce qui représente une part très faible de l'aide bilatérale (19%).

➤ Une part significative des dons bilatéraux provient des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le cadre de la coopération décentralisée: en 2011, ces fonds décentralisés représentent entre 12 et 28% des dons comptabilisés.

➤ Le recours massif aux prêts flèche l'aide bilatérale vers les Etats solvables : entre 2007 et 2011, 62% des engagements sont dirigés vers les Pays à Revenus Intermédiaires (PRI), contre 22% pour les Pays les Moins Avancés (PMA).

➤ L'usage des prêts privilégie largement les financements pour des gros projets en milieu urbain (88% de l'aide bilatérale entre 2007 et 2011), laissant à la marge les populations rurales qui ont pourtant les plus forts défis à relever.

➤ L'aide multilatérale de la France pour le secteur est relayée par trois principaux organismes : l'Union Européenne (58%), l'Association Internationale de Développement (25%), et le Fonds Africain de développement (17%).

➤ L'aide multilatérale, qui s'élève à 123 millions d'euros en moyenne par an, ne suffit pas à combler les lacunes de l'aide bilatérale : au niveau global, l'APD reste majoritairement orientée vers l'octroi de prêts (2/3 des financements), pour des distributions d'eau et d'assainissement en milieu urbain, dans des pays à revenus intermédiaires.

6 PROPOSITIONS

Au regard de ces analyses, la Coalition Eau plaide pour une APD française qui réponde véritablement aux besoins du secteur Eau et Assainissement et soit plus efficace. Elle propose ainsi de :

❶ Réaliser un bilan annuel transparent de l'APD eau / eau potable et assainissement.

❷ Evaluer la politique sectorielle de l'APD française dans le secteur de l'eau / eau potable et assainissement.

❸ Augmenter, pour le budget 2014, l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement sous forme de dons et atteindre les 100 millions d'euros.

❹ Cibler l'APD eau potable et assainissement vers les pays ayant les plus forts besoins et les populations les plus démunies.

❺ Engager une réforme des modalités de comptabilisation des prêts dans l'APD.

❻ Considérer les fonds décentralisés comme des fonds additionnels à l'APD de l'Etat.

Sommaire

Introduction

page 4

-
- 1. Contexte et objectifs**
 - 2. Rappels méthodologiques**
 - 2.1 Calculs de l'aide bilatérale
 - 2.2 Estimations de l'aide multilatérale
 - 2.3 Taux de change
 - 3. Transparence et imprécision des données**
 - 3.1 La traçabilité difficile de l'aide française pour le secteur
 - 3.2 Décalages entre les données de l'OCDE et le discours officiel de la France

Principales analyses

page 8

-
- 1. Données globales sur l'APD eau et assainissement française**
 - 2. L'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement**
 - 2.1 Un recours massif aux prêts bancaires
 - 2.1 Des dons faibles, renfloués par l'aide des collectivités territoriales
 - 2.3 Un fléchage vers des projets nécessitant de gros investissements dans des Etats solvables
 - 3. L'aide multilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement**
 - 3.1 Une contribution française via trois principaux bailleurs multilatéraux
 - 3.2 Une aide multilatérale qui ne suffit pas à combler les lacunes de l'aide bilatérale

Recommandations

page 19

Introduction

1. Contexte et objectifs

Depuis plusieurs années, la Coalition Eau réalise un travail de veille sur l'Aide Publique au Développement (APD) française accordée au secteur de l'eau potable et l'assainissement. Cette synthèse, qui se concentre sur l'aide pour la période 2007-2011, actualise les précédentes études menées par la Coalition Eau pour la période 2001-2009.¹

Au-delà des montants engagés par la France pour l'eau potable et l'assainissement, la Coalition Eau a croisé les orientations de l'aide, avec les populations et les pays ayant les plus gros défis à relever pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Elle a étudié pour cela le fléchage géographique de cette aide, les types de projets soutenus, les types d'aide accordée.

Ces éléments ont été analysés au regard des stratégies et des engagements récents de la France. A ce jour, seul un document traduit la stratégie sectorielle française pour l'eau et l'assainissement : il s'agit du Cadre d'intervention sectoriel (CIS) Eau et Assainissement 2010-2012² de l'Agence française de Développement (AFD), opérateur pivot de la politique de développement française. Ce CIS prévoit notamment que les financements de l'AFD (tous types d'instruments confondus, y compris les prêts non-concessionnels) pour le secteur de l'eau s'élèveront à 600 millions d'euros par an pour cette période, et que la moitié de ces fonds sera destinée à l'Afrique subsaharienne. La France a en outre réitéré ses engagements pour le secteur lors du 6^{ème} Forum Mondial de l'Eau (Marseille, mars 2012) et de la 2^{ème} Réunion de haut niveau du Partenariat « Sanitation and Water For All » (Washington, avril 2012), et en particulier celui de consacrer au moins 60% de son effort financier pour le secteur de l'eau et de l'assainissement à l'Afrique subsaharienne.

Par ailleurs, avec l'arrivée du nouveau gouvernement, la politique de développement française est entrée dans une phase de rénovation, entérinée par les Assises de la Solidarité Internationale et du Développement et par la récente réunion du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) en date du 31 juillet 2013. A cette occasion, des décisions significatives ont été prises pour rendre l'aide française plus efficace et plus transparente, et la priorité aux pays pauvres d'Afrique subsaharienne a été réaffirmée.

Ces engagements pour l'eau potable et l'assainissement sont-ils en voie d'être atteints ? L'aide française pour le secteur est-elle prioritairement affectée aux populations les plus défavorisées ?

Cette synthèse de la Coalition Eau tente d'apporter des éléments de réponse en analysant l'aide bilatérale de la France pour l'eau potable et l'assainissement, mais aussi – et ce pour la première fois – son aide multilatérale. **Au regard de l'étude, la Coalition Eau fait six propositions concrètes pour une aide publique au développement de la France qui réponde véritablement aux besoins du secteur et soit plus efficace.**

Nous recommandons que ces propositions soient prises en compte au plus tôt par les pouvoirs publics, dans le contexte actuel de refonte de la politique de développement française. Ce, d'autant plus qu'il est surprenant que le dernier Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) n'ait pas cité l'eau et l'assainissement parmi les priorités de la politique française, au même rang que l'agriculture, l'éducation et la santé, alors que ces quatre secteurs sociaux sont fondamentalement interdépendants. Etant donné son importance décisive pour le

¹ Pour consulter ces documents, voir le site web de la Coalition Eau : <http://www.coalition-eau.org/>

² CIS Eau et assainissement de l'AFD (2010-2012) :

http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/L_AFD/L_AFD_s_engage/documents/CIS%20Eau%20et%20Assainissement%202010-2012.pdf

développement durable, l'eau devra faire l'objet d'une attention particulière lors de la définition des priorités sectorielles de la politique d'aide française. A cet effet, elle devra être pleinement intégrée dans la future loi d'orientation et de programmation pour le développement qui sera votée en 2014, ainsi que dans le prochain contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'AFD pour la période 2014-2016.

2. Rappels méthodologiques

2.1 Calculs de l'aide bilatérale

Pour analyser les montants de l'aide bilatérale, notre étude se base sur les **engagements** notifiés par la France au Système de Notification des Pays Créanciers (SNPC) de l'OCDE. La base SNPC a été consultée en juillet 2013.

La définition de la Coalition Eau de « l'aide bilatérale pour l'eau potable et l'assainissement » prend en compte les financements correspondant aux 5 secteurs suivants :

- Politique des ressources en eau et gestion administrative (code OCDE 14010)
- Protection des ressources en eau (code 14015)
- Distribution d'eau et assainissement - systèmes à grande échelle (codes 14020, 14021, 14022)
- Distribution d'eau potable de base et assainissement de base (codes 14030, 14031, 14032)
- Education/formation dans la distribution d'eau et l'assainissement (code 14081)

Cette définition exclue donc le code 14040 « Aménagement de bassin fluviaux » qui recouvre la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) et le code 14050 « Traitement des déchets », dans le but de ne conserver que les codes relatifs au sous-secteur de l'eau potable et l'assainissement. Il est par ailleurs à noter que ces deux codes exclus sont très minoritaires en termes de montants.

Pour plus d'informations sur la méthodologie et les définitions utilisées pour l'aide eau et assainissement, voir la partie « Introduction » de l'étude de la Coalition Eau sur l'APD bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, sur la période 2001-2007.

2.2 Estimations de l'aide multilatérale

Concernant l'aide multilatérale de la France pour l'eau et l'assainissement, les estimations utilisées sont réalisées par l'OCDE.

La définition de l'OCDE de l'aide pour l'eau potable et l'assainissement est plus large que celle de la Coalition Eau, puisqu'elle englobe les 7 secteurs (donc y compris « Aménagement de bassins fluviaux » et « Traitement des déchets »).

La méthode de l'OCDE pour calculer une estimation du montant d'aide multilatérale d'un Etat bailleur pour un secteur en particulier est la suivante : la contribution de l'Etat bailleur au budget global de l'organisme multilatéral est pondérée par le pourcentage d'aide que l'organisme multilatéral affecte au secteur.

Pour plus d'informations, voir l'explication de la méthodologie de l'OCDE :

http://www.oecd.org/fr/cad/stats/methodologiedelocdepourcalculerlescontributionsmultilateralesimpute_esparssecteur.htm

2.3 Taux de change

Les montants présentés dans cette analyse sont exprimés en euros courants. La conversion dollar/euro est basée sur les taux de changes officiels de l'OCDE :

	2007	2008	2009	2010	2011
USD	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
EURO	0,7305	0,6933	0,7181	0,755	0,7187

3. Transparence et imprécision des données

3.1 La traçabilité difficile de l'aide française pour le secteur

Faute de l'existence d'un bilan annuel de la politique de coopération française dans le secteur de l'eau, et plus spécifiquement dans le secteur de l'eau potable et l'assainissement, la Coalition Eau se prête à cet exercice d'évaluation.

La Coalition Eau tient à signaler que **ce travail de veille citoyenne est rendu extrêmement difficile par le manque de transparence des données.**

La base de l'OCDE est l'unique source d'informations concernant les flux d'aide et, comme l'a fait remarquer l'Examen par les Pairs de l'OCDE de juin 2013, « la notification des activités d'aide de la France au CAD (Comité d'Aide au Développement) est tardive et parfois incomplète »³. Ceci impacte notre étude à plusieurs niveaux :

- La notification plusieurs mois après la date butoir entraîne des variations importantes des chiffres communiqués dans la base de données de l'OCDE, comme ce fut le cas en juin 2013.
- Le manque de précisions des données notifiées limite la traçabilité de l'aide et conduit parfois à réaliser des estimations très approximatives.

Alors que la France multiplie les déclarations en faveur de la transparence financière, elle doit parer aux lacunes limitant la traçabilité de l'aide et l'étude de son efficacité. En ce sens, les décisions récentes du CICID de juillet 2013 constituent des avancées encourageantes. L'annonce de la publication dès 2014 des informations concernant les financements alloués aux Pays Pauvres Prioritaires (PPP)⁴ sous le standard IATI devra être dûment appliquée et élargie à tous les pays le plus rapidement possible. L'IATI (Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide) propose en effet un format standard aux bailleurs pour publier des données plus complètes et plus actualisées que celles renseignées à l'OCDE.⁵

En outre, pour renforcer la transparence de l'aide française au niveau sectoriel, **la Coalition Eau réitère une nouvelle fois ses demandes d'obtenir un bilan annuel de l'APD consacrée au secteur de l'eau et l'assainissement, ainsi qu'une évaluation de la politique sectorielle de développement** ouverte aux parlementaires et à la société civile.

³ Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement de la France (2013) <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/OECD%20France%20proof8.pdf>

⁴ Voir la liste des pays pauvres prioritaires page 13.

⁵ Pour plus d'informations sur l'IATI, voir la note de Coordination Sud, Oxfam, PublishWhatYouFund et ONE (juillet 2013) : <https://www.coordinationsud.org/actualite/transparence-de-laide-en-france-une-etape-decisive/>

3.2 Décalages entre les données de l'OCDE et le discours officiel de la France

La Coalition Eau observe des décalages significatifs entre les données renseignées à l'OCDE (sur lesquelles se base cette étude), et les montants plus importants déclarés dans les publications officielles et les discours de la France.

Ces différences de montants s'expliquent par deux raisons principales :

1. La France communique sur les montants des financements de l'AFD pour le secteur, issus d'une variété d'instruments (dons, prêts concessionnels, prêts non-concessionnels, contrats de désendettement, etc.) mais qui ne font pas tous partie de « l'aide au développement » au sens de la définition de l'OCDE (voir ci-dessous). Ainsi, certains prêts non-concessionnels pratiqués par l'AFD ne constituent pas de l'aide publique au développement et ne sont donc pas comptabilisés dans la base de données de l'OCDE.
2. Les chiffres annoncés par l'AFD pour une année spécifique correspondent aux « engagements d'octroi » pris au cours de l'année, c'est-à-dire aux décisions du Conseil d'Administration d'octroyer le financement du projet. La base de l'OCDE, elle, prend en compte les « engagements signés », c'est-à-dire ceux dont la convention a été effectivement signée pendant l'année. Or, il peut y avoir un décalage d'une ou plusieurs années entre la décision d'octroi et le moment où l'engagement est signé. Ainsi, le montant peut apparaître dans la base de l'OCDE de façon différée, plusieurs années après que l'AFD l'ait comptabilisé dans ses propres engagements.

Ces constats renforcent la nécessité pour la France de clarifier son discours, au travers notamment de la publication d'un bilan annuel de l'APD et des financements consacrés au secteur, qui précise les instruments utilisés (dons, prêts concessionnels, prêts non-concessionnels, etc.), les types de projets financés et les pays ciblés.

La définition de l' « aide au développement » selon l'OCDE

Selon la définition du CAD, l'APD est constituée par « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :

- I. Émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; et
- II. Sachant que chaque opération doit en outre :
 - a. avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; et
 - b. être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent). »

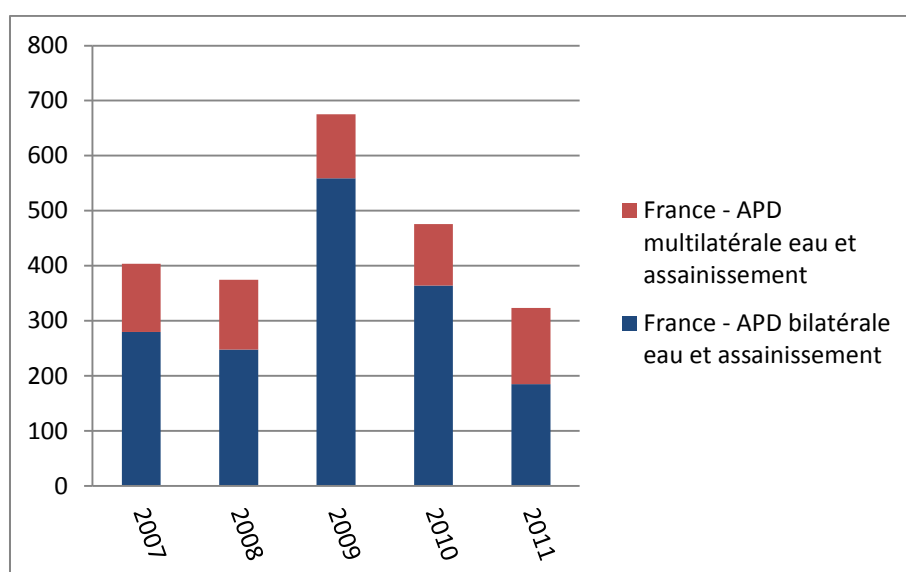
Source : site de l'OCDE

Principales analyses

1. Données globales sur l'APD eau et assainissement française

Pendant la décennie des années 2000, l'Aide Publique au Développement (APD) française pour le secteur de l'eau et l'assainissement a globalement augmenté. Puis, à compter de 2010, la nouvelle décennie est marquée par un fléchissement sensible de l'aide.

Evolution de l'APD eau et assainissement de la France (engagements en millions d'euros)



Sur la période 2007-2011, sur laquelle se concentre cette synthèse, **l'APD de la France pour le secteur de l'eau et l'assainissement s'élève en moyenne à 450 millions d'euros par an.**

Sur ces 450 millions d'euros, 327 millions d'euros en moyenne (soit 73%) correspondent à des engagements bilatéraux de la France envers des pays en développement. Les 123 millions d'euros restants (soit 27%) correspondent à l'aide multilatérale, c'est-à-dire l'aide passant par des organismes multilatéraux tels que l'Union Européenne et ou les banques de développement multilatérales.

Montants de l'APD eau et assainissement de la France (en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
APD bilatérale eau et assainissement	280	248	559	364	185
APD multilatérale eau et assainissement	124	127	116	112	138
Total - APD eau et assainissement de la France	404	375	675	476	323

Depuis 2007, l'APD pour l'eau et l'assainissement est marquée par des fluctuations importantes dues à des variations sensibles de l'aide bilatérale. **Après un pic en 2009, l'APD a considérablement baissé pour les deux dernières années.** Il s'agit surtout d'une baisse de l'aide bilatérale puisque l'aide multilatérale est assez stable sur la période. En 2011, les engagements bilatéraux chutent de

façon importante, en raison notamment d'une chute des prêts concessionnels accordés au pays en développement.

La part du secteur de l'eau et l'assainissement dans l'APD globale de la France est variable. En 2010, les engagements notifiés par la France à l'OCDE pour l'APD globale française s'élevaient à 11,8 milliards d'euros. L'aide pour l'eau et l'assainissement représentait donc 4% de ce montant. **En 2011, l'aide pour l'eau et l'assainissement représentait 3,1% des 10,4 milliards d'euros engagements de l'APD globale française**, tels que notifiés à l'OCDE.

Ces montants placent la France au 4^{ème} rang des principaux pays contributeurs pour l'APD eau potable et assainissement, après le Japon, l'Allemagne et les Etats-Unis, et devant l'Espagne et le Royaume-Uni. Toutefois, si l'on tient compte de l'effort budgétaire réellement consenti par les Etats, lequel dépend de la nature des aides accordées (importance relative des prêts et des dons), la France se voit rétrogradée dans le classement.

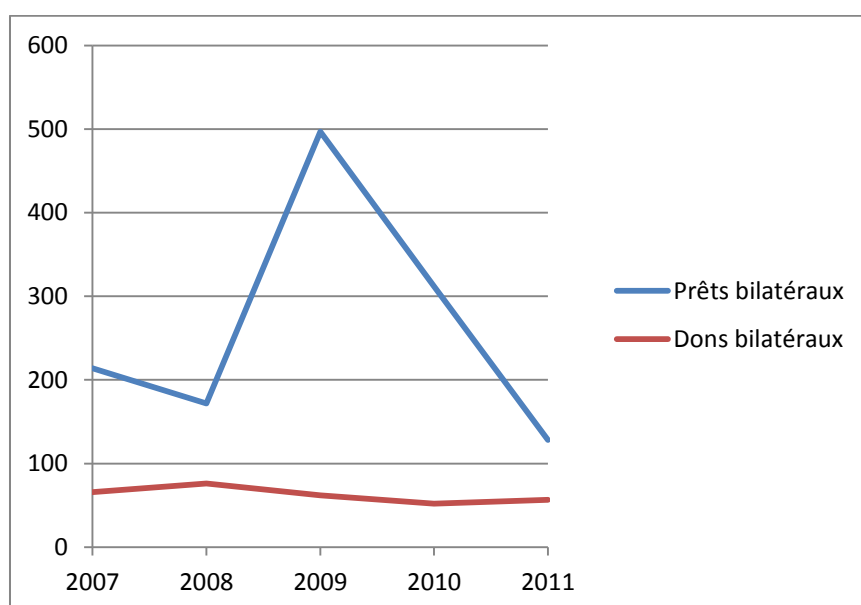
Ainsi, pour rendre compte de l'effort réel et de la cohérence de l'aide française, il convient d'étudier plus en détail le type de fonds engagés par la France, leur fléchage géographique et sectoriel, non seulement pour les flux bilatéraux mais aussi pour les flux multilatéraux.

2. L'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement

2.1 Un recours massif aux prêts bancaires

Certes, la France est un contributeur important d'aide bilatérale pour le secteur, mais **la majorité de ses engagements sont attribués sous forme de prêts bancaires**, essentiellement via l'Agence Française de Développement (AFD), opérateur principal de l'aide bilatérale. Ceci a pour conséquence de flécher l'aide bilatérale de la France en priorité vers les Etats solvables, qui ont des capacités d'emprunts.

Evolution des prêts et dons bilatéraux pour l'eau potable et l'assainissement (engagements en millions d'euros)



En effet, le recours aux prêts bancaires a atteint des montants considérables en 2009 et 2010. Sur la période 2007-2011, **les prêts ont représenté 81% de l'aide bilatérale de la France pour le secteur** (soit 265 millions d'euros en moyenne par an) et ce malgré une chute assez importante en 2011. **Les engagements sous forme de dons ne représentent donc sur ces 5 ans que 19% de l'aide bilatérale** (soit 62,5 millions d'euros en moyenne par an).

En la matière, la France est loin des pratiques des principaux bailleurs du secteur de l'eau et l'assainissement. Plusieurs Etats, comme le Royaume-Uni et les Etats-Unis font exclusivement appel aux dons. D'autres, comme l'Espagne ou l'Allemagne consacrent une grosse partie de leurs financements aux dons (respectivement 90% et 46%). C'est pourquoi, **la comparaison des engagements bilatéraux des Etats sous forme de dons, ne place la France qu'au 10^{ème} rang des pays bailleurs.**

Classement des principaux pays bailleurs pour les dons bilatéraux pour l'eau potable et l'assainissement (en millions d'euros)

Pays bailleurs	Rang	2007	2008	2009	2010	2011	Cumul
Etats-Unis	1	313	580	331	324	334	1 882
Allemagne	2	224	277	227	224	292	1 244
Espagne	3	62	335	331	218	111	1 057
Japon	4	94	99	202	308	272	975
Pays-Bas	5	258	251	139	87	92	827
Royaume-Uni	6	128	171	174	41	23	537
Autriche	7	2	18	44	156	165	385
Suisse	8	30	24	35	37	208	334
Danemark	9	23	13	117	105	63	321
France	10	66	76	62	52	57	313

L'emploi des prêts bancaires dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement est finalement à l'image de ce qui est observé au niveau de l'APD globale française. **Les faibles montants de subventions et l'usage massif des prêts par la France vont à l'encontre de recommandations émises par de nombreux acteurs et institutions**, notamment celles :

- de Coordination Sud dans ses travaux d'étude de l'APD globale depuis 2005.
- de la Cour des Comptes dans son rapport sur la politique française d'aide au développement, de juin 2012.
- des évaluateurs indépendants du Cabinet Ernst & Young dans leur « Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010 » (décembre 2012).
- du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, notamment lors des Examens de la France par les Pairs.

Le tout dernier Examen de la coopération au développement de la France par les Pairs de l'OCDE⁶, qui a eu lieu en juin 2013, met en garde la France sur l'augmentation globale de ses prêts ces dernières années : « S'il est efficace pour soutenir la croissance économique et promouvoir l'efficacité énergétique, **le recours aux prêts est limité dans les Etats pauvres non solvables et reste peu approprié dans certains secteurs stratégiques tels que l'accès aux services de base** et la gouvernance. » L'Examen réitère la recommandation du CAD de 2008 de veiller à assurer un équilibre

⁶Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement de la France (2013)
<http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/OECD%20France%20proof8.pdf>

approprié de dons et de prêts, afin de ne pas compromettre la capacité de la France à intervenir dans la lutte contre la pauvreté dans les pays qui en ont le plus besoin.

Dans ce contexte, la France doit se fixer comme objectif à moyen terme une **meilleure répartition entre prêts et dons** pour son aide dans le secteur de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, en augmentant de façon significative le montant des dons accordés.

D'autre part, la Coalition Eau continue de dénoncer **le mode de comptabilisation des prêts en APD qui permet le gonflement statistique de l'aide** (voir encadré ci-contre). L'APD telle que comptabilisée par l'OCDE mélange des dons et des prêts concessionnels, alors que l'effort budgétaire de l'Etat consenti pour un don est sans commune mesure avec celui, beaucoup plus faible, réalisé pour un prêt, lequel est pourtant intégralement comptabilisé en APD. Parfois, certains prêts de la France comptabilisés en APD sont accordés à des taux proches de ceux du marché ; une situation notamment contestée par les sénateurs MM. Cambon et Peyronnet, co-rapporteurs de la Commission des Affaires Etrangères pour les crédits consacrés à l'aide au développement.⁷

C'est pourquoi la **Coalition Eau réaffirme sa demande et soutient donc la proposition de Coopération Sud de réformer les modalités de comptabilisation des prêts au sein de l'APD, afin de refléter l'effort réel de l'Etat** : « La France devrait donc proposer au Comité d'Assistance et de Développement (CAD) de l'OCDE de ne comptabiliser dans l'APD que le coût pour l'Etat de la délivrance d'un prêt concessionnel (bonification du prêt par l'Etat) et non plus l'intégralité du prêt, comme c'est le cas aujourd'hui ». ⁸

La comptabilisation des prêts dans l'APD

Un prêt octroyé à un pays en développement relève de l'APD si son objectif vise le développement et si ses conditions financières sont concessionnelles, le degré de concessionnalité d'un prêt étant défini par le calcul de l'« élément don » -ou élément de libéralité- de ce prêt. Selon la définition de l'OCDE, un prêt peut être entièrement comptabilisé en APD si son élément de libéralité est d'au moins 25%.

L'élément de libéralité d'un prêt résume les conditions financières d'une transaction : taux d'intérêt, durée (délai jusqu'au remboursement final) et délai de franchise (délai jusqu'au premier remboursement du capital). Il est calculé comme la différence entre la valeur nominale du prêt et le montant actualisé des règlements à la charge de l'emprunteur, exprimée en pourcentage de la valeur nominale du prêt.

En outre, la méthode de calcul de l'élément don est contestée. Elle repose en effet sur l'utilisation d'un taux d'actualisation de 10%, qui n'a jamais été révisé depuis 1969 et paraît largement surestimé. Le taux de 10% retenu par le CAD permet à la France de comptabiliser dans son APD une grande majorité des prêts octroyés à des pays à revenu intermédiaire et émergents à des conditions proches du marché.

Sources : OCDE, Coopération Sud

2.2 Des dons faibles, renfloués par l'aide des collectivités territoriales

Le montant des dons est assez fluctuant sur la période. Si l'on atteint presque 80 millions d'euros en 2008, **les engagements redescendent sous la barre des 60 millions à partir de 2010.**

Engagements en dons bilatéraux (en millions d'euros)

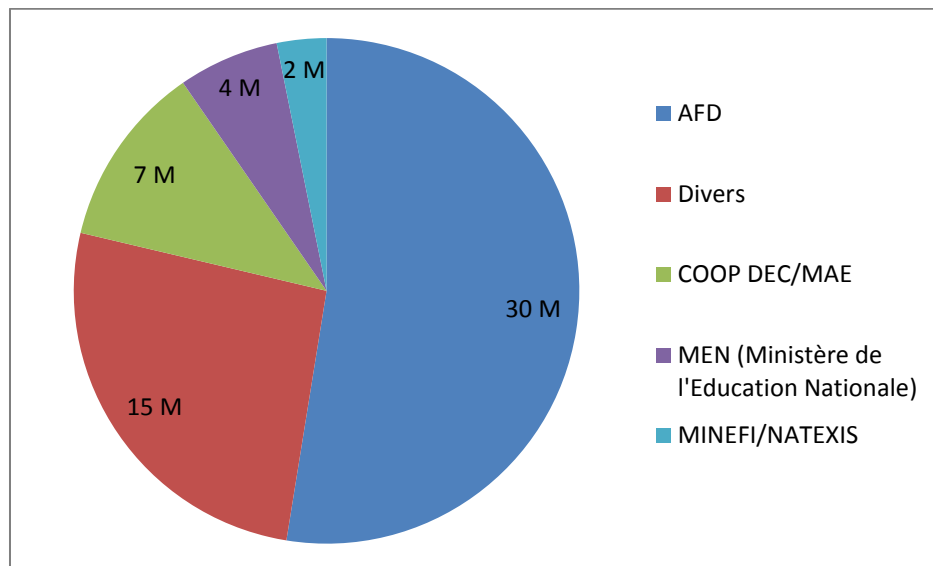
	2007	2008	2009	2010	2011
Dons bilatéraux	66	76	62	52	57

⁷ Avis n° 150 (2012-2013) de MM. Jean-Claude PEYRONNET et Christian CAMBON, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 22 novembre 2012

⁸ « L'aide publique au développement : Recommandations pour un budget en cohérence avec les ambitions françaises », Coopération Sud, septembre 2012.

Ces financements proviennent de différents bailleurs de l'APD. Toutefois, **la traçabilité des dons est très difficile, en raison d'un manque de précision des données notifiées à l'OCDE**. Ainsi, sur 57 millions d'euros de dons en 2011, 15 millions (soit plus d'un quart) sont notifiés sous la rubrique « divers », ce qui ne permet pas d'identifier les bailleurs à l'origine de l'effort consenti.

Répartition dons bilatéraux selon les bailleurs en 2011 (en millions d'euros)



En outre, ce graphique montre que le montant des dons inclut, en plus des fonds des Ministères et de l'AFD, **l'effort spécifique des collectivités territoriales et des agences de l'eau mettant en place des activités de « coopération décentralisée »** (par la loi n° 2005-95 du 9 février 2005, dite « Loi Oudin » et par la loi Thiollière n°2007-147 du 2 février 2007), effort non financé par l'Etat mais par les usagers des services d'eau et d'assainissement.

En effet, depuis l'année 2007, les financements issus des collectivités locales et agences de l'eau sont comptabilisés dans l'APD française.⁹ Les collectivités sont invitées à renseigner leurs financements de solidarité internationale à l'OCDE, mais ce sur une base volontaire : ainsi, seule une partie des financements a été renseignée pour les années 2010 et 2011.

L'exercice d'identifier ces fonds dans la base OCDE est rendu très difficile par l'imprécision et le manque de transparence des données. Ces fonds sont renseignés dans la rubrique « Coop dec » en partie, mais aussi sous « Divers ». Selon nos estimations, pour l'année 2011, entre 7 et 16 millions d'euros de dons notifiés proviennent des collectivités territoriales et des agences de l'eau ; ce qui représente une part non négligeable (entre 12 et 28%) du montant total des dons (qui s'élève à 57 millions d'euros). Par conséquent, l'APD dons issue des fonds centralisés de l'Etat, se situe dans la fourchette de 41 millions à 50 millions d'euros pour l'année 2011.

Ainsi, **la comptabilisation des fonds des collectivités dans l'APD française ne doit pas dédouaner l'Etat de l'effort à fournir pour maintenir – et même augmenter – l'aide bilatérale de l'Etat sous forme de dons**. Pour encourager et soutenir la mobilisation locale, l'Etat devrait augmenter son aide proportionnellement à l'accroissement de l'effort fourni par les collectivités. Il pourrait y contribuer par **une aide supplémentaire égale aux contributions volontaires issues des collectivités locales ou des agences de l'eau**. Ainsi, chaque euro de contribution « Oudin » issue

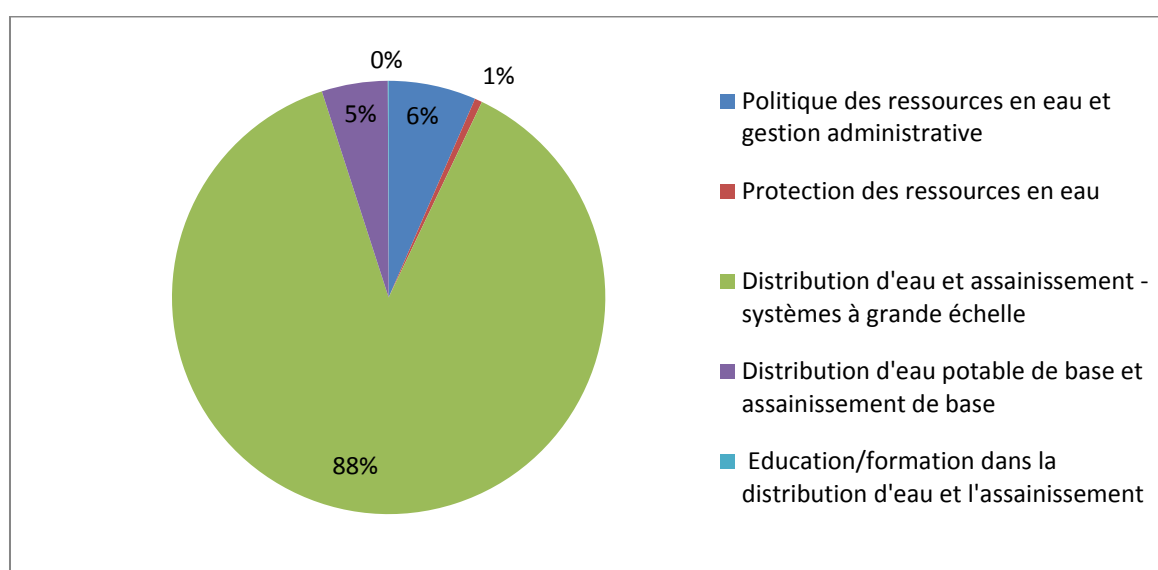
⁹ Circulaire du 30 avril 2007 du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, adressée aux Collectivités territoriales

des consommateurs ou chaque euro de contribution « Thiollière » issue des impôts locaux devrait être doublée par un euro supplémentaire de fonds publics.

2.3 Un fléchage vers des projets nécessitant de gros investissements dans des Etats solvables

L'usage massif des prêts bancaires par la France flèche de ce fait son aide vers des projets nécessitant de gros investissements (réseaux d'eau potable et stations d'épuration dans de gros centres urbains) et vers des Etats solvables (majoritairement les Pays à Revenu Intermédiaire - PRI). **La grande faiblesse des subventions laisse ainsi à la marge les pays les plus pauvres, ayant le plus fort défi à relever en termes de desserte en eau potable et assainissement, et les populations du milieu rural.**

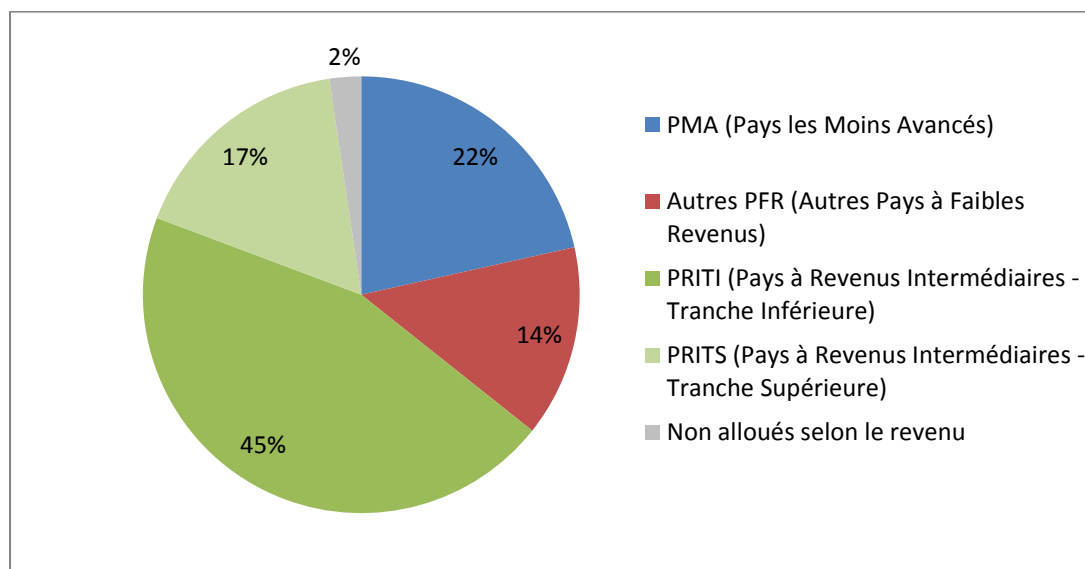
Répartition de l'aide bilatérale eau et assainissement selon les secteurs (2007-2011)



La répartition sectorielle de l'aide allouée par la France pour l'eau potable et l'assainissement, **privilégie très nettement les infrastructures de grande ampleur** par rapport aux systèmes de distribution dans les zones rurales ou encore l'aide dite « non matérielle » (politique des ressources en eau, formation et éducation, etc.). En effet, sur la période 2007-2011, le montant de l'aide allouée à la distribution d'eau potable et d'assainissement dans les gros centres urbains s'élevait à 288 millions d'euros en moyenne par an, soit 88% de l'aide bilatérale. Ces projets sont financés en majeure partie par des prêts. Parallèlement, l'aide française visant à soutenir la desserte en eau potable et assainissement de base s'élève à 16 millions en moyenne par an sur la période, soit 5% (uniquement des dons). Les systèmes de base sont généralement communs à plusieurs foyers. Ils utilisent des technologies à coûts réduits tels que les dispositifs d'assainissement autonomes, les bornes-fontaines en milieu semi-urbain, les pompes manuelles et les forages en milieu rural. Ce déséquilibre dans la répartition sectorielle se répercute donc essentiellement sur les populations rurales, qui ont pourtant les besoins d'accès les plus importants : selon le rapport 2013 du Joint Monitoring Program OMS-UNICEF, 83% des personnes n'ayant pas accès à des sources d'eau améliorées et 71% des personnes n'ayant pas accès à l'assainissement vivent dans des zones rurales.

En outre, l'aide pour l'eau et l'assainissement étant accordée principalement sous forme de prêts, elle privilégie les pays émergents et Pays à Revenus Intermédiaires (PRI), solvables. Ainsi, **les PRI ont bénéficié de 62% de l'aide française pour l'eau potable et l'assainissement**, sur la période 2007-2011.

Répartition de l'aide bilatérale eau et assainissement selon les groupes de pays bénéficiaires (2007-2011)



Les Pays les Moins Avancés (PMA) ont reçu sur la période environ 22% des engagements ; ce qui représente 70 millions d'euros en moyenne par an. Sur ces 70 millions, 37 millions d'euros en moyenne sont des dons et 33 millions sont des prêts.

Sur la période 2007-2011, **c'est l'Afrique subsaharienne qui absorbe la plus grosse partie (41%) de l'aide bilatérale** française pour le secteur. Si cette région reçoit 50% des fonds engagés pour le secteur en 2010, le ratio baisse de façon importante en 2011 puisqu'elle n'en perçoit plus que 30%. On s'éloigne donc de l'engagement de la France de consacrer 60% de son aide pour l'Afrique subsaharienne, engagement réitéré lors des événements internationaux de 2012 (Forum Mondial de l'Eau, réunion de haut niveau du Partenariat « Sanitation and Water for All »). De plus, au sein de l'Afrique subsaharienne les fonds ne sont pas dirigés en priorité vers les pays les plus pauvres. Les trois pays d'Afrique subsaharienne ayant reçu les plus gros engagements sont des Pays à Revenus Intermédiaires (Gabon, Kenya, Maurice). En outre, **les 17 pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne (CICID 2009)¹⁰ ne reçoivent que 16% des engagements** sur la période 2007-2011.

Le CIDID de juillet 2013 a réaffirmé que l'Afrique subsaharienne demeurait la priorité de la France. L'engagement de consacrer la moitié des dons bilatéraux de l'Etat et les deux tiers de ceux de l'AFD vers les pays pauvres prioritaires¹¹ doit être respecté et mis en œuvre dès 2014.

La seconde région recevant le plus d'engagements de financements sur la période est l'Afrique du Nord - Moyen-Orient, avec 31% des fonds. Les deux pays ayant reçu le plus de fonds entre 2007 et 2011 font d'ailleurs partie de cette région, puisqu'il s'agit de la Tunisie et du Maroc.

Enfin, l'Asie, la région Amériques et Caraïbes et l'Europe ont été destinataires respectivement de 19%, 6% et 1% des engagements.

¹⁰ La liste des pays pauvres prioritaires arrêtée par le CICID du 5 juin 2009 comprend les 14 pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo. Trois pays ont été ajoutés en 2012 : Burundi, Djibouti, Rwanda.

¹¹ La liste des pays pauvres prioritaires définis par le CICID du 31 juillet 2013 est identique à la liste précédente à l'exception du Rwanda qui n'y figure plus.

Classement des 15 premiers pays bénéficiaires de l'aide bilatérale française pour l'eau et l'assainissement (en millions d'euros)

Pays destinataires	2007	2008	2009	2010	2011	Cumul
Tunisie	80	0	127	1	0	208
Maroc	39	36	1	12	22	109
Pakistan	0	0	70	33	0	104
Gabon	38	0	0	59	0	97
Kenya	0	0	91	0	0	91
Egypte	0	0	0	40	50	90
République Dominicaine	0	0	0	79	0	79
Maurice	0	1	65	0	0	66
Sénégal	22	4	32	3	4	64
Cameroun	0	1	1	61	2	64
Jordanie	0	0	56	0	0	56
Mali	11	1	14	2	24	52
Burkina Faso	0	35	2	10	3	50
Sri Lanka	6	0	0	0	35	41
Territoires palestiniens	11	1	16	1	11	40

* Note : les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme exacte des résultats par année, les chiffres étant arrondis.

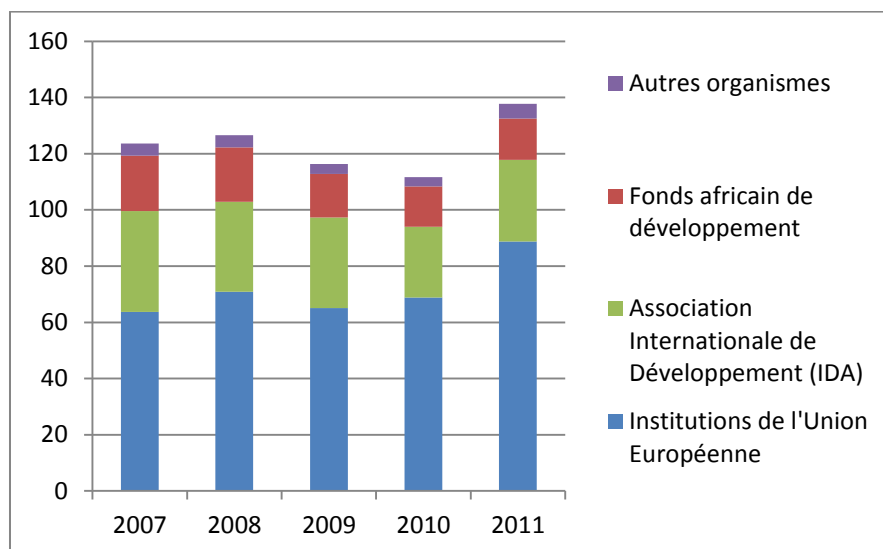
Les pratiques de la France via son aide bilatérale sont loin d'une priorité accordée aux PMA, notamment d'Afrique subsaharienne, où se concentrent pourtant les plus forts défis à relever en termes d'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

3. L'aide multilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement

3.1 Une contribution française via trois principaux bailleurs multilatéraux

Selon les estimations fournies par l'OCDE, l'aide multilatérale de la France pour le secteur de l'eau potable et l'assainissement, est estimée à environ **123 millions d'euros en moyenne** par an, sur la période 2007-2011.

Evolution de l'aide multilatérale française pour l'eau et l'assainissement et répartition selon les organismes multilatéraux (en millions d'euros)



Les fonds multilatéraux français pour le secteur de l'eau et l'assainissement sont relayés principalement par trois organismes multilatéraux : **l'Union Européenne** à hauteur de 71,5 millions d'euros en moyenne par an (58%), **l'Association Internationale de Développement** à hauteur de 30,9 millions d'euros en moyenne par an (25%) et **le Fonds africain de développement** à hauteur de 16,7 millions d'euros en moyenne par an (17%).

Les autres organismes multilatéraux ne perçoivent qu'une part infime de l'aide multilatérale française pour le secteur. Il s'agit de la Banque asiatique de développement (fonds spéciaux), de l'UNICEF, du Fonds pour l'environnement mondial, de la Banque interaméricaine de développement (fonds spéciaux), du PNUD et du Fonds international de développement agricole.

3.2 Une aide multilatérale qui ne suffit pas à combler les lacunes de l'aide bilatérale

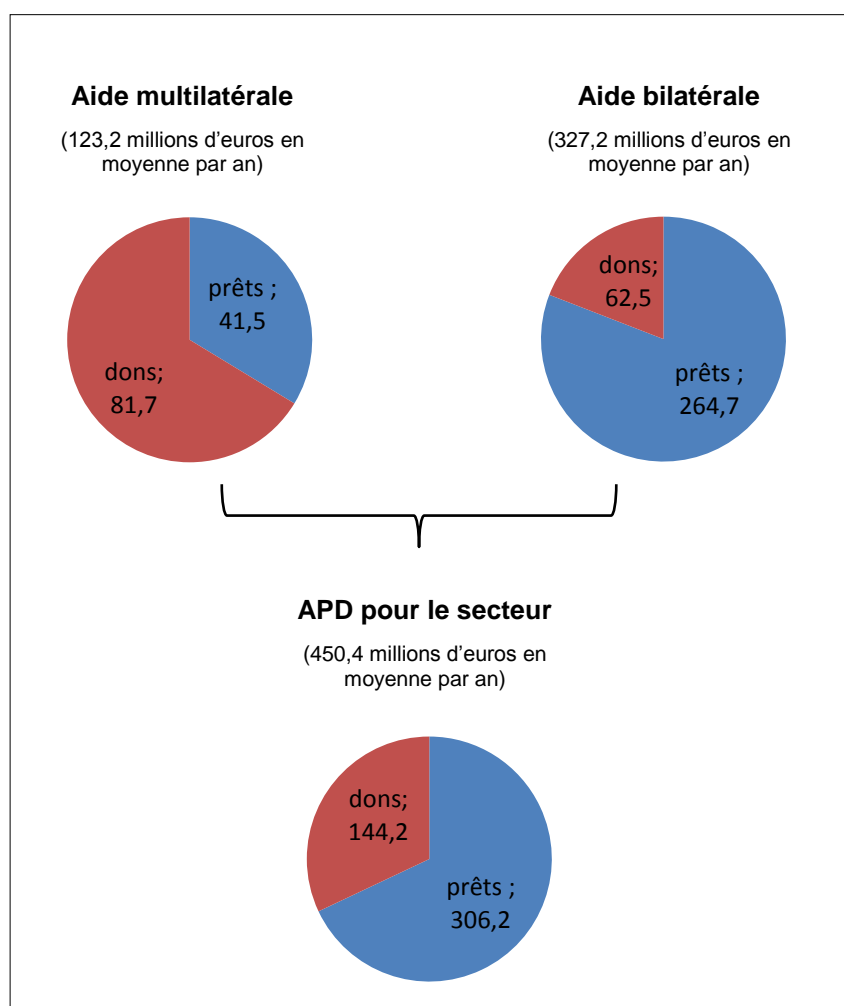
Les bailleurs multilatéraux renseignent également leurs engagements dans la base de données SNPC de l'OCDE, ce qui permet d'avoir une vision plus détaillée de l'aide française passant par les organismes multilatéraux.

L'examen des politiques de prêts et dons des bailleurs multilatéraux pour le secteur indique que l'Union Européenne, qui capte une grande partie des fonds multilatéraux français, ne pratique que des financements sous forme de dons. Il en va de même pour le Fonds pour l'environnement mondial, le PNUD et l'UNICEF, bien qu'il s'agisse de plus petits bailleurs pour le secteur. Les autres organismes multilatéraux ont tendance à utiliser plutôt des prêts. Ainsi, pour l'Association Internationale de Développement (IDA), les prêts représentent 88% des financements accordés aux pays pour le secteur de l'eau et l'assainissement. En ce qui concerne le Fonds africain de développement, ce sont 67% des financements qui sont réalisés sous forme de prêts.

Ces pourcentages, rapportés aux estimations des contributions françaises dans chacun de ces organismes, conduisent à estimer la part des dons et des prêts dans l'aide multilatérale française pour le secteur. Ainsi, **sur 123 millions d'euros d'aide multilatérale en moyenne par an, 82 millions d'euros sont réalisés sous forme de dons (soit 67%) et 42 millions sous forme de prêts (soit 33%).**

Ces résultats nous montrent que l'aide multilatérale ne peut à elle seule combler le déséquilibre de la répartition prêts/dons dans l'aide française pour le secteur. En effet, **en considérant à la fois l'aide bilatérale et l'aide multilatérale, les prêts sont toujours prédominants et représentent deux tiers de l'APD pour le secteur (68%).**

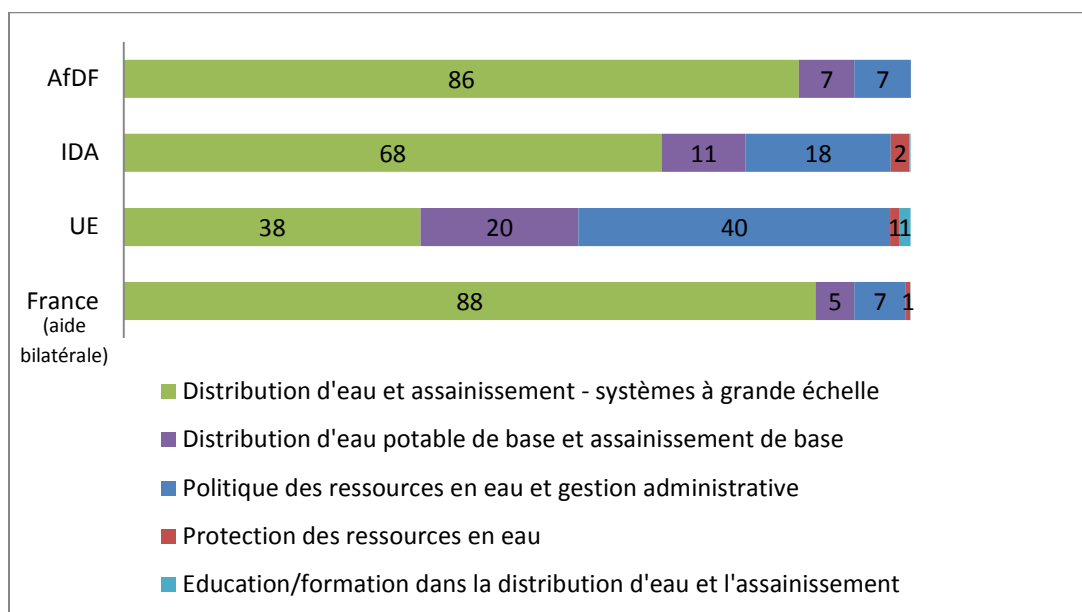
Schéma de la répartition prêts/dons dans l'APD française pour le secteur de l'eau et l'assainissement (moyennes pour la période 2007-2011, en millions d'euros)



Les grandes tendances observées chez les trois principaux bailleurs multilatéraux destinataires de l'APD française informent sur le fléchage sectoriel et le fléchage géographique de l'aide.

Concernant le fléchage sectoriel, l'aide de l'Union Européenne pour l'eau et l'assainissement est assez bien répartie entre les systèmes à grande échelle, les systèmes de base et les politiques de l'eau. En revanche, l'Association Internationale de développement (IDA) et le Fonds africain de développement (AfDF) concentrent la majeure partie de leurs fonds vers les systèmes à grande échelle. A l'image de la France, ces deux derniers organismes financent donc très peu les projets de base dans les zones rurales.

Répartition des fonds selon les 5 sous-secteurs pour la période 2007-2011 (en pourcentage)



Concernant le fléchage géographique, l'Union Européenne attribue en moyenne 55% de ses financements aux Pays à Revenus Intermédiaire (PRI), et seulement 26% aux Pays les Moins Avancés (PMA). Pour l'IDA, la répartition est assez équilibrée puisque 49% des fonds vont aux PRI et 47% vont au PMA. Enfin, pour le Fonds africain de développement, la majeure partie des fonds (55%) va aux PMA.

D'une façon générale, **l'aide multilatérale française ne suffit pas à redresser les tendances de l'aide française, qui reste majoritairement orientée vers l'octroi de prêts, pour des distributions d'eau et d'assainissement en milieu urbain, dans des pays à revenus intermédiaires.** Seul un tiers de l'aide est accordé sous forme de dons.

Recommandations

Au regard de son analyse et alors que les besoins en eau et assainissement à travers le monde restent immenses, la Coalition Eau adresse à la France un ensemble de recommandations pour une coopération française dans le secteur de l'eau et l'assainissement plus efficace et plus cohérente, et ce dans un contexte budgétaire contraint.

Ces recommandations devront être prises en compte lors du vote des crédits budgétaires accordés à l'APD et dans le processus de redéfinition de la politique de développement française engagé par le gouvernement suite aux Assises du Développement et de la Solidarité Internationale et au CICID de juillet 2013. La Loi d'Orientation et de Programmation, en cours d'élaboration, et qui devraient être votée en début d'année 2014, constitue une formidable opportunité pour engager des avancées dans les domaines de la transparence, du suivi-évaluation, du ciblage géographique et sectoriel de l'aide, et des instruments financiers utilisés.

1. Réaliser un bilan annuel transparent de l'APD eau / eau potable et assainissement

La transparence étant l'une des priorités du gouvernement, la France se doit de publier un bilan annuel de son aide bilatérale et multilatérale accordée au secteur de l'eau, en précisant les domaines qu'elle comprend et en distinguant ce qui relève du sous-secteur « eau potable et assainissement », les prêts et les dons, les principaux projets et pays qui en bénéficient.

2. Evaluer la politique sectorielle de l'APD française dans le secteur de l'eau/ eau potable et assainissement

Menée de façon indépendante, au minimum tous les 3 ans, cette évaluation associera des parlementaires et la société civile à la définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, permettant d'apprécier l'aide et son efficacité dans ce secteur.

3. Augmenter, pour le budget 2014, l'aide bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement sous forme de dons et atteindre les 100 millions d'euros

Face aux enjeux, la France doit augmenter de façon significative le montant des dons qu'elle accorde au titre de son APD bilatérale eau potable et assainissement, sans pour autant le faire au détriment d'autres secteurs.

4. Cibler l'APD eau potable et assainissement vers les pays ayant les plus forts besoins et les populations les plus démunies

L'aide au secteur doit cibler prioritairement les pays où les besoins de desserte en eau potable et en assainissement de base sont les plus importants : les PMA (dont les pays d'Afrique subsaharienne) et les 17 pays prioritaires du CICID. Dans cette perspective, l'aide bilatérale française doit favoriser les dons afin de bénéficier aux PMA et aux populations les plus démunies, notamment celles qui vivent en milieu rural ou en périphérie des villes.

5. Engager une réforme des modalités de comptabilisation des prêts dans l'APD

La France devrait proposer au Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE de revoir le mode de comptabilisation d'un prêt en APD pour ne comptabiliser dans l'APD que l'effort réel du pays

donateur, c'est-à-dire le coût de la délivrance d'un prêt concessionnel (bonification du prêt par l'Etat) et non plus l'intégralité du prêt.

6. Considérer les fonds décentralisés comme des fonds additionnels à l'APD de l'Etat

L'effort des collectivités territoriales et des agences de l'eau est un effort complémentaire pour la solidarité internationale pour le secteur de l'eau et de l'assainissement et ne doit pas se substituer à l'APD de l'Etat sous forme de dons. Au contraire, pour encourager et soutenir la mobilisation locale, l'Etat devrait augmenter son aide proportionnellement à l'accroissement de l'effort fourni par les collectivités. En outre, le bilan de l'APD doit clairement distinguer les dons issus de la coopération décentralisée et ceux issus de l'Etat.