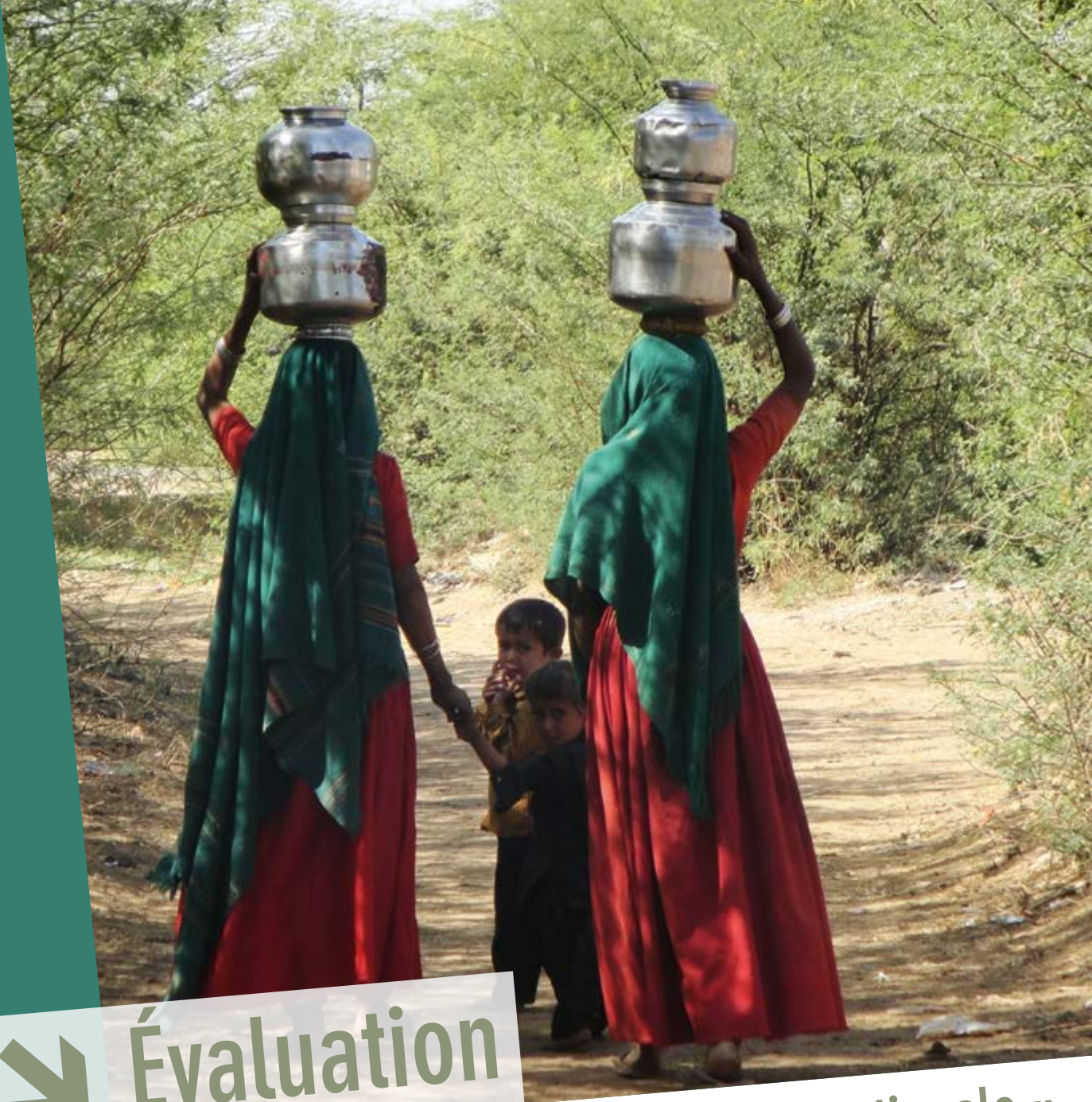




Évaluation

de la politique « Solidarité internationale »
de l'agence de l'eau Adour-Garonne

Synthèse et recommandations



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



L'évaluation

au sein de l'agence de l'eau

Dans l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, fixé par la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) et le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et répondant au devoir de bonne utilisation des crédits publics, l'agence de l'eau Adour-Garonne a décidé de mettre en place une stratégie d'évaluation de ses politiques publiques, ceci afin de s'assurer de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de ses interventions. Contrairement au contrôle (s'appliquant à des activités suffisamment normées pour être jugées au regard de mesures précises), l'évaluation concerne des démarches de projets complexes ou novateurs, qui appellent des instruments de mesures composites (analyse de données, écoute d'acteurs, ateliers collectifs...) pour juger de leur qualité.

SOMMAIRE

1. Éléments de cadrage

04

2. Résultats de l'analyse

08

- 2.1 Constats concernant la pertinence de la politique de solidarité internationale de l'Agence..... 09
- 2.2 Constats concernant la cohérence interne de la politique de solidarité internationale de l'Agence..... 10
 - 2.2.1 Cohérence du dispositif mis en place..... 10
 - 2.2.2 Cohérence des moyens alloués à ce dispositif..... 11
 - 2.2.3 Cohérence en matière de politique de communication..... 11
- 2.3 Constats concernant la cohérence externe de la politique de solidarité avec celles des partenaires..... 12
 - 2.3.1 Cohérence avec les collectivités partenaires..... 12
 - 2.3.2 Cohérence avec les autorités locales du Sud..... 12

3. Recommandations

13

- 3.1. Renforcer le dispositif de sélection des projets..... 14
- 3.2. Renforcer la gestion locale et la gouvernance..... 15
- 3.3. Développer la démarche de suivi-évaluation..... 16
- 3.4. Sensibiliser les collectivités territoriales à la coopération décentralisée..... 17
- 3.5. Développer une base de données des projets financés..... 18
- 3.6. Encadrer et organiser le processus de déconcentration..... 19
- 3.7. Valoriser la coopération internationale par la communication..... 20

4. Prise en compte des recommandations dans le 10^e programme

21

Lexique

23



Éléments de cadrage





Une politique qui atteint son rythme de croisière

En 2000, l'Organisation des Nations Unies a défini les Objectifs du Millénaire pour le Développement, parmi lesquels la réduction de moitié du pourcentage de la population mondiale n'ayant pas accès à l'eau potable ni à un service d'assainissement de base d'ici à 2015. Ces engagements transnationaux ont trouvé leur écho au niveau du territoire français via l'adoption de la loi Oudin-Santini en 2005, laquelle ambitionne de diversifier les ressources financières à affecter à l'enjeu de l'eau. Dès lors, les agences de l'eau ont la possibilité de consacrer 1 % du montant des redevances qu'elles perçoivent à l'aide au développement.

L'agence de l'eau Adour-Garonne mène des actions à l'international depuis les années quatre-vingt-dix, notamment en concluant des partenariats institutionnels avec des organismes étrangers en charge de la gestion des ressources en eau au niveau d'un bassin hydrographique. Ces accords ont pour objectif de faciliter les échanges de compétences, d'expérience et de savoir-faire entre acteurs publics.

L'agence de l'eau Adour-Garonne a formalisé sa politique de solidarité internationale depuis la loi Oudin-Santini. En seulement sept ans, l'Agence a accompagné plus de 150 projets de solidarité portés par des organisations non gouvernementales (ONG), des associations de solidarité internationale (ASI) et tout particulièrement par des collectivités locales françaises ou leurs groupements, situés prioritairement sur le bassin Adour-Garonne.

L'aide financière apportée à l'ensemble de ces projets représente 10,8 millions d'euros de 2005 à 2012. L'Agence consacre aujourd'hui 1 % des recettes pérennes de son programme d'intervention à la coopération internationale, respectant ainsi l'engagement pris collectivement par les présidents de comité de bassin français lors du 6^e forum mondial de l'eau de Marseille en mars 2012.

Près de 80 % des projets soutenus se situent en Afrique francophone et dans les pays du pourtour méditerranéen.

La typologie des projets soutenus par l'Agence peut être abordée selon deux prismes :



Par enjeu dominant

La très grande majorité des projets (87 %) concerne de manière prédominante un équipement ou une intervention technique sur un territoire donné afin d'assurer un accès à l'eau potable ou à l'assainissement de base. Il peut s'agir de la réalisation de forages ou de puits, de l'aménagement de sources, de la construction de châteaux d'eau, de fontaines, de latrines etc. ...

Plus rarement, près de 7 % des projets visent principalement la réalisation d'une étude ou d'un diagnostic sur un territoire donné, en termes d'accès à l'eau ou à l'assainissement. Souvent, cette étude se prolonge par un projet de solidarité soutenu par l'Agence.

Quelques projets ont pour but premier la formation d'ingénieurs ou de techniciens issus de la population locale aux problématiques de l'eau.

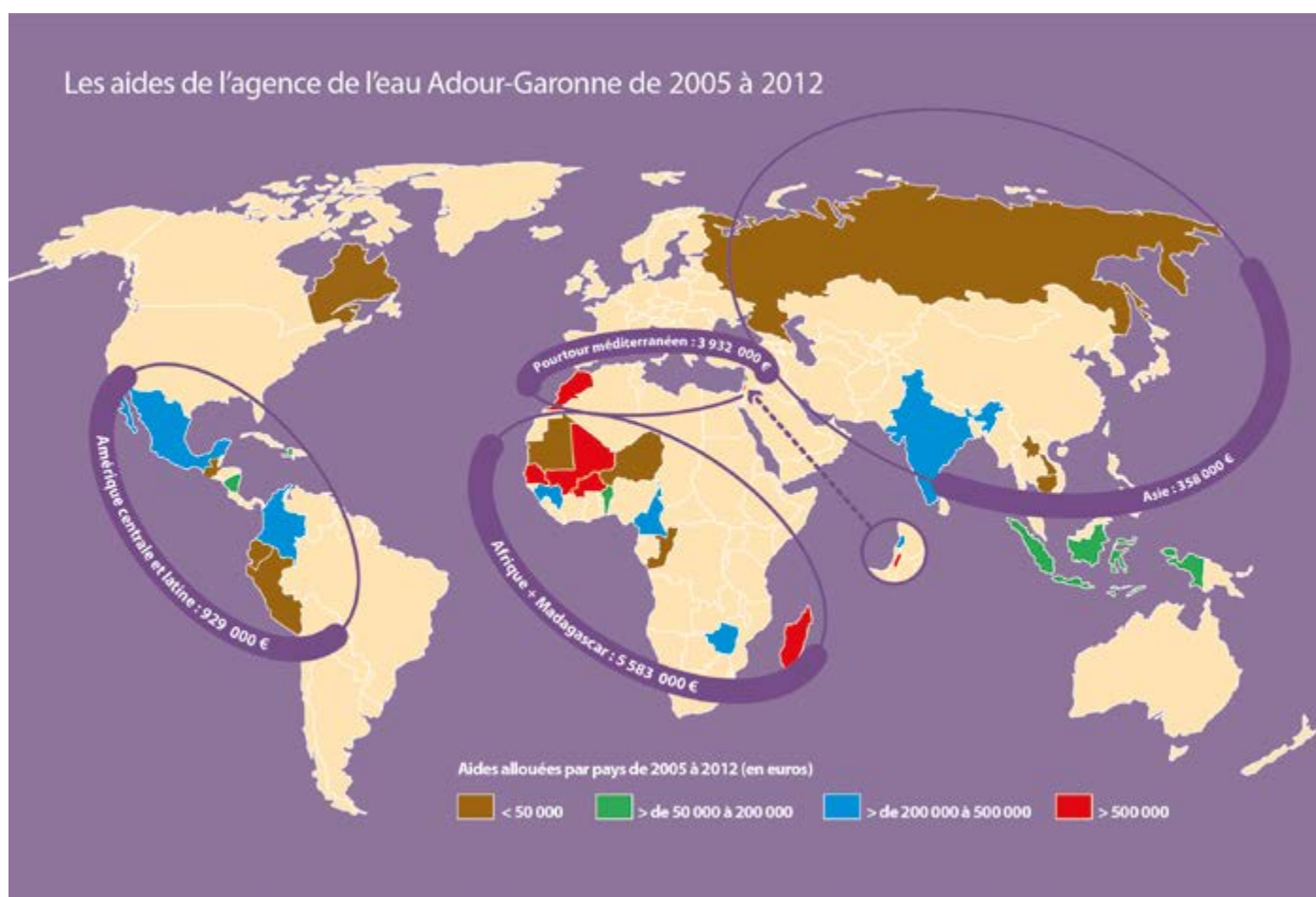
Enfin, l'aide d'urgence est particulièrement rare car ne correspondant pas véritablement aux compétences des Agences ou des collectivités locales.



Par problématique

Les problématiques abordées sont souvent doubles. Cela signifie qu'elles concernent à la fois l'accès à l'eau potable et/ou à l'assainissement de base/l'éducation à l'hygiène/le renforcement de la gouvernance. C'est le cas de près des trois quarts des projets financés, dont un quart pour la double problématique : accès à l'eau et assainissement de base.

À noter par ailleurs que plus de 80 % des projets financés sont de courte durée, c'est-à-dire que leur réalisation dure moins d'un an. Un bon nombre d'entre eux s'inscrit toutefois dans la continuité de projets antérieurs, sur la base d'un partenariat renouvelé chaque année avec la même association ou ONG.



Une évaluation dédiée au volet solidarité internationale

La présente synthèse concerne l'évaluation du volet solidarité de la politique internationale de l'agence de l'eau Adour-Garonne, au regard des objectifs définis dans son 9^e programme (2007-2012). Elle a été menée par un groupe de huit étudiants de l'Institut d'études politiques de Toulouse selon les principes de la Charte de l'Évaluation de la Société française d'évaluation.

Les objectifs de cette évaluation sont de dresser, de manière rétrospective, un bilan de la politique de solidarité internationale de l'Agence afin de proposer, de manière prospective, des recommandations pour une modification du programme, des procédures et du système de suivi coordonnés par l'Agence. Pour ce faire, trois critères ont été retenus :

- **la pertinence** : les objectifs du programme sont-ils une réponse pertinente aux besoins des populations bénéficiaires et des partenaires engagés dans la coopération décentralisée ?
- **la cohérence interne** : la mise en œuvre du programme de solidarité internationale de l'Agence est-elle cohérente avec ses objectifs pour l'aide au développement ?
- **la cohérence externe** : la mise en œuvre du programme de solidarité internationale de l'Agence est-elle cohérente avec les politiques de ses partenaires ?

La méthodologie de cette évaluation s'appuie sur des questionnaires et des entretiens individuels auprès d'acteurs, du Nord comme du Sud, de la coopération décentralisée. De plus, des études de cas représentatives de la diversité des projets soutenus par l'Agence ont été menées en Palestine, au Cameroun et au Sénégal afin de prendre la mesure des divers besoins et contraintes perçus sur le terrain. Il s'agit ici d'une mise en perspective de la politique de solidarité internationale de l'Agence dans sa globalité et non d'une évaluation de chaque projet individuellement.



2



Résultats de l'analyse



Les étudiants évaluateurs ont pu au cours de la période d'évaluation dresser un panorama global de l'état de la politique de solidarité internationale de l'agence de l'eau et en tirer les constats qui suivent :

- Une réponse effective aux besoins des usagers avec une **pertinence** fondée des projets mais la nécessité d'établir un diagnostic approfondi avec l'appui des différents partenaires (institutionnels locaux ou ONG) ;
- Sur le volet de la **cohérence interne**, un système centralisé durant le 9^e programme avec un rapport de confiance cher aux partenaires mais aussi un processus de sélection et de suivi des projets assez peu formalisé. Par ailleurs, il faut souligner la forte implication et le volontarisme du personnel de l'Agence en charge du volet de solidarité internationale ;
- Concernant la **cohérence externe** du dispositif, le constat principal dressé par les étudiants évaluateurs est celui d'une faible connaissance de la politique de l'Agence par les collectivités locales du Nord avec peu d'implication de ces dernières dans des actions de coopération dans le cadre de la loi Oudin-Santini. Avec les partenaires du Sud, les situations varient fortement en fonction des accords institutionnels existants.

2

1

Constats concernant la pertinence de la politique de solidarité internationale de l'Agence

Concernant la pertinence de la politique de solidarité internationale de l'Agence au cours du 9^e programme (2007-2012), il s'agit de vérifier que cette politique constitue une réponse « effective » (ou non) aux besoins des usagers dans le cadre des projets soutenus par l'Agence.

Au vu des entretiens menés tant avec les acteurs du Nord qu'avec les acteurs du Sud dans le cadre des études de cas, les étudiants évaluateurs ont pu apprécier l'effective nécessité des projets développés par l'Agence et ses partenaires. À la question de la pertinence et de l'adéquation de la politique menée par l'Agence avec les besoins identifiés, le résultat de notre évaluation est univoque : chaque fois que l'Agence intervient, c'est pour répondre à un besoin effectif des populations locales.

Les ouvrages réalisés, principalement pour garantir un accès à l'eau potable ou à un assainissement de base, sont bien adaptés aux besoins des populations et aux spécificités locales. C'est ainsi que l'aménagement de sources à proximité de villages dans l'Est camerounais a largement contribué à réduire les maladies hydriques dans la région concernée. Cet aménagement a également permis d'améliorer les conditions d'accès à la ressource pour les personnes âgées et les enfants, permettant parallèlement de limiter le retard ou l'absentéisme des écoliers. L'amélioration de l'accès à l'eau dans la région de Gandon au Sénégal a eu aussi un effet moteur sur le développement de certaines cultures vivrières et sur l'élevage du bétail.

Pour autant, un autre constat s'est dessiné au cours des entretiens selon lequel ces besoins, quoique réels, ne sont pas toujours définis de manière claire par les porteurs de projets. Si l'on peut légitimement s'interroger sur la pertinence de mener une évaluation ex-ante pour chaque projet du fait de sa lourdeur organisationnelle et financière, les étudiants évaluateurs recommandent vivement à l'Agence d'insister sur la nécessité pour les porteurs de projet de présenter un diagnostic approfondi de la situation locale attestant d'une réelle connaissance du terrain avant de s'engager plus avant dans le projet. Ce diagnostic implique une bonne maîtrise du terrain d'intervention ainsi que des relais locaux pour mener l'action de solidarité à son terme. Dans la région de Saint-Louis au Sénégal, le projet de mise en place de services d'adduction en eau potable et d'assainissement durables s'inscrit dans un programme régional hydraulique intégrant les plans locaux de développement et les plans locaux d'hydraulique de chaque communauté. Les besoins des usagers ont été identifiés par une étude socio-économique et environnementale préalable.

En outre, si les projets développés répondent le plus souvent à un besoin effectif ayant trait aux secteurs de l'eau et de l'assainissement, il apparaît important qu'ils s'intègrent autant que possible dans une perspective plus globale de développement pour assurer leur pérennité. C'est ainsi que le projet d'amélioration de l'accès aux sources dans les villages de l'Est camerounais s'inscrit dans la continuité d'une intervention de l'association O9 Cameroun auprès de l'hôpital de cette région, où de nombreuses maladies hydriques y avaient été recensées.

2

Constats concernant la cohérence interne de la politique de solidarité internationale de l'Agence

2.2.1. Cohérence du dispositif mis en place

Premièrement, avant d'établir tout constat, il convient de rappeler que ce dispositif de solidarité internationale est tout à fait nouveau et innovant pour l'Agence puisque la loi Oudin-Santini n'a été adoptée qu'en 2005. De plus, cette évaluation porte sur un champ d'intervention de l'Agence qui ne fait pas partie de son cœur de métier.

Malgré le caractère récent de cette politique de solidarité, le premier constat concernant la cohérence du dispositif mis en place est celui de l'importante concentration de la décision : en effet, cette dernière s'articule principalement autour de deux personnes. Cette centralisation, productrice d'externalités très positives, soulève aussi un certain nombre de questionnements.

Pour ce qui est des aspects positifs, les partenaires rencontrés au cours des entretiens ont tenu à saluer de manière unanime la flexibilité et la capacité d'adaptation de l'Agence, que ce soit en amont des projets ou bien au cours de leur développement. Par ailleurs, cette « équipe » réduite a pu nouer au fil du temps des relations étroites avec un certain nombre de ses partenaires, instituant ainsi un véritable rapport de confiance sur lequel l'Agence a pu capitaliser par la suite. Pour résumer, la centralisation favorise un cycle de décision ultra-rapide au sein de l'Agence et permet aux partenaires d'avoir face à eux un référent unique (ou quasiment) créant un climat de confiance et un cercle vertueux.

D'un autre côté, ce système centralisé favorise une certaine informalité dans la prise de décision. De fait, des critères de sélection existent et les responsables de la politique de solidarité internationale de l'Agence ont pu aller, dans certains cas, jusqu'à redéfinir avec les porteurs de projets leurs actions afin qu'elles répondent aux stratégies de l'Agence. Mais les critères en question ne sont ni formalisés ni automatisés. En outre, dans le contexte de la déconcentration mise en place début 2013 au sein de l'Agence, il paraît impératif de formaliser ce processus de sélection des projets afin de ne pas remettre en cause la cohérence interne du système. Cela nous amène naturellement à la question de la cohérence des moyens alloués par l'Agence à la politique de solidarité internationale.



2.2.2. Cohérence des moyens alloués à ce dispositif

Dès les premiers travaux d'analyse de la base de données de l'Agence et de son système de suivi des projets, l'évaluation a fait ressortir un certain nombre de faiblesses sur ces deux points. Plusieurs pistes d'amélioration¹ ont été identifiées :

Lors de la mise en œuvre de son 10^e programme, l'Agence devrait inclure la mise en place d'un système de recueil, de stockage et de traitement des informations, en cohérence avec les besoins liés au suivi des projets. Le développement de ce système de suivi permettrait, par une architecture de base de données plus fiable, une meilleure sélection des projets et ainsi une mise en œuvre plus efficace de cette politique. Toutefois, l'efficacité de ce système dépendra de sa bonne appropriation par les agents concernés qui devront correctement renseigner l'ensemble des champs proposés pour chaque projet.

Dans le cadre de la déconcentration, le défi principal à relever pour l'Agence est celui de l'harmonisation et de la formalisation des modalités d'aide applicables aux projets. Chaque référent de délégation doit pouvoir s'appuyer sur ces critères pour sélectionner les projets qu'il va accompagner.

Dans un second temps, l'Agence devra s'attacher à mettre en place un système de suivi des projets qui lui permette d'accéder à l'information pertinente de manière plus aisée et à capitaliser sur les retours d'expérience.

Toutefois, il ne faut pas que cette « institutionnalisation » des pratiques conduise à des excès de formalisation, mettant en péril les principaux atouts de la politique de solidarité de l'Agence : sa souplesse et sa réactivité.

Concernant le suivi et l'évaluation in situ des projets, l'Agence ne dispose pas des moyens, ni financiers ni humains, pour l'assurer. Jusqu'alors, le suivi et l'évaluation étaient donc laissés à la discrétion des partenaires dans la majorité des cas. Certaines pratiques existaient néanmoins, telles que le recours à l'expertise d'agents retraités de l'Agence ou à l'auto-évaluation. Développer le dispositif de suivi-évaluation des projets constitue un des objectifs du 10^e programme.

Enfin, le dernier constat concerne le volontarisme et l'exemplarité de l'Agence en matière de solidarité internationale. L'agence de l'eau Adour-Garonne a été la première des six agences de bassin françaises à atteindre le plafond du 1 % du montant des redevances perçues dévolu à des actions de solidarité internationale, comme prévu dans le cadre de la loi Oudin-San-

tini, faisant ainsi figure d'exemplarité en la matière. Elle a également fortement contribué à la promotion des enjeux de la solidarité internationale, notamment au cours du Forum Mondial de l'Eau à Marseille en 2012, en invitant les présidents des autres comités de bassin à signer un accord aux termes duquel ils s'engagent à atteindre le seuil de 1 % au plus tard en 2015. Il apparaît donc important qu'elle conserve cette position de chef de file, les actions internationales étant un nouveau champ de promotion et de mise en valeur de ses interventions.

2.2.3. Cohérence en matière de politique de communication

Malgré d'importants efforts sur le 9^e programme pour développer et promouvoir la politique de solidarité internationale de l'Agence, le constat, connu et partagé, est celui d'une méconnaissance relativement générale des actions menées dans le cadre de la loi Oudin-Santini.

Sur le terrain d'intervention, les usagers et bénéficiaires ont généralement connaissance de l'association porteuse du projet mais pas de l'Agence en tant que partenaire financier. L'intervention de l'Agence est davantage reconnue lorsque les projets s'inscrivent dans le cadre d'un partenariat institutionnel de longue date.



1. Ces pistes d'amélioration sont reprises de manière plus approfondie dans les recommandations ci-après.

Constats concernant la cohérence externe de la politique de solidarité avec celle des partenaires

2.3.1. Cohérence avec les collectivités partenaires

Comme constaté dans la partie précédente, l'Agence souffre d'une méconnaissance et d'une implication marginale des collectivités du bassin sur les projets de coopération décentralisée. Les étudiants évaluateurs ont relevé un certain nombre de facteurs qui paraissent être les principales causes de cette méconnaissance et de ce manque d'engagement :

- un non engagement lié à un déficit d'informations sur les différentes modalités d'intervention à l'international ;
- une faible priorité donnée à l'action internationale au sein de ces collectivités par manque de volonté politique ;
- la crainte d'une lourdeur de l'investissement financier dans un contexte de crise et de non-acceptation par des administrés de plus en plus regardants sur les dépenses des collectivités.

L'évaluation menée a largement démontré qu'en matière de coopération internationale, c'est avant tout la volonté politique qui est au cœur de l'engagement des collectivités. En dépit du faible engagement des collectivités locales du bassin Adour-Garonne dans les processus de coopération, dans les cas où leur implication est effective, le rôle moteur et pivot assuré par l'Agence dans la mise en réseau de ces dernières avec les ONG est essentiel.

Ainsi, l'investissement de collectivités françaises dans la cadre de la loi Oudin-Santini a permis à un projet local, porté par une association et destiné à améliorer l'adduction en eau potable de la ville de Tubas en Cisjordanie, de déboucher sur une coopération décentralisée de long terme entre des partenaires français et palestiniens. Au-delà du projet en question, un syndicat des eaux a été créé dans le gouvernorat de Tubas afin de faciliter la gouvernance de l'eau et la formation des ingénieurs et techniciens palestiniens.

2.3.2. Cohérence avec les autorités locales du Sud

L'évaluation, que ce soit par le biais des entretiens réalisés comme dans le cadre des études de cas, a révélé des situations diverses. Pour en faciliter la bonne compréhension, ont été choisies deux situations « idéales » ne rendant bien évidemment pas compte de l'extrême diversité des liens existants.

Les deux schémas suivants semblent se dégager :

- **En cas de liens institutionnels faibles** entre l'Agence et les autorités locales :

- ▀ l'Agence joue le rôle de simple bailleur de fond et sa visibilité est extrêmement réduite ;
- ▀ les projets ne sont pas développés de manière systématique en coopération avec les institutions politico-administratives locales ;
- ▀ la coordination avec les autorités locales du Sud a pu se révéler absente dans certains cas.

Si les évaluateurs ont bien conscience de la difficulté matérielle pour l'Agence d'avoir des contacts fréquents et développés avec l'ensemble des partenaires, il leur semble néanmoins primordial de s'assurer de l'existence de relais locaux pour accompagner les projets. C'est ainsi que, dans le cadre de l'intervention dans l'Ouest camerounais, les chefferies des villages sont impliquées à chaque étape du projet : échanges avec les partenaires, co-décision lors des réunions, formation... Cela permet l'appropriation des ouvrages par les populations locales et garantit ainsi la pérennité du projet.

- **En cas de liens institutionnels plus aboutis** entre l'Agence et les autorités du Sud :

- ▀ l'Agence dispose d'une visibilité accrue dans un climat de confiance favorisant le développement des projets ;
- ▀ il y a une adéquation effective entre les politiques nationales et locales des autorités politico-administratives du Sud et les projets développés.

Ainsi, les partenariats institutionnels établis de longue date avec le Sénégal et la Palestine permettent de développer des projets adaptés aux enjeux locaux et d'apporter un appui institutionnel auprès des élus locaux ainsi qu'un appui technique auprès des services d'eau potable et d'assainissement. Le bénéfice de ces coopérations vont bien au-delà de l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement : elles ont des retombées incontestables sur la santé, la nutrition ou encore l'économie...

Au regard de ces différents constats, les étudiants évaluateurs présentent dans la suite de ce rapport un certain nombre de recommandations, à la fois stratégiques et opérationnelles, qui pourraient permettre de répondre à certaines problématiques identifiées précédemment.



© D. Gauthier/AFEG



3

Recommandations

Renforcer le dispositif de sélection des projets

Constats

Quantitativement, l'Agence a atteint l'objectif fixé par la loi Oudin-Santini en consacrant, en fin de 9^e programme, 1 % du montant de ses redevances à la coopération internationale. Qualitativement, le dispositif de sélection des projets à subventionner se caractérise par son manque de maturité et sa grande souplesse.

Enjeux

Il s'agit de renforcer la transparence et la cohérence du dispositif de sélection des projets, afin d'améliorer la lisibilité des critères d'éligibilité et d'éviter ainsi le financement de projets mal construits, sans soutien local.

Préconisations

Formaliser les critères d'éligibilité des projets en veillant :

- au soutien du projet par les autorités locales. Ceci permet de vérifier la cohérence du projet avec les politiques locales et les autres actions menées dans la zone d'intervention et d'assurer ainsi la pérennité du projet ;
- à la capacité du demandeur de subvention à porter le projet. Le demandeur doit démontrer qu'il est capable d'assurer la gestion du projet de son montage

jusque dans son ingénierie technique. Dans le cas contraire, l'Agence, à l'instruction du dossier, peut préconiser un accompagnement par une association spécialisée dans l'aide au montage de ce type de projets (rôle de mise en réseau par l'Agence) ;

- à la mise en place d'une démarche de suivi-évaluation des projets fondée sur des indicateurs préalablement définis avec le porteur de projet et précisés dans la fiche de renseignements pour la demande de subvention (cf. recommandation 3).

Conditions de mise en œuvre

- Ajouter une clause de coopération avec les autorités locales dans la demande de subvention.
- Renseigner le niveau d'expérience et de professionnalisme dans la fiche de demande de subvention (exemple : connaissance approfondie du contexte local, expérience dans les domaines de l'eau et/ou de la solidarité internationale...).
- Ajouter une clause de suivi-évaluation des projets dans la fiche de demande de subvention (cf. recommandation 3).



Renforcer la gestion locale et la gouvernance

Constats

Il est indispensable d'associer les bénéficiaires finaux des projets dans la conception et la mise en œuvre pour permettre une bonne appropriation des ouvrages réalisés. Lorsque ce n'est pas le cas, la pérennité de ces ouvrages n'est pas assurée.

Enjeux

La structuration des volets de gestion et de gouvernance des projets soutenus par l'Agence est une condition *sine qua non* de leur réussite et de leur pérennité puisqu'elle en permettra une meilleure appropriation.

Préconisations

- Identifier les rôles de chacun selon quatre aspects fondamentaux : (1) l'investissement dans le projet, (2) l'exploitation de l'ouvrage, (3) la maintenance et (4) le renouvellement des matériaux. Toutes ces étapes doivent être prévues dans le coût global du projet.
- Inclure dès la structuration du projet des actions de sensibilisation et d'implication des populations. Il s'agira notamment de :
 - les inciter à contribuer au projet, financièrement ou en nature ;
 - prévoir un laps de temps pour cette période de sensibilisation ;
 - inclure les coûts en résultant dans les budgets alloués à chaque projet.
- Privilégier dans la mesure du possible l'usage de matériaux et de pièces aisément accessibles dans le pays concerné afin de faciliter le renouvellement des pièces et la maintenance par les populations locales.
- Sensibiliser les porteurs de projet aux cadres administratifs locaux afin de favoriser la mise en place de dispositifs de gestion en concertation avec ces derniers. Cela permettra également de sensibiliser les administrations et collectivités locales aux missions qui sont les leurs.
- Valoriser autant que possible l'inscription des projets hydrauliques dans des projets de développement plus larges (notamment d'amélioration des pratiques agricoles...) selon les besoins des populations préalablement recueillis.

Conditions de mise en œuvre

- Les porteurs de projet doivent formaliser, dans les dossiers de demande d'aide, les éléments de gestion et de gouvernance mis en place afin de pérenniser leur projet. Ces éléments peuvent constituer un critère de sélection des projets (cf. recommandation 1).
- Lorsqu'elle est nécessaire et en fonction du poids financier du projet, une évaluation ex-ante pourrait permettre de mesurer l'existence de ces mesures sociales d'accompagnement afin de dépasser la simple étude de faisabilité technique du projet (cf. recommandation 3).
- Des indicateurs de suivi des aspects de gestion et de gouvernance doivent être définis en collaboration avec le porteur de projet préalablement à la mise en œuvre de son projet.



Développer la démarche de suivi-évaluation

Constats

Les évaluations ex-ante et ex-post des projets sont restées marginales au cours du 9^e programme. Pourtant, l'évaluation constitue un bon outil d'orientation et permet d'améliorer la gouvernance d'un projet en termes notamment de cohérence et de pertinence.

Enjeux

Développer la démarche de suivi-évaluation des projets permet à l'Agence d'améliorer la pertinence et la cohérence de sa politique internationale. D'une part, un suivi rigoureux des projets permet d'alléger les évaluations finales. D'autre part, les évaluations, par leurs conclusions et leurs recommandations, offrent aux porteurs de projets et à l'Agence des options à examiner, permettant ainsi une prise de décision en étant mieux informés. L'évaluation permet :

- d'asseoir la légitimité des porteurs de projets ;
- de contribuer à l'apprentissage ;
- de motiver les acteurs engagés dans le projet ;
- de favoriser la communication entre les différents acteurs.

Préconisations

- Sensibiliser les porteurs de projets au bien fondé de l'évaluation en communiquant notamment sur les objectifs de l'évaluation.
- Favoriser la définition participative des indicateurs retenus pour le suivi-évaluation du projet. Encourager la création de comités de pilotage en amont, regroupant les porteurs de projets, les bénéficiaires et les financeurs (cf. recommandations 2).
- Définir au sein de l'Agence une série d'indicateurs minimaux à suivre sur l'ensemble des projets (indicateurs en termes de gestion et de gouvernance, indicateurs techniques de moyens et de résultats...).
- Développer la pratique de suivi et d'évaluation des projets de solidarité financés par l'Agence en s'adaptant aux moyens dont le porteur dispose. Pourraient être systématisés :
 - ▀ un diagnostic approfondi du contexte local et la présentation du cadre logique (pour les projets les plus coûteux) en amont du projet de façon à faciliter son suivi-évaluation ;
 - ▀ l'envoi de rapports réguliers à l'Agence sur l'avancement des projets (suivi) ;
 - ▀ l'étude de l'impact du projet par la comparaison d'indicateurs en amont et en aval de sa mise en œuvre (évaluation) ;

- ▀ l'auto-évaluation conjointe du porteur du projet et de ses partenaires locaux ;
- ▀ la pratique d'évaluation ex-post mutualisée entre les agences de l'eau ou s'appuyant sur l'expertise de bureaux d'études spécialisés, de VIE (volontaire international en entreprise) ou de VSI (volontaire de solidarité internationale).
- Croiser les points de vue autant que possible en développant des pratiques d'évaluation interne (auto-évaluation) et externe (bureaux d'études spécialisés, sociétés locales d'évaluation au Sud, VIE, VSI) notamment pour les projets à forte dotation financière.
- Mettre en débat les résultats localement et au sein de l'Agence.

Conditions de mise en œuvre

- Intégrer les dépenses d'évaluation dans le budget prévisionnel.
- Adapter l'évaluation à la taille du projet (nombre d'indicateurs, externalisation) :
 - ▀ utiliser les indicateurs locaux existants pour les projets dont le budget ne permet pas une évaluation externe ;
 - ▀ demander une évaluation externe en plus de l'auto-évaluation à partir d'un certain montant de subventions.
- Diffuser des chartes de pratique de l'évaluation aux ONG et collectivités locales afin de les familiariser avec cette pratique encore peu connue.



Sensibiliser les collectivités territoriales à la coopération décentralisée

Constats

Trop peu de collectivités territoriales sont engagées dans des actions de coopération décentralisée alors que certaines d'entre elles mènent des politiques de solidarité internationale. Les petites collectivités en particulier peuvent apparaître réticentes à signer des accords de coopération, ne sachant pas comment transformer cet engagement en bénéfice pour leur communauté.

Enjeux

L'Agence doit s'appuyer sur son positionnement privilégié auprès des collectivités pour les inciter à s'engager dans des projets de coopération décentralisée. L'engagement solidaire dans le domaine de l'eau permet d'aboutir à des engagements pérennes et mieux suivis, de mener à une coopération multisectorielle et à des dynamiques de développement territorial dans le cadre d'un véritable échange Nord-Sud.

Préconisations

L'Agence doit trouver des moyens, par le biais de son intervention auprès des collectivités sur la problématique de l'eau, de les inciter à s'engager dans la coopération décentralisée. Elle peut notamment s'appuyer sur les conventions passées avec les collectivités sur d'autres thématiques et y intégrer un volet « solidarité internationale » dans une négociation réciproque. Elle peut également s'appuyer sur des outils de communication, dont l'argumentaire s'appuierait sur :

- les avantages de la coopération décentralisée pour les collectivités dans le domaine de la solidarité « eau, assainissement, hygiène » ;
- les avantages de passer d'une action de solidarité à un accord de coopération décentralisée ;
- une liste de coopérations exemplaires et pérennes qui ont été bénéfiques pour les communautés du Nord et du Sud.

Conditions de mise en œuvre

- Intégrer un volet « solidarité internationale » dans les conventions passées entre l'Agence et les collectivités.
- S'appuyer sur les liens privilégiés entre les collectivités et les délégations régionales de l'Agence pour promouvoir les actions de solidarité internationale.
- Élaborer un argumentaire pour convaincre les collectivités à s'engager, en partenariat avec, par exemple, les autres agences de l'eau, le PS-Eau, avec des collectivités ayant déjà signé des accords de coopération décentralisée, ainsi qu'avec les membres d'ONG, afin de se rapprocher au plus près des attentes des différents acteurs.



Développer une base de données des projets financés

Constats

L'Agence ne possède pas de base de données interne dématérialisée qui recense l'intégralité des informations pertinentes liées aux projets de solidarité financés. L'application utilisée pour l'instruction des dossiers ne permet pas d'effectuer un suivi des projets et les fiches de projet existantes ne sont pas toutes renseignées avec le même degré de précision. Quant à l'atlas disponible sur le site de PS-Eau, il présente certaines limites : ce n'est pas un outil propre à l'Agence, les informations ne sont pas forcément actualisées, il manque des rubriques concernant le suivi-évaluation des projets, la lisibilité des fiches doit être améliorée.

Enjeux

Une base de données pertinente et complète, régulièrement actualisée, permettrait de (1) faciliter le suivi des projets, (2) développer le partage d'informations entre les agents dans le cadre du processus de déconcentration, (3) renforcer la capitalisation d'expérience, (4) aider à la prise de décision pour les projets à venir. Cet outil pourrait également faciliter la circulation de l'information entre les six bassins français afin de rendre plus efficaces et plus cohérentes les politiques de la solidarité internationale en matière d'eau/d'assainissement des agences de l'eau.

Préconisations

- Développer une base de données interne, voire externe (inter-agences) en s'interrogeant sur le niveau de précision des informations à partager, ainsi que sur les finalités et les destinataires des informations collectées.
- Encourager la circulation de l'information entre les délégations (communication interne).
- Élaborer un modèle de fiche de renseignement des projets à compléter au moment de la demande de subvention puis au solde du dossier afin d'y intégrer la dimension de capitalisation de l'expérience (en précisant les facteurs de réussite, difficultés rencontrées, améliorations possibles, conditions de reproductibilité...) qui irait au-delà de la dimension de la réalisation technique d'un projet (description détaillée du projet et résultats obtenus). Ces fiches doivent constituer un outil d'aide à la décision future.
- Utiliser la base de données comme un outil stratégique pouvant s'intégrer dans la démarche de suivi-évaluation.

Conditions de mise en œuvre

- Harmoniser les pratiques concernant l'instruction et le suivi d'un dossier : mettre en place une procédure interne commune à l'ensemble des délégations.
- La base de données serait alimentée par les informations comprises dans les fiches de renseignement. Remplir cette fiche conjointement avec le porteur du projet, de manière synthétique (4 à 5 pages maximum). Elle ferait office de rendu synthétique final susceptible de déclencher le solde du paiement du dossier.
- Chaque référent, en délégation ou au siège, serait responsable de l'actualisation de la base de données concernant ses propres projets.
- Sensibiliser à l'usage de cette base de données nécessaire et utile pour la démarche de suivi-évaluation des projets.



Encadrer et organiser le processus de déconcentration

Constats

L'Agence a choisi de déconcentrer l'instruction et le suivi des projets de coopération internationale parmi les quatre délégations d'Atlantique-Dordogne, Rodez, Pau et Toulouse. Au sein de chacune de ces délégations, un agent référent est désigné pour gérer ces projets, activité jusqu'alors concentrée au siège de l'Agence à Toulouse.

Enjeux

L'enjeu principal est de rester vigilant face aux risques et aux limites qu'implique la déconcentration. Il est important de veiller à maintenir la cohérence interne en matière de politique internationale. Ceci passe par la définition en amont d'une politique d'intervention avec ses critères d'éligibilité et de priorisation, par la formalisation d'une procédure d'instruction des aides et par un système d'information pertinent et opérationnel.

Préconisations

- Veiller à maintenir une cohérence dans la mise en œuvre de la politique internationale par la définition d'une politique d'action claire et commune aux différentes délégations.
- Créer une interface en :
 - ▀ favorisant la concertation entre les différents référents ;
 - ▀ maintenant des liens extérieurs avec des collectivités, associations, ONG locales et autres agences de l'eau.

Conditions de mise en œuvre

- Conserver au siège de l'Agence le pilotage de la politique internationale, la gestion de la dotation et la coordination entre référents. Le responsable des relations institutionnelles et des affaires internationales est garant de la communication interne ainsi qu'externe avec les collectivités, associations et ONG locales. Il est également responsable de la commission relations internationales.
- Organiser la formation des référents des délégations à ce nouveau domaine d'intervention. Organiser des réunions régulières (semestrielles ou annuelles) rassemblant l'ensemble des référents de la coopération internationale des délégations afin :
 - ▀ d'échanger sur la politique de solidarité en vue de s'accorder sur la stratégie de la coopération internationale et de créer une synergie positive ;
 - ▀ de définir et de mettre en place des outils opérationnels pour l'arbitrage et le suivi de la dotation financière ;
 - ▀ d'arbitrer sur les différents projets à financer au regard des objectifs de la politique internationale du 10^e programme de l'Agence ;
 - ▀ d'identifier les besoins de formation en matière de coopération internationale pour les référents des délégations.
- Disposer d'un système d'information commun et efficient pour les délégations afin de pouvoir conserver la trace des dossiers de demande d'aide depuis leur arrivée jusqu'au solde de ceux-ci, en y intégrant le volet suivi-évaluation.



Valoriser la coopération internationale par la communication

Constats

La loi Oudin-Santini connaît une notoriété croissante mais limitée de la part des acteurs associatifs français et des collectivités du bassin, malgré les efforts déployés par l'Agence et ses partenaires. Cette sensibilisation passe principalement par l'entretien d'un réseau relationnel. Dans les pays du Sud, le soutien de l'Agence est peu connu par les partenaires des porteurs de projets et par les populations bénéficiaires. Sur le plan de la communication interne, il existe une bonne circulation des informations entre agents mais elle pourrait être plus structurée et institutionnalisée pour sensibiliser l'ensemble des services de l'Agence.

Enjeux

La communication interne reste une priorité afin de valoriser la politique internationale de l'Agence. Il s'agit notamment de sensibiliser les agents (du siège et des délégations) dans ce domaine de façon à susciter si besoin leur contribution technique sur les projets.

La sensibilisation des collectivités et associations au Nord ne fait pas partie des prérogatives de l'Agence. Cependant, sa place nodale dans le réseau de la coopération décentralisée permet de développer les échanges entre acteurs de la solidarité. Cette mise en réseau peut être améliorée par le renforcement et la structuration de la communication auprès des collectivités qui restent réticentes à s'engager (cf. recommandation n° 4) et des associations, en synergie par exemple avec des partenaires comme Midi-Pyrénées Coop Dev.

La communication dans les pays du Sud doit privilégier la mise en avant des autorités et partenaires locaux afin de renforcer le lien institutionnel.

Préconisations

- Communiquer en interne sur le suivi et l'évaluation des projets réalisés afin de capitaliser l'expérience.
- Diffuser des appels à projets appelant les collectivités et les porteurs de projets à s'associer à des projets en cours.
- Diffuser des guides de la coopération décentralisée informant sur les ressources et compétences que les collectivités peuvent mettre au service de la solidarité internationale.
- Mutualiser avec les autres agences de l'eau la communication sur les bonnes pratiques à adopter.

Conditions de mise en œuvre

- Élargir la communication à l'ensemble du territoire du bassin notamment via les délégations.
- Développer la rubrique « solidarité internationale » sur l'intranet de l'Agence afin de valoriser la démarche et d'améliorer la communication interservices sur le sujet.
- Encourager la mise à jour des bases de données collectives (PS-Eau, CNCD).





4

Prise en compte
des recommandations
dans le 10^e programme

Les résultats de cette étude, ainsi qu'un travail réalisé entre agences de l'eau, ont largement alimenté les réflexions sur la mise en œuvre de la politique de solidarité internationale dans le cadre du 10^e programme d'intervention de l'Agence. Les principes d'intervention, reprenant la majorité des recommandations émises dans le cadre de cette étude, ont depuis été formalisés de manière à améliorer la lisibilité de cette politique et l'efficacité de sa mise en œuvre. Cela permet en outre de faciliter le travail d'instruction des chargés d'intervention dans le cadre de la déconcentration de cette politique dans les délégations.

Ces principes reposent sur le financement de projets répondant à une demande émanant des usagers et des autorités locales. Ces projets doivent être cohérents avec le cadre des politiques sectorielles des pays bénéficiaires. Ils doivent s'appuyer sur un mode de gestion partagé afin d'assurer la pérennité des ouvrages et des services. Ils doivent inclure un volet de sensibilisation à l'hygiène et à la formation des usagers (R2). Une évaluation technique et financière de chaque projet devra accompagner la demande du solde de l'aide (R3 et R5).

Les critères d'éligibilité et modalités d'aide sont précisés dans le cadre du 10^e programme (R1, R4 et R6) :

- les dépenses éligibles sont énumérées dans la délibération des modalités et conditions d'attribution des aides relatives à la coopération internationale ;
- le financement apporté par l'Agence est plafonné en fonction du coût du projet ;
- la participation des collectivités du Nord doit représenter au moins 15 % du coût total du projet ;
- celle des collectivités du Sud doit être à hauteur de 5 % minimum ;
- les dépenses de mise en œuvre du projet, des frais de gestion et des imprévus sont plafonnées également.

Enfin, des critères de priorisation sont mis en place de manière à financer en priorité les projets (R1, R4 et R6) :

- implantés au sein de la zone prioritaire d'intervention de l'Agence ;
- dans lesquelles les collectivités du bassin s'impliquent au-delà de leur participation financière (mobilisation de leur expertise, savoir-faire, appui institutionnel, technique ou organisationnel...);
- dont le taux de cofinancement par ces collectivités est élevé ;
- qui contribuent à valoriser l'activité économique du bassin Adour-Garonne.



Lexique

AEAG : agence de l'eau Adour-Garonne

ASI : associations de solidarité internationale

CNCD : centre national de coopération au développement

DCE : directive cadre européenne sur l'eau

ONG : organisation non gouvernementale

PS-Eau : programme solidarité Eau

SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

VIE : volontariat international en entreprise

VSI : volontariat de solidarité internationale

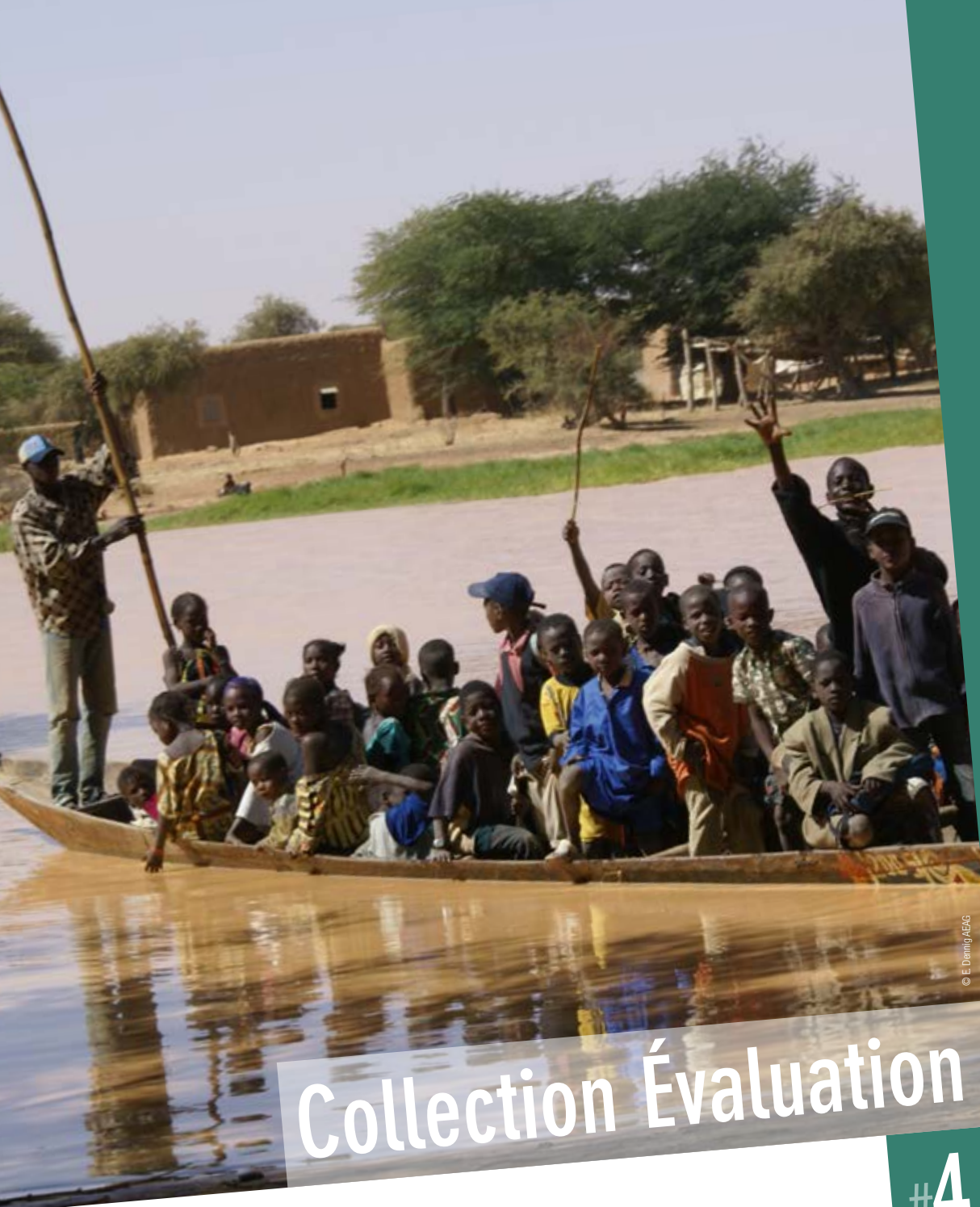
Évaluation réalisée d'octobre 2012 à avril 2013
par les étudiants de l'Institut d'études politiques de Toulouse :
Enrique ARNALDOS-ORTS, Louis BEAUDEMONT, Christelle DERNON, Estelle HUCHET,
Clémence LOUBET, Iris MANSUELA, Pierre-Jean MENOUE, Laura NEGRE

L'Agence tient à remercier l'ensemble des acteurs qui ont contribué à cette étude,
ainsi que les membres du comité de pilotage :

Emilie DENNIG (adjointe au Maire de Fleurance), Benjamin DUMAS (chargé de mission SICOVAL),

Laurence TEISSIER (chargée de mission Eau Vive),

Sandrine BISSAGNET, Nadège CHANCEL, Alain DUTEMPS, Joël MARTY, Magali PREVOST
(agence de l'eau Adour-Garonne)



Collection Évaluation

#4

Évaluations déjà publiées et téléchargeables
sur www.eau-adour-garonne.fr:

- 1 Politique « Rivière »
- 2 Politique « Assainissement »
- 3 Politique « Gestion territoriale »

www.eau-adour-garonne.fr

90 rue du Férétra - CS 87801
31078 Toulouse Cedex 04
Tél. 05 61 36 37 38
Fax 05 61 36 37 28



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE