

TERMES DE REFERENCE
POUR L'ELABORATION DE LA NOUVELLE
STRATEGIE FRANÇAISE A L'INTERNATIONAL POUR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

validés suite au comité de pilotage administratif du 5 mars 2018

I- Contexte et enjeux

A) Les besoins internationaux en termes d'accès à l'eau potable et à l'assainissement

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement répond à des besoins vitaux des populations. D'importantes disparités mondiales persistent. Depuis 1990, 2,6 milliards de personnes ont certes gagné un accès, mais 663 millions ne disposent toujours pas d'un accès à un point d'eau amélioré, et 2 milliards de personnes ne sont pas desservies par un service répondant aux critères de potabilité et de continuité. Ces disparités affectent également l'Afrique subsaharienne : 10 à 50% de la population n'a toujours pas accès à des points d'eau potable améliorés, proportion souvent plus forte en milieu rural et pour les plus pauvres. Dans les situations d'urgence humanitaire, l'accès à ces services est crucial.

La qualité de l'eau et l'assainissement deviennent des enjeux cruciaux : 2,5 milliards de personnes n'ont pas accès à des installations d'assainissement améliorées, et 90% des eaux usées sont rejetées sans traitement dans les pays en développement. Les pays en situation de stress hydrique ou de pénurie sont les premiers concernés et intéressés par la question de l'efficacité dans l'usage de l'eau et de la durabilité des prélèvements, et par la mise en place d'une gestion durable et intégrée des ressources en eau

Les besoins d'investissement sont très importants, mais les besoins de capacités humaines et institutionnelles pour mieux gérer l'eau et les services contribuent aussi aux résultats. Pour atteindre les deux cibles d'un accès universel et équitable à une eau potable sûre et abordable, et d'un accès à un assainissement et une hygiène équitable pour tous, la Banque mondiale estime que le financement annuel mondial requis est de 108 Mds\$, un montant presque quatre fois supérieur au niveau actuel de financement, qui est de 28 Mds\$ par an. Ce montant ne couvre que les dépenses d'investissement. Le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre est essentiel pour que les pays les plus en retard puissent rendre efficaces et pérennes les activités du secteur pour les populations.

Les rivalités pour l'accès à l'eau et à la répartition des droits d'utilisation, si elles ne sont pas gérées correctement au niveau territorial approprié, peuvent entretenir des tensions et contribuer au déclenchement de conflits sociaux ou interétatiques. Les rivalités dans le partage des ressources en eau transfrontalières sont exacerbées dans les régions du Proche-Orient, d'Asie centrale et d'Asie du Sud-Est. Plus de 40% de la population mondiale vit dans des bassins fluviaux transfrontaliers. En Afrique, 80% des eaux de surface traversent les frontières.

B) Evolutions des outils et pratiques internationales

Depuis juillet 2010, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est reconnu par les Nations unies comme un droit de l'homme. Cette reconnaissance pose désormais l'exigence de l'application de ce droit. Elle suppose de prendre des actions conformes aux cibles de l'ODD6 sur l'eau et l'assainissement de l'Agenda 2030 des Nations unies, ainsi qu'aux recommandations contenues dans les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies et d'autres organes compétents. Les huit cibles ambitieuses de cet ODD pour l'eau sont liées à une quarantaine de cibles des autres objectifs liés à l'éradication de la pauvreté, de la faim, à la santé, aux villes, à la consommation et à la production durable, aux océans, aux écosystèmes et au changement climatique.

Les financements extérieurs demeurent essentiels pour améliorer l'accès et l'assainissement dans de nombreux pays. 32 pays sur 40 indiquent un niveau de financement insuffisant pour atteindre leurs cibles nationales en matière d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène en 2020, pourtant souvent fixées plus bas que l'ambition de l'accès universel. Selon le rapport GLAAS 2017, l'APD représente en moyenne 12% des dépenses du secteur, en dehors des tarifs payés par les ménages, dans 42 pays en développement, mais plus de 50% dans 18 pays, comme le Mali ou Madagascar.

Le secteur de l'eau représente 4,5% de l'APD mondiale annuelle depuis 2008, avec 9,6 Md de décaissements en 2015. Ces montants sont engagés à 60% pour les services d'eau et d'assainissement. En termes de répartition géographique, l'Afrique subsaharienne, qui compte 319 millions de personnes sans accès amélioré, reçoit la part la plus importante, passée d'un tiers à un cinquième du total de l'APD sectorielle de 2012 à 2015. L'aide est composée à 78% de prêts.

Plusieurs dispositifs de droit international permettent de traiter l'eau douce comme enjeu régional. La convention CEE-NU de 1992 sur la protection et la gestion des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, désormais ouverte de façon universelle, offre un cadre juridique et institutionnel robuste. La convention de New-York (NU) de 1997 sur le droit des cours d'eaux transfrontaliers est entrée en vigueur en 2015, mais est moins approfondie et moins contraignante. La France les a ratifiés et les promeut auprès de ses partenaires. Le Protocole sur l'eau et la santé comprend un domaine d'activités sur l'accès équitable à l'eau et à l'assainissement pour lequel la France est chef de file.

C) Une action française importante et structurée pour l'eau et l'assainissement

La mise en œuvre des droits humains à l'eau et à l'assainissement constitue une priorité croissante de l'aide au développement française, dans un contexte où les contraintes et les opportunités pour le développement international évoluent rapidement dans ce secteur (aspects sociaux, environnementaux, financiers, techniques)¹. Il s'agit d'un secteur prioritaire d'intervention de la politique de développement et de solidarité internationale (article 4 de la loi d'orientation et de programmation n° 2014-773), selon trois axes principaux : définition de cadres sectoriels nationaux, exploitation et gestion durable de la ressource, soutien aux services d'eau et d'assainissement. La contribution transversale de l'eau à l'Agenda 2030 est mieux reconnue, mais les aspects intersectoriels de la gestion de l'eau sont un défi croissant. La gouvernance publique de l'eau en France, et son cadre européen, sont reconnus à l'international.

¹ Il a été convenu lors du CICID du 30 novembre 2016 que « la France élaborera, en concertation avec toutes les parties prenantes, une stratégie pluriannuelle promouvant les droits à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement », objectif confirmé par le relevé de conclusions du CICID du 8 février 2018.

Le secteur de l'eau et de l'assainissement représente une part importante des engagements annuels de l'AFD, lesquels s'articulent autour de quatre axes d'opération dans son cadre d'intervention sectoriel 2014-2018. La part des financements dévolu au secteur dans le budget total de l'AFD est en croissance constante, passant de 14% à 19% entre 2015 et 2016, ce qui équivaut à 448 millions d'euros supplémentaires, pour un total de 1126 millions d'euros en une année.

Les projets visant à fournir un accès à des services performants et durables pour tous sont le pilier social de la stratégie sectorielle de l'AFD. L'appui institutionnel pour la définition de cadres sectoriels clairs, efficaces et inclusifs concernait 41% des projets de 2014 à 2016. La préservation de la ressource dans un contexte de changement climatique accru (par l'épuration des eaux usées notamment) représentait 9% des financements, et la gestion du risque d'inondations 6%. L'AFD a approuvé des prêts de politique publique visant à améliorer la gouvernance et la performance du secteur. D'autres acteurs, comme les ONG, ou opérateurs, comme les agences de l'eau, les collectivités ou l'OI Eau apportent un appui à la gestion de bassins, de services publics, des systèmes d'informations, de ressources humaines.

Les contributions issues de la coopération décentralisée jouent également un rôle croissant dans les financements en subvention. Ils sont passés de 15 M€ en 2008 à 28M€ en 2016, dont 13M€ mobilisés par les collectivités territoriales et 15M€ par les agences de l'eau. Plusieurs organisations non gouvernementales françaises réalisent des interventions pour l'accès via des petites unités, l'accès en situation de crise humanitaire, le renforcement de capacités, le plaidoyer national et international. Elles dialoguent avec l'Etat à travers la « Coalition eau » des ONG (appuyée par le MEAE). Le Partenariat français pour l'eau, créé en 2007, constitue une plateforme multi-acteurs chargée de porter des positions à l'international et de valoriser les savoir-faire publics et privés français.

Au plan économique, les entreprises françaises sont particulièrement actives à l'export en matière d'usines de potabilisation et de traitement, de conception d'équipements, et d'exploitation de service, et de technologies innovantes. Le chiffre d'affaire des entreprises françaises de l'eau est réalisé majoritairement à l'international (8,4 Mds€ à l'international en 2013, contre 5,3 Mds€ en France), avec une forte prépondérance de quelques groupes (34% public, 34% Veolia, 20% Suez).

D) Stratégie française internationale pour l'eau et l'assainissement

Le relevé de conclusions du CICID du 8 février 2018 stipule que « la France poursuivra la mise en œuvre des droits de l'Homme en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement, contribuant ainsi à améliorer la santé, l'accès à l'éducation, la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'égalité de genre. Les actions en matière de gestion durable de la ressource, de prévention des catastrophes liées à l'eau et de réponse aux situations d'urgence contribuent à atteindre les objectifs de la France en matière d'adaptation aux effets du changement climatique. La France élaborera une stratégie pluriannuelle dédiée ».

La dernière stratégie française à l'international pour l'eau et l'assainissement remonte à 2005, dans le cadre d'un groupe de travail interministériel. La France s'était notamment donnée sept orientations stratégiques : inciter les gouvernements à définir des politiques nationales de l'eau ; promouvoir une gestion intégrée et concertée des ressources en eau à l'échelle des bassins versants ; assurer une gestion durable des services de l'eau et l'assainissement ; développer un accès équitable aux services d'eau et d'assainissement ; impliquer davantage les populations, opérateurs et

collectivités locales ; assurer un meilleur effet de levier de l'Aide française sur les financements, et mieux faire connaître l'expérience publique française de gestion de l'eau. Elle s'était également engagée à maintenir les efforts vers l'Afrique subsaharienne, le Sahel, les pays les moins avancés et en situation de crise, à encourager l'amélioration des outils de suivi et d'évaluation du secteur et à promouvoir le développement de mécanismes innovants et solidaires de financement du secteur.

La plupart des recommandations de cette stratégie en réponse aux engagements politiques de la France ont été mises en œuvre, comme le doublement de l'aide française dans ce secteur. Cependant, au niveau mondial, les cibles des Objectifs du Millénaire pour le Développement liées à l'eau n'ont pas été entièrement atteintes. L'Agenda 2030 pour le développement durable fixe une ambition plus élevée à la communauté internationale de l'eau pour atteindre des objectifs et des cibles qui couvrent autant l'accès universel à des services exigeants que la gestion durable des ressources. Malgré des progrès concrets, des enjeux fondamentaux demeurent, s'accroissent ou doivent être redéfinis à l'aune de la démographie, de l'urbanisation, du développement économique et du changement climatique.

II- Objectifs

Objectif général :

Elaborer, par des orientations stratégiques cohérentes avec les cadres opérationnels adoptés dans le dispositif français, une nouvelle stratégie française pour l'eau et l'assainissement en tirant les enseignements de celle de 2005, et en tenant compte des évolutions sociales, environnementales, stratégiques, pratiques et institutionnelles, des bailleurs, des maîtres d'ouvrage et des bénéficiaires. .

Objectifs spécifiques :

- Donner une cohérence, une lisibilité et une efficacité renouvelées à l'action des acteurs français sur la base de leur mobilisation autour d'objectifs communs, dans un contexte international renouvelé, afin d'endosser un leadership plus stratégique dans l'intérêt des publics bénéficiaires ;
- déterminer la place de ce secteur dans les priorités présidentielles pour la coopération au développement, dans le cadre de l'objectif des 0,55 % du Revenu National Brut (RNB) alloué à l'Aide Publique au Développement (APD) en 2022 ;
- Rendre notre aide au développement plus cohérente avec les objectifs de la diplomatie économique française pour l'accompagnement des actions de nos entreprises, notamment nos PME, à l'international, dans la mesure où la relation entre secteurs public et privé est structure dans le domaine de l'eau ;
- Traduire la nouvelle stratégie sectorielle en plan d'action doté d'objectifs réalistes et d'outils concrets.

III- Points de questionnement

Les questions ci-dessous (non limitatives) pourront guider la réflexion :

- comment améliorer l'organisation et les façons de faire actuelles du dispositif français, tant dans des objectifs d'aide au développement à la lumière des droits humains que de diplomatie économique ?
- comment inciter les gouvernements à définir des politiques nationales de l'eau pérennes et ciblant tant l'accès des personnes aux services que la bonne gestion des ressources ?
- comment promouvoir de façon innovante la gestion intégrée et concertée des ressources à l'échelle des bassins, en prenant en compte le climat ?
- comment coopérer de façon innovante pour développer un accès équitable tout en assurant une gestion durable des services d'eau et d'assainissement, en contexte urbain et rural ?
- comment impliquer davantage de façon pertinente les populations, opérateurs et collectivités locales, de façon à cibler les co-bénéficiaires pour santé, éducation, genre, résilience, économie durable ?
- comment assurer un meilleur effet de levier de l'aide française sur les financements dans des montages contribuant aux objectifs cités plus haut ?

V- Méthodologie générale

L'organisation de l'exercice permettra de faire remonter les contributions des acteurs, organisés en catégories d'acteurs, auprès d'un rapporteur, qui présentera une contribution unique au secrétariat technique sur la base des différentes réponses aux questionnaires. Les rapporteurs tiennent à disposition du secrétariat la liste des personnes consultées et le texte des réponses reçues. Le secrétariat technique est chargé de consolider, à partir des cinq contributions des cinq rapporteurs, la version de la note pour cette partie de la stratégie. Après l'avoir soumise pour avis aux rapporteurs, cette note est présentée au comité de pilotage pour approbation.

Trois phases de consultation permettront de rédiger : le bilan des tendances, défis et opportunités ; les orientations stratégiques, les objectifs et les voies d'intervention ; le plan d'action et les procédures de suivi. Les questionnaires adressés aux acteurs seront organisés de façon à correspondre aux parties du plan détaillé proposé par le secrétariat pour chaque partie du document.

Une réunion des rapporteurs du groupe de travail, élargie aux autres parties prenantes, sera organisée immédiatement avant la première réunion du groupe de travail, afin de recueillir les attentes de tous envers le processus de rédaction. Avant cette réunion, le comité de pilotage aura déjà validé les présents termes de référence, et les questionnaires permettant de recueillir les attentes de la réunion élargie et de la première phase. A la fin du processus, un atelier de validation en groupe de travail élargi sera organisé.

L'organisation permettant de mettre en œuvre cette méthode est précisée plus bas (VII).

A) Première phase : Etat des lieux (mars – mai)

Les réunions du groupe de travail permettront de restituer la consultation des acteurs basées sur un questionnaire. La note de diagnostic (phase I) vise à préciser les tendances, les défis et les

opportunités de la demande à l'international, de l'offre de coopération française, et à repérer des bonnes pratiques nationales et internationales.

A l'issue de cette phase, une note de synthèse, issue des différentes contributions des acteurs et des parties prenantes, sera présentée pour discussion et approbation au comité de pilotage. Sera également discuté le projet de questionnaire pour la seconde phase.

B) Deuxième phase : Réflexion stratégique (juin – septembre)

A la lumière de la synthèse de la première phase et du questionnaire pour la seconde, les réunions du groupe de travail consisteront dans l'établissement des orientations stratégiques, des objectifs et des voies d'intervention pour y parvenir. Une note de synthèse sera proposée au comité de pilotage.

C) Troisième phase : Plan d'action et cadre de suivi et de redevabilité

Une fois la réflexion stratégique arrivée à maturité, la troisième phase sera consacrée à la rédaction du plan d'action pour réaliser ces orientations et objectifs, à la détermination des indicateurs d'impacts et de résultats et à la définition des procédures de suivi et de redevabilité. Une note de synthèse sera présentée au comité de pilotage.

Un projet de document de stratégie sera finalisé à partir des synthèses des résultats pour ces différentes phases.

VI- Livrables

Les documents intermédiaires seront les notes de synthèse présentées par le secrétariat technique au comité de pilotage, lequel décidera de la forme définitive de chacune des trois notes. Le document définitif sera constitué des trois notes successivement approuvées par le comité, sauf si ce dernier estime que le document doit être réorganisé, d'une façon proportionnée aux dispositions essentielles agréées auparavant.

Le document final approuvé par le comité de pilotage sera pour l'essentiel basé sur les trois notes successivement approuvées, et constituera le projet de stratégie française pour l'eau et l'assainissement à l'international.

VII- Champ géographique

L'élaboration d'une nouvelle stratégie française à l'international sur l'eau et l'assainissement devra notamment être vigilante dans la prise en compte :

- Des pays prioritaires du CICID et des régions prioritaires pour la France ;
- Des outre-mer comme acteurs de coopération régionale ;
- Des pays et des zones concentrant l'essentiel de la coopération décentralisée.

VII- Organisation

La nouvelle stratégie française pour l'accès à l'eau et l'assainissement sera le résultat d'une concertation et d'un travail réalisé avec tous les acteurs français, de façon inclusive et participative.

A) Comité de pilotage

Un comité de pilotage est institué à Paris. Il comprendra au plus deux représentants des ministères et organismes suivants :

- Agence française de développement
- Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation
- Ministère des Armées
- Ministère de l'Economie et des Finances
- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche et établissements spécialisés
- Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères
- Ministère de l'Outre-mer
- Ministère des Solidarités et de la Santé
- Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire

Le comité de pilotage sera présidé par le directeur du développement durable du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères ou son représentant. Ce comité aura pour tâche :

- De veiller à la conformité des orientations choisies et à leur cohérence avec les engagements et positions françaises ;
- De valider les termes de référence des instances ;
- De donner les orientations, d'approuver et d'ajuster le plan de travail (qui prend la forme d'un calendrier détaillé) ;
- De valider les résultats clés et les versions des documents produits à chaque étape.

B) Secrétariat technique

Un secrétariat technique sera assuré par le pôle « Affaires transversales » de la sous-direction Environnement et climat du MEAE. Il aura pour tâche :

- De proposer au comité de pilotage les termes de l'étude de la stratégie ;
- D'élaborer et d'actualiser le plan de travail d'ensemble et de chaque phase du processus ;
- D'animer le groupe de travail, d'établir avec lui la trame du questionnaire sera adressé à chaque catégorie d'acteurs pour la phase suivante du processus d'élaboration de la stratégie ;
- De consolider les documents de synthèse à partir des contributions élaborées par le groupe de travail ;
- D'informer le comité, de mettre en œuvre ses instructions ;
- De veiller à une consultation inter-service efficace au sein du MEAE.

C) Groupe de travail

Pour chacune des trois phases de la stratégie, un groupe de travail sera réuni, consulté et présidé par le sous-directeur de l'Environnement et du Climat ou son représentant. Il sera composé de représentants des cinq catégories d'acteurs : Etat et établissements publics, organisations non gouvernementales, collectivités locales et parlementaires, institutions de recherche, et secteur privé.

Chaque catégorie d'acteurs devrait de préférence disposer de trois rapporteurs. Chacun d'entre eux serait alors successivement rapporteur pour chacune des trois parties de la stratégie. Lors de la réunion du groupe de travail pour chaque phase, les deux autres rapporteurs de chaque catégorie participent en observateur au côté du rapporteur compétent, afin de préparer leur action pour la phase suivante. Ce système vise à garantir la représentativité et l'inclusivité du processus, et à favoriser l'engagement des acteurs.

La désignation des rapporteurs qui participeront au groupe de travail sera faite par appel à proposition, et si nécessaire par vote à main levée, lors de la première réunion des acteurs par catégorie, laquelle suivra une réunion d'information de l'ensemble des acteurs.

La consultation des acteurs aura lieu par la transmission d'un questionnaire unique commun. La liste indicative des acteurs consultés doit être publique. Les rapporteurs tiendront à disposition du secrétariat technique la liste des personnes auprès desquelles le questionnaire a été diffusé, et le texte des réponses reçues. La contribution consolidée par chaque rapporteur n'excèdera pas 20 pages (police 11 interligne 1,5).

VIII- Confidentialité

Les documents qui seront transmis aux groupes de travail et résulteront de ses travaux demeurent confidentiels. Ils ne pourront pas être reproduits ni communiqués et devront être restitués aux autorités françaises à la fin de l'étude.

IX- Planning indicatif

voir pages suivantes

		Mars			Avril			Mai			Juin			
	- 1er Comité de pilotage Validation des orientations générales et du questionnaire	①												
		05-mars												
	Réunion d'information à destination de tous les acteurs de l'eau + 4 réunions des acteurs par collège pour désignation des rapporteurs ; Transmission du questionnaire n°1				φ									
					13-avr									
Phase I	Réponses électroniques des acteurs au questionnaire							04-mai						
Cadre de référence	Consolidation des réponses par les rapporteurs								25-mai					
Bilan - Etat des lieux	Circulation des différentes consolidations entre rapporteurs et réunion du groupe de travail									①				
										04-juin				
	Synthèse provisoire des contributions par le secrétariat technique												18-juin	
	Consultation électronique du groupe de travail sur la base de la synthèse provisoire													25-juin
	2e Comité de pilotage = Validation de la note de diagnostic et du 2e questionnaire pour la phase suivante													② 02-juil
		① ②	Réunion comité de pilotage	📄	Synthèse provisoire	φ		Réunion d'information	①		Réunion groupe de travail	📄	Synthèse validée	

		Juillet			Aout			Septembre			Octobre
	Transmission du questionnaire 2 aux acteurs pour contributions	09-juil									
	Réponses électroniques des acteurs au questionnaire				27-juil						
	Consolidation des réponses par les rapporteurs				24-août						
<u>Phase 2</u>	Réunion du groupe de travail							03-sept			
Orientations stratégiques, objectifs	Synthèse provisoire des contributions par le secrétariat technique							17-sept			
Voies d'intervention, cadre logique	Consultation électronique des acteurs sur la synthèse provisoire							25-sept			
	Si désaccord entre acteurs : réunion du groupe du travail										03
	Si consensus entre acteurs : réunion du comité de pilotage : validation de la note de synthèse sur les orientations stratégiques et validation du 3e questionnaire										08-oct
				③	Réunion comité de pilotage				③	Synthèse provisoire	

