Étude d'Agenda for Change sur le renforcement des systèmes

RANO WASH

AGUA CONSULT

Springfield Centre
4 Saddler Street, Durham
DH1 3NP, United Kingdom

+44 (0)191 383 1212
global@springfieldcentre.com
springfieldcentre.com

Springfield Centre
A Swisscontact company

TABLE DES MATIERES

RESUME ANALYTIQUE 2

Approche 2

Conclusions 3

1. 6

1.1. 6

1.2. 8

2. 13

3. 16

3.1. 16

3.2. 18

3.3. 19

4. 24

4.1. 24

4.2. 24

4.3. 28

5. 30

5.1. 30

5.2. 31

6. 32

6.1. 32

6.2. 33

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le Siège mondial d'Agenda for Change appuie ses membres pour apporter des changements systémiques, documenter et partager leurs expériences dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (EAH). Dans le cadre de cet effort global, le Siège a engagé une équipe du Springfield Centre et d'Aguaconsult pour tester une approche d'évaluation du changement des systèmes en l'appliquant à trois cas EAH. Ce cas teste l'approche en l'appliquant au projet Accès rural aux nouvelles opportunités en eau, assainissement et hygiène (RANO WASH) à Madagascar, mis en œuvre par trois organisations membres d'Agenda for Change - CARE, CRS et WaterAid — et deux entreprises privées malgaches, Bushproof et Sandranano.

Approche

Les programmes visant à faciliter le changement des systèmes n'interviennent pas directement pour améliorer la prestation de services — par exemple, en creusant des puits ou en construisant des toilettes. Ils se penchent plutôt sur les facteurs sous-jacents et les comportements des acteurs du système ayant entravé le bon fonctionnement de ce dernier. Le principe est que si la performance des facteurs clés du système — tels que le financement, le suivi, la coordination et l'information — peut être améliorée, cela conduira à une amélioration des niveaux de prestation des services EAH.

Les performances des facteurs clés du système peuvent être améliorées de deux manières. L'une consiste pour un programme à améliorer directement la performance d'un facteur, tandis que l'autre consiste à essayer d'amener les acteurs permanents du système, publics, privés et de la société civile, à changer leurs comportements pour permettre une meilleure performance des facteurs. Pour parvenir à un changement plus durable, la plupart des programmes de changement de système adoptent cette dernière approche. En effet, cela conduit à une réaction en chaîne des changements de performance et de comportement : l'appui apporté à un programme amène les acteurs permanents du système à changer leur comportement, ce qui améliore la performance des facteurs clés du système, ce qui déclenche à son tour d'autres changements de comportement, lesquels améliorent la prestation de services.

L'approche testée analyse le comportement des acteurs et les performances des facteurs définis dans l'encadré 1.

Elle aborde cinq questions clés qui, ensemble, révèlent l'efficacité du travail des programmes de changement de système. Elle permet de saisir la **profondeur** des changements systémiques clés en évaluant dans quelle mesure la performance a changé (à la fois dans les facteurs clés du système et au niveau de la prestation de services). Elle appréhende la **durabilité** et l'**échelle** des changements de système en évaluant l'appropriation, l'échelle et la résilience des changements de comportement qui ont conduit aux

Changements de comportement : changements parmi les différents acteurs du système afin de déterminer qui fait quoi et comment il le fait.

Changements de performance : changements de la qualité, de la quantité, du prix, de la productivité, du moment ou de l'inclusivité des ressources nécessaires au bon fonctionnement du système et à la fourniture des services. Ici, les ressources sont définies au sens large pour inclure des éléments tels que l'information, les relations et les compétences, ainsi que des ressources plus tangibles comme les produits, les actifs et les finances. Ainsi, une amélioration des performances signifie que ce qui est fourni est meilleur d'une manière mesurable.

Encadré 1 : Les 5 questions pour évaluer le changement de système

changements de performance. Enfin, elle évalue la **contribution** en examinant les relations entre les changements, et en cherchant ce qui aurait pu causer les changements qui se sont produits.

Conclusions

RANO WASH est un projet doté d'un budget de 33 millions de dollars financé par USAID et mis en œuvre par les membres d'Agenda for Change, CARE, CRS et WaterAid, ainsi que par deux entreprises privées malgaches, Bushproof et Sandrananao. Le projet, d'une durée de six ans, est organisé autour de trois objectifs stratégiques résumés comme suit : 1) amélioration de la gouvernance et du suivi aux niveaux national et infranational ; 2) élargissement de l'accès à l'eau et à l'assainissement par le biais de partenariats public-privé, et 3) promotion de la pratique de comportements d'hygiène sains.

La présente étude de cas évalue les changements de système résultant de son travail sur un sous-ensemble de facteurs dans le domaine de l'objectif stratégique de l'amélioration de l'accès à l'eau, à savoir i) **les modèles de gestion pour la prestation de services** ; ii) **les informations et les compétences pour acquérir et gérer un fournisseur de services délégué,** et iii) **le financement** du développement de nouvelles infrastructures d'approvisionnement en eau. Ces facteurs ont été priorisés parce qu'un examen initial du travail de RANO WASH a suggéré qu'une grande partie des changements de système qui ont déjà eu lieu et qui peuvent être logiquement associés à une théorie du changement pour contribuer à l'amélioration des niveaux de prestation de services ont résulté de ces domaines.[1] En outre, la région d'Antsinanana est utilisée comme exemple en raison de l'existence d'une référence et de résultats de prestation de services relativement élevés par rapport aux autres régions dans lesquelles RANO WASH opère.

Le point de référence de RANO WASH, Antsinanana, a montré que 13,5 % des personnes avaient accès à des sources d'eau potable de base,[2] avec un peu moins de 1 % ayant accès à des services gérés en toute sécurité. 28 % des infrastructures ne fonctionnaient pas et le paiement pour des services d'eau était quasi inexistant. Le code de l'eau de 1999 et les décrets qui ont suivi ont officiellement autorisé deux types de modèles de gestion pour la prestation de services en milieu rural : la gestion communautaire et la gestion déléguée du secteur privé. Seuls 26 % des comités de l'eau dans la région d'Antsinanana étaient considérés comme opérationnels, et il n'y avait pas de soutien systématique aux systèmes d'approvisionnement en eau gérés par la communauté à Madagascar.[3] Une stratégie pour y remédier a été d'encourager la participation du secteur privé à la gestion des infrastructures et au cours des 20 dernières années, divers partenaires au développement ont fait la promotion des opérateurs nationaux du secteur privé. En 2018, le Ministère de l'eau et de l'assainissement a indiqué que 46 des 1 695 systèmes d'approvisionnement en eau à l'échelle nationale, soit environ 3 %, sont exploités par des prestataires de services privés.[4] Dans la région d'Antisinanana, les investissements antérieurs des partenaires du consortium RANO WASH ont contribué à ce que 10 % (9 sur 90) des communes disposent d'un gestionnaire privé.[5] La capacité du gouvernement local à fournir et à gérer un contrat délégué était très faible et il n'y avait qu'un seul exemple d'opérateur privé investissant des fonds propres dans les infrastructures.

Pour accroître le nombre de ménages utilisant des services d'eau gérés de manière sûre, RANO WASH a mené une série d'activités avec des fonctionnaires aux niveaux national et infranational, des opérateurs privés potentiels et de futurs consommateurs afin d'augmenter le nombre de modèles de gestion pour l'approvisionnement privé en eau potable, de fournir des informations et des formations sur la gestion de ces contrats, et de plaider pour une augmentation des investissements privés par le

biais d'un modèle de « co-investissement, construction et exploitation ». Toutes ces activités ont conduit à trois changements de comportement clés dans les organismes publics et les entreprises privées.

Tout d'abord, les communes, ou les gouvernements locaux, ont lancé un appel d'offres auprès d'opérateurs privés pour mettre en œuvre le nouveau modèle de gestion « co-investissement, construction et exploitation ». Les opérateurs privés sélectionnés ont ensuite partiellement investi dans les nouvelles infrastructures dont ils assureraient ensuite la gestion et, avec le soutien de RANO WASH, ont commercialisé les nouveaux raccordements. L'échelle de ces changements de comportement a atteint le nombre prévu de communes avec des zones viables pour les opérateurs privés de l'eau à Antsinanana. Toutefois, les signes d'appropriation et de résilience des trois changements de comportement étaient plus mitigés.

Les comportements des acteurs clés et les améliorations de performance dans les facteurs évalués qui en découlent — modèles de gestion, compétences et financement —ont tous contribué aux changements de comportement au niveau de la prestation de services. En termes simples, davantage d'opérateurs privés fournissent des services d'eau, et davantage de clients paient et utilisent des services d'eau de base ou améliorés pour tous leurs besoins en eau. Sur une base de neuf communes disposant d'opérateurs privés, huit autres ont conclu des contrats de co-investissement, de construction et d'exploitation. Cela a permis à plus de 66 000 personnes d'accéder à des services de base ou gérés en toute sécurité, et près de quatre cents demandes de raccordement en attente ont été enregistrées. Le changement de comportement des opérateurs privés fournissant de l'eau a été évalué comme ayant atteint une échelle relativement bonne, tandis que leurs capacités techniques et financières pour continuer à fournir des services sans soutien supplémentaire de RANO WASH étaient moins certaines. Des défis subsistent également en ce qui concerne le principal changement de comportement des consommateurs, à savoir payer pour se raccorder et utiliser l'eau courante, à la fois en termes d'atteinte d'un plus grand nombre d'utilisateurs et de maintien des processus de promotion et de financement qui ont ouvert la possibilité à ceux qui se sont raccordés.

Notre analyse rejoint l'avis de l'équipe de l'évaluation à mi-parcours en ce sens que « *il ne fait aucun doute que les efforts de RANO WASH ont permis d'accroître l'accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, en particulier en ce qui concerne l'approvisionnement en eau ».*[6] Cette étude indique toutefois que l'influence de RANO WASH va au-delà du cofinancement des infrastructures. En reconstruisant une théorie du changement et en examinant les preuves disponibles, nos résultats suggèrent que le projet a contribué positivement à certains changements dans l'écosystème des facteurs nécessaires pour améliorer les dispositions de prestation de services, l'information et le financement, qui ont ensuite conduit à un accès accru pour des dizaines de milliers de Malgaches. Cependant, les évaluations[7] et l'équipe de RANO WASH elle-même reconnaissent que les réalisations de RANO WASH s'appuient sur le travail antérieur d'autres partenaires au développement, tels que la Banque mondiale, le GRET, l'UNICEF et l'UE, principalement en soutenant l'opérationnalisation des processus de contractualisation et d'approvisionnement. En outre, le projet ayant précédé RANO WASH, RANO HP, a été le premier investissement de l'USAID pour explorer le concept de systèmes d'approvisionnement en eau gérés par le secteur privé, bien qu'à une échelle géographique beaucoup plus petite et en mettant moins l'accent sur le renforcement des systèmes. Enfin, il semble que plusieurs des entreprises bénéficiant des interventions de RANO WASH ont tiré

parti des compétences et de l'expérience acquises dans le cadre de projets de développement antérieurs ou autres.

Quelques aspects de l'approche de RANO WASH méritent d'être cités comme ayant contribué aux changements systémiques obtenus. RANO WASH a démontré que travailler simultanément aux niveaux national et infranational est possible et que cela produit des résultats, en particulier dans le contexte d'une option de prestation de services nécessitant non seulement des approbations à plusieurs niveaux administratifs, mais aussi les compétences et les informations pour gérer un dispositif de prestation de services plus complexe. Travailler à plusieurs niveaux du « système » de l'eau est un principe clé du renforcement des systèmes, car il reconnaît la nature interdépendante des facteurs et des comportements des acteurs qui doivent être en place, et pas seulement au niveau où les services sont effectivement fournis (c'est-à-dire le système d'approvisionnement en eau géré par le nouvel opérateur privé).

Une autre dimension est le temps nécessaire pour réaliser à la fois les changements dans les facteurs du système ciblés par RANO WASH et les améliorations ultérieures de la prestation de services. RANO WASH s'étend sur six ans, cependant le projet fait fond sur des interventions antérieures d'organisations individuelles sur certains des facteurs clés, même s'ils n'ont pas été définis comme tels, et sur des financements passés de l'USAID pour soutenir la participation du secteur privé à la gestion des services d'eau. Étant donné les niveaux extrêmement bas de prestation de services et le contexte difficile à Madagascar, il faudra plus de temps, plutôt que moins, pour soutenir et étendre ces changements. Aussi, les délais d'une décennie ou plus correspondent aux bonnes pratiques internationales relatives à l'évolution des systèmes dans le temps.[8]

La structure du consortium tire parti de l'expérience de trois différents membres d'Agenda for Change, ainsi que de deux entreprises privées, ce qui constitue un exemple d'action collective délibérée. Au-delà de la collaboration du consortium, l'approche de RANO WASH consistant à travailler simultanément à plusieurs niveaux de l'État a été un facteur clé de succès dans ce cas. Le faible niveau de décentralisation à Madagascar et les implications légales d'un contrat de gestion déléguée exigent que RANO WASH travaille au niveau des autorités nationales, infranationales et locales. Compte tenu de l'implication des trois parties dans l'appel d'offres, l'approbation et la gestion de tels contrats, la coordination et la collaboration ne sont pas juste une bonne chose à avoir, mais un facteur fondamental et essentiel de réussite dans ce cas. Bien que la couverture universelle au niveau communal n'était pas un objectif explicite du projet, RANO WASH a tout de même consacré des efforts considérables à la gouvernance globale de l'eau à plusieurs niveaux et a essayé de renforcer les relations entre les différentes agences au niveau communal, régional et national. Cela va au-delà de l'appui aux communes pour l'appel d'offres et la supervision des opérateurs privés et vise à doter les élus locaux et le personnel technique des compétences et des informations dont ils ont besoin pour pouvoir budgétiser, planifier et contrôler toutes les activités liées à l'eau et à l'assainissement dans leurs juridictions.

En résumé, le travail de RANO WASH pour faciliter les services d'eau gérés par le secteur privé dans la région d'Antsinanana a démontré que travailler à changer les comportements des acteurs locaux pour l'amélioration des facteurs clés du système EAH a contribué à l'amélioration de la prestation de services pour 66 000 personnes à ce jour. Les changements dans les modalités de prestation de services, les compétences et les informations sur la gestion d'un contrat délégué, et le financement

du développement de nouvelles infrastructures facilités par RANO WASH ont un lien clair et avéré avec l'amélioration des services d'eau pour les ménages précédemment non desservis.

1. INTRODUCTION

Le siège mondial d'Agenda for Change appuie ses membres dans le but d'apporter des changements de système, de documenter et de partager leurs expériences dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (EAH). Dans le cadre de cet effort global, le Siège a engagé une équipe du Springfield Centre et d'Aguaconsult pour tester une approche d'évaluation du changement des systèmes en l'appliquant au travail de trois organisations membres - WaterSHED au Cambodge, Water For People au Pérou et des consortiums RANO WASH à Madagascar.

L'approche testée a été adaptée à partir de pratiques appliquées dans d'autres secteurs afin de mesurer le changement des systèmes.[9] L'étude comprend une analyse des changements du système à travers le temps, y compris ce qui a changé, en examinant les « changements de comportement des acteurs » et les « changements de performance des facteurs », et les raisons pour lesquelles les changements se sont produits. En outre, l'étude considère les connexions entre les activités du programme, les influences externes, les acteurs, les facteurs et les niveaux de prestation de services. Elle évalue également la profondeur, l'échelle et la durabilité probable des changements. Il s'agit de la troisième étude de cas portant spécifiquement sur les contributions apportées par le projet RANO WASH (qui est mis en œuvre par les membres d'Agenda for Change : CRS, CARE et WaterAid), en vue du changement du système d'approvisionnement en eau en milieu rural à Madagascar. Le système d'eau est défini comme l'approvisionnement des ménages en eau potable par des opérateurs privés. Toutefois, l'analyse examine quels autres facteurs clés ont contribué aux changements dans la prestation des services et quels risques subsistent.

L'objectif de la mission est double : premièrement, analyser et documenter l'envergure du changement de système dans le cas de RANO WASH, et deuxièmement, évaluer l'utilité de l'approche méthodologique de l'étude pour analyser les contributions du programme aux changements du système EAH, en montrant les liens entre ses efforts de renforcement du système et les améliorations des niveaux de prestation de services. Un autre travail consistera à synthétiser les enseignements tirés des trois cas et à fournir des orientations pragmatiques aux membres d'Agenda for Change sur les approches du renforcement des systèmes et sur l'utilisation de l'approche méthodologique dans leurs propres programmes, sur la base des leçons apprises.

1.1. PROJET RANO WASH

Doté d'un budget de 33 millions de dollars, le programme RANO WASH financé par l'USAID vise à accroître l'accès équitable et durable aux services EAH afin de maximiser l'impact sur la santé humaine et la nutrition et de préserver l'environnement dans 250 communes rurales des régions d'Alaotra Mangoro, d'Amoron'i Mania, d'Atsinanana, de Haute Matsiatra, de Vakinankaratra et de Vatovavy Fitovinany de Madagascar (Figure 1). À la date de l'analyse, les investissements en infrastructures de RANO WASH ont été réalisés ou sont en cours dans 87 des 250 communes de mise en œuvre. Le programme d'une durée de six ans (2017 - 2022) est en cours de mise en œuvre et fait fond sur les investissements antérieurs de l'USAID dans l'amélioration des services d'eau et d'assainissement. C'est un programme de grande envergure, avec plus de 350 employés affectés à six bureaux régionaux et à une unité centrale de coordination à Antananarivo.[10]

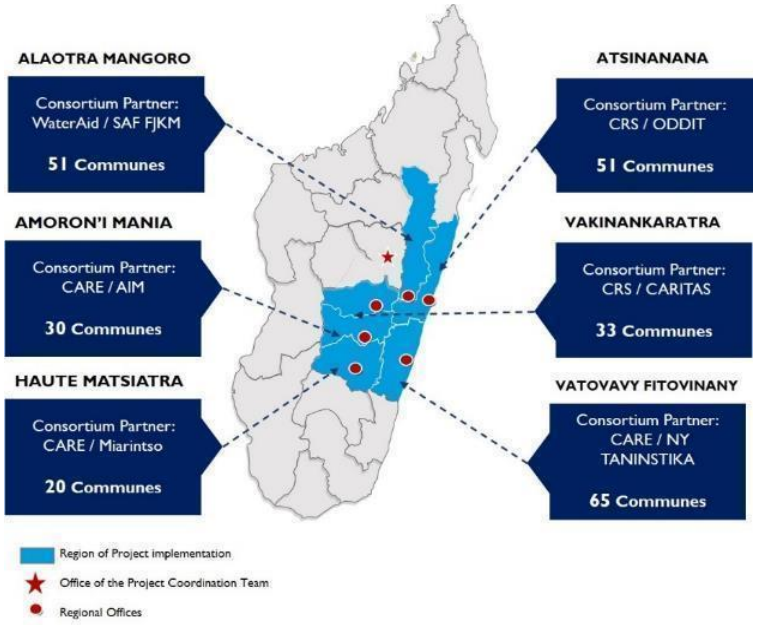


Figure 1 : Régions d'intervention de RANO WASH

RANO WASH a trois objectifs stratégiques (OS) :

OS 1) Renforcer la gouvernance et le suivi aux niveaux national, régional et communal pour des services EAH durables.

OS 2) Accroître l'accès à l'eau et à l'assainissement en renforçant les capacités du secteur privé et les partenariats public-privé pour un approvisionnement durable en eau et en assainissement dans plusieurs régions de Madagascar.

OS 3) Accélérer l'adoption de comportements sains en matière d'hygiène et d'assainissement en identifiant et en traitant les multiples déterminants comportementaux.

Objectifs de cette étude de cas

RANO WASH est un projet de grande envergure, tant sur le plan thématique que géographique, et la première tâche a donc été de déterminer la portée de l'étude de cas. Les paramètres suivants ont été utilisés pour hiérarchiser un sous-objectif de l'objectif stratégique 2 — la prestation de services d'eau par des opérateurs privés dans la région d'Antsinanana :

- Région la plus performante dans l'auto-évaluation des « éléments constitutifs du renforcement des systèmes dans la prestation de services »[11], ce qui est renforcé par les progrès de la prestation de services à ce jour ;
- Les avis de l'évaluation externe à mi-parcours selon lesquels l'axe de travail sur les opérateurs privés de l'eau a été le plus influent et le plus attribuable des nombreuses activités des projets.[12]

Sous l'angle de l'objectif stratégique 2, cette étude de cas se concentrera sur l'évaluation des changements de système réalisés grâce à son travail en examinant trois aspects, à savoir : i) **les modèles de gestion pour la prestation de services** ; ii) **les informations et les compétences pour trouver et gérer un prestataire de services délégué** ; et iii) **le financement** du développement de

nouvelles infrastructures. Ces facteurs ont été priorisés parce qu'un examen initial du travail de RANO WASH a suggéré qu'une grande partie des changements de système qui ont déjà eu lieu et qui peuvent être logiquement associés à une théorie du changement pour contribuer à l'amélioration des niveaux de prestation de services ont résulté de ces domaines.[13] Les systèmes sont complexes et évoluent en raison de l'interaction des changements entre de nombreux acteurs et facteurs. Néanmoins, les changements dans certains facteurs et par certains acteurs sont plus significatifs que d'autres (par exemple parce qu'ils sont plus largement adoptés, ou plus durablement adoptés, ou parce qu'ils ont une plus grande influence sur d'autres parties du système). À ce stade du processus d'amélioration du premier accès à des services d'eau de base et gérés en toute sécurité, ces trois domaines ont produit des changements plus importants que les autres interventions de RANO WASH, au regard du changement des systèmes. Ce sont également ceux sur lesquels on dispose du plus grand nombre d'informations.

1.2. APPROCHE

Concepts fondamentaux

L'approche qui sera testée pour analyser les changements du système à travers deux types de changements est la suivante :

- **Changements de comportement** : changements au niveau des différents acteurs du système afin de déterminer qui fait quoi, et comment il le fait.
- **Changements de performance** : changements dans la qualité, la quantité, le prix, la productivité, le calendrier ou l'inclusivité des ressources nécessaires au bon fonctionnement du système et à la prestation des services. Ici, les ressources sont définies au sens large pour inclure des éléments tels que l'information, les relations et les compétences, ainsi que des ressources plus tangibles comme les produits, les actifs et les finances. Ainsi, une amélioration des performances signifie que ce qui est fourni est meilleur d'une manière mesurable.[14]

Pour les besoins de cette analyse, les changements de comportement et de performance peuvent être regroupés en fonction des facteurs du système EAH auxquels ils se rapportent. Par exemple, un changement de performance dans le facteur du système EAH relatif au *suivi de la couverture en services d'assainissement* pourrait être la disponibilité de données de meilleure qualité et plus rapidement. Un changement de comportement dans le même facteur pourrait être qu'une agence gouvernementale commence à mener des enquêtes annuelles sur la couverture en services d'assainissement, menées par des membres du personnel correctement formés et opérant avec un financement public fiable pour soutenir le personnel dans ces efforts.

Les changements de comportement et les changements de performance sont liés : les changements de comportement sont souhaitables, car ils peuvent entraîner des changements de performance. Par exemple, une ONG peut appuyer le gouvernement dans la conduite d'enquêtes de meilleure qualité et plus régulières sur la couverture en services d'assainissement, précisément parce que cela permettra d'obtenir des données de meilleure qualité et en temps opportun — ce qui est nécessaire pour le bon fonctionnement du système. Plusieurs changements de comportement (sur un ou plusieurs facteurs) peuvent être nécessaires pour provoquer un changement de performance, et de la même manière, un changement de comportement peut provoquer ou contribuer à plusieurs changements de performance (sur un ou plusieurs facteurs).

Les changements de performance peuvent également être provoqués par une ONG réalisant elle-même quelques interventions dans un système. Par exemple, une ONG pourrait effectuer elle-même le suivi, ce qui permettrait d'obtenir des données de meilleure qualité et plus opportunes. Cependant, un tel changement aurait beaucoup moins de chances d'être durable, car on n'attendrait pas d'une ONG (ou, sans doute, elle n'aurait pas de financement) qu'elle joue ce rôle indéfiniment. Un changement de performance sera durable si le ou les comportements qui en sont à l'origine sont durables et sera échelonné si le ou les comportements qui en sont à l'origine sont échelonnés. Il est donc important d'évaluer la durabilité et l'échelle des changements de comportement. Pour ce faire, il faut prendre en compte les trois caractéristiques importantes suivantes :

a. **Appropriation** : dans quelle mesure le changement de comportement est-il la propriété indépendante de l'acteur ou des acteurs du système ?

b. **Échelle** : dans quelle mesure l'innovation/le nouveau comportement a-t-elle été étendue à l'ensemble du système ? Combien d'acteurs le font ou à quelle échelle les acteurs le font-ils ?

c. **Résilience** : dans quelle mesure le système au sens large soutient-il et renforce-t-il le nouveau comportement ? Y a-t-il des preuves qui suggèrent que le changement sera résilient aux chocs, menaces et pressions ?

Il existe une réaction en chaîne entre les changements de comportement et les changements de performance, c'est-à-dire que les changements de comportement peuvent entraîner des changements de performance qui, à leur tour, peuvent déclencher d'autres changements de comportement (voir la figure 3 pour une illustration de ce phénomène). Cela signifie que si la durabilité à court et moyen terme des changements de performance dépend de l'appropriation, de l'ampleur et de la résilience des changements de comportement qui les ont provoqués, leur durabilité et leur résilience à plus long terme dépendent de l'appropriation, de l'ampleur et de la résilience des changements de comportement situés plus bas dans la chaîne.

Ces concepts sont fondamentaux pour évaluer et communiquer le changement des systèmes, ce qui implique de collecter et de communiquer des informations sur les points suivants :

- **Qu'est-ce** qui a changé dans la façon dont le système fonctionne (quels changements de comportement, quelles modifications de performance ?), y compris :
    - la **profondeur** des changements (dans quelle mesure les performances ont-elles changé ?)
    - l'**échelle** des changements (quelle est l'étendue des changements de performance et de comportement ?)
    - la **durabilité** des changements (quelle est la durabilité des changements de comportement, et qu'est-ce que cela signifie pour les changements de performance qu'ils provoquent ?)
- **Pourquoi** le système a-t-il changé (qu'est-ce qui a provoqué les changements de comportement et de performances ? Quel est le lien entre les changements de comportement et les changements de performance ?), y compris :

- les preuves qui soutiennent ou remettent en cause la théorie du changement de l'organisation membre (les changements du système se sont-ils probablement produits à cause des activités du programme du membre ?)
- une évaluation des autres causes, au-delà du travail de l'organisation membre (qu'est-ce qui a pu engendrer ou contribuer aux changements identifiés ?)

Application des concepts aux activités des organisations membres d'Agenda for Change

Les approches de mise en œuvre des organisations membres varient, cependant, de manière générale ; elles entreprennent toutes des **activités** visant à susciter des changements dans les **facteurs clés du système EAH** (tels que le suivi, l'application des politiques et de la législation, les finances, la planification, etc.). Ces changements peuvent être des changements de comportement des acteurs, des changements de performance des facteurs, ou idéalement, les deux. En retour, ces changements positifs dans les facteurs du système EAH sont censés entraîner des changements dans les **niveaux de prestation de services EAH**, conduisant à une amélioration de la santé et des moyens de subsistance. Cette théorie du changement de haut niveau est visualisée dans la figure 2.

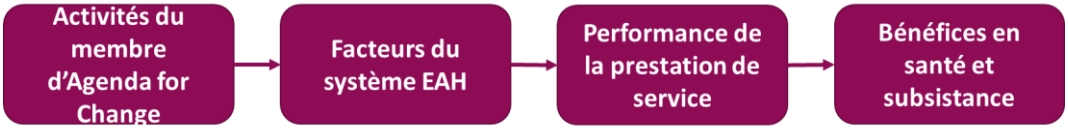


Figure 2 : Théorie du changement des membres d'Agenda for Change, implicite dans les efforts de renforcement de système

La figure 3 donne un cadre de recherche sommaire identifiant ce qui doit être évalué à chaque niveau de la théorie du changement en fonction des questions décrites ci-dessus. Notons que cette activité ne portera que sur le niveau de la prestation de services, les avantages en matière de santé et de moyens de subsistance ne sont donc pas inclus.

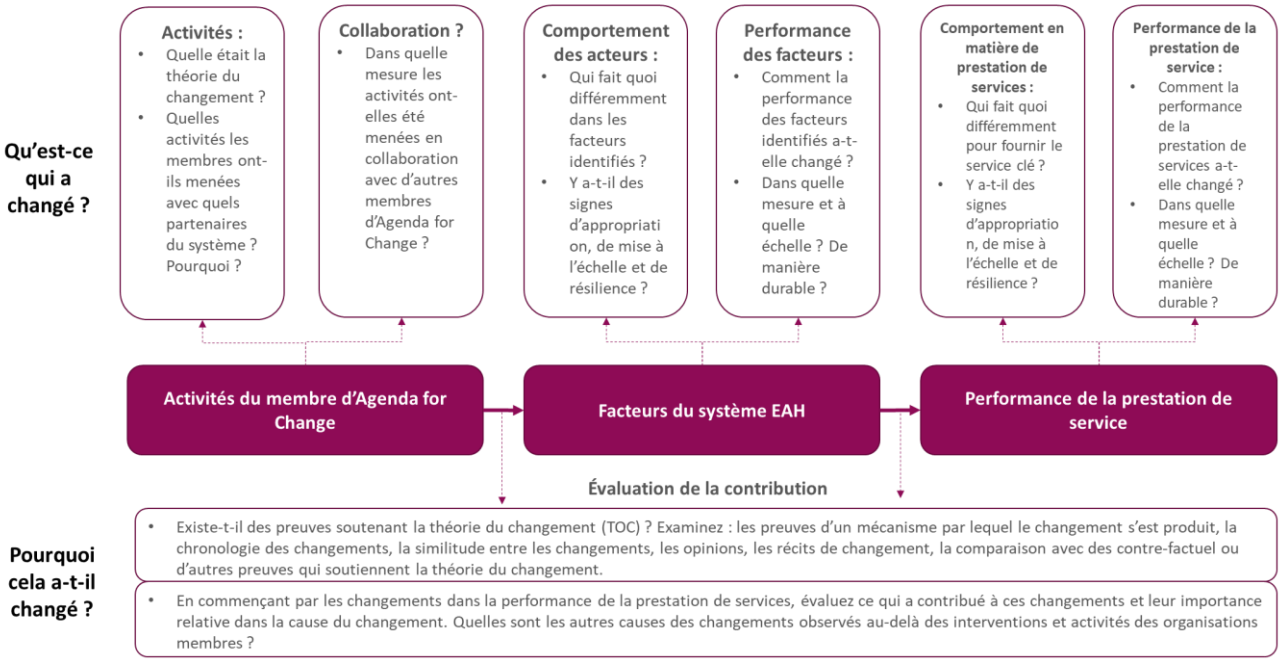


Figure 3 : Cadre de recherche

L’analyse effectuée dans cette étude de cas a été entièrement basée sur les données existantes, les informations et les rapports fournis par RANO WASH. De manière réaliste, très peu d’organisations et de programmes disposeront d’informations solides (qualitatives et quantitatives) relatives à toutes les questions sur le changement des systèmes dans ce cadre, et chaque catégorie d’information ne sera pas également pertinente ou importante dans chaque contexte. Toutefois, ce cadre permet aux organisations d’évaluer où se trouvent les déficits d’information, quelle est leur importance et dans quelle mesure il est possible de les combler.

La figure 4 montre la théorie du changement pour les volets de l’intervention de RANO WASH dans le domaine de l’eau, développée pour cette étude et qui sont inclus dans cette analyse, montrant les liens entre les changements de comportement et les changements de performance au niveau des activités, des facteurs et de la prestation de services.

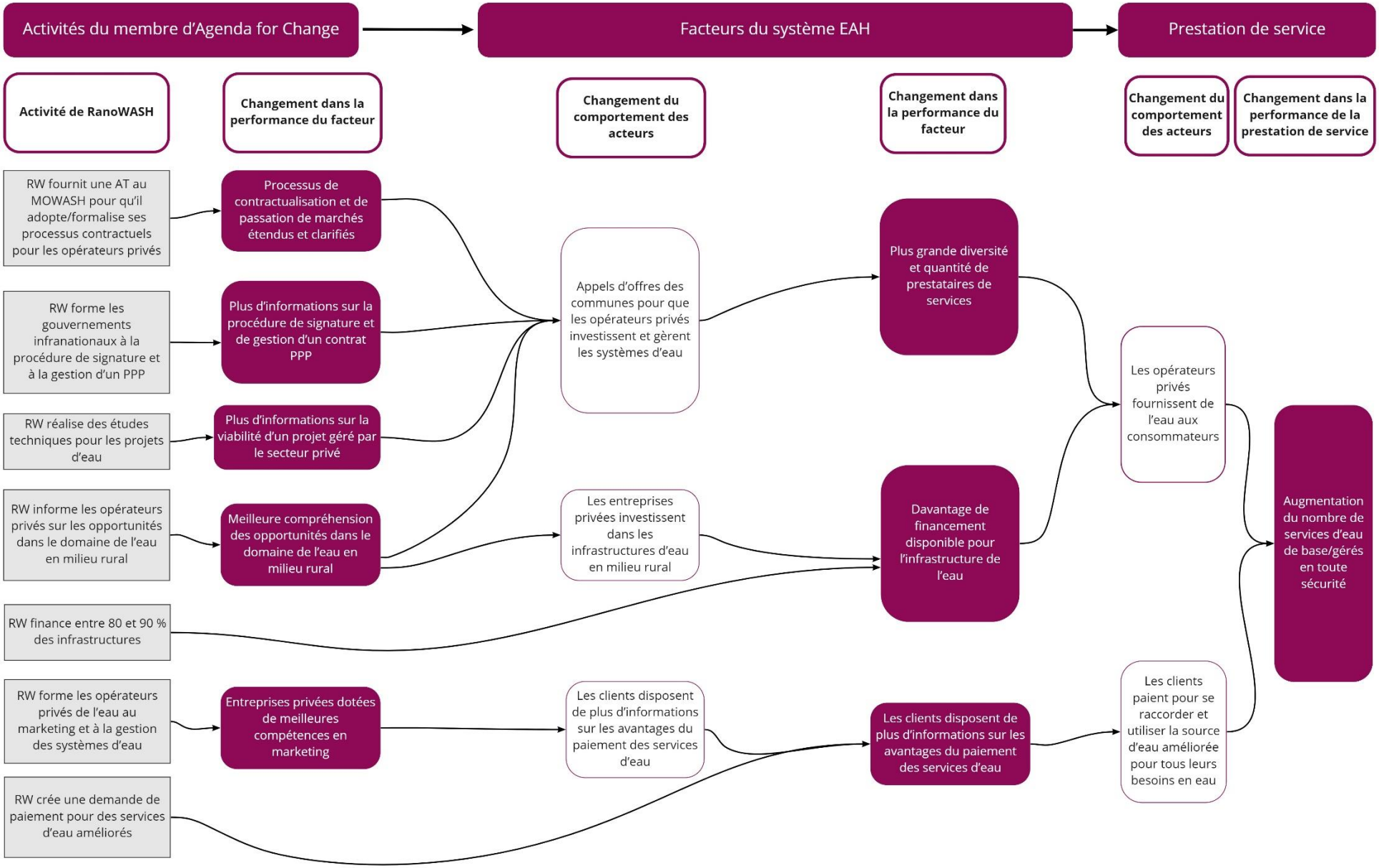


Figure 4 : La théorie du changement de RANO WASH, pour les volets d'activités inclus dans cette analyse.

Structure de l'étude de cas

Cette étude de cas commence par expliquer comment le système d'eau fonctionnait au début de l'intervention du consortium RANO WASH en 2017. Ensuite, elle examine en détail les trois axes de travail principaux — modèles de gestion pour la prestation de services, informations/compétences et finances. Dans chacune de ces sections, nous présentons ce que RANO WASH a fait, quels changements de comportement et de performance cela a entraîné, selon l'évaluation, dans les facteurs du système EAH, et dans quelle mesure les changements ont été durables et échelonnés, sur la base d'une évaluation de l'échelle, de l'appropriation et de la résilience des principaux changements de comportement. La dernière section explore ce qui a changé (c'est-à-dire comment les choses sont maintenant), la durabilité et l'échelle des changements, et pourquoi les choses ont changé, sur la base des preuves disponibles.

Par souci de clarté, les changements de performance sont mis en évidence à partir du récit principal dans des encadrés bleu clair qui décrivent ce qui a changé et dans quelle mesure, et les analyses de l'appropriation, de l'échelle et de la résilience sont détaillées dans des encadrés vert clair, pointant vers l'échelle et la durabilité. Pour évaluer l'appropriation, l'échelle et la résilience, nous utilisons des feux tricolores, comme suit :

Échelle	Rouge	Peu ou pas de preuves de la propagation de l'innovation au-delà de la zone pilote.
	Orange	Peu ou pas de preuves que l'innovation se propage à l'ensemble de la zone du programme.
	Vert	Preuve satisfaisante de l'adoption de l'innovation dans toute la zone du programme.
Appropriation	Rouge	Preuve insuffisante de l'acteur démontrant la capacité et la volonté de poursuivre le changement de comportement.
	Orange	Quelques preuves de la capacité et de la volonté de l'acteur à poursuivre le changement de comportement.
	Vert	Preuve satisfaisante que l'acteur démontre sa capacité et sa volonté de poursuivre le changement de comportement.
Résilience	Rouge	Preuve insuffisante que le système s'adapte ou possède la capacité de fournir les ressources nécessaires pour soutenir l'innovation.
	Orange	Certains éléments montrent que le système s'adapte ou possède la capacité de fournir les ressources nécessaires pour soutenir l'innovation.
	Vert	Preuve satisfaisante de l'adaptation du système ou de sa capacité à fournir les ressources nécessaires pour soutenir l'innovation.

Figure 5 : Critères en feux tricolores

2. SITUATION AU LANCEMENT DE RANO WASH

Comme indiqué précédemment, aux fins de l'étude de cas, nous nous concentrons sur la région d'Antsinanana, ou unité administrative infranationale, dans l'est de Madagascar. Madagascar est divisé en 22 régions distinctes, et la région d'Antsinanana comprend 82 communes et 1,48 million d'habitants selon le recensement de 2018. RANO WASH a mené une étude dans trois régions d'intervention en 2018 afin de documenter les chiffres de référence des indicateurs clés du projet. Les résultats pertinents de cette étude sont résumés ci-dessous.

Référence du niveau de service

Les données de référence ont montré que 14,5 % de la population d'Antsinanana avait accès à des sources d'eau potable de base toute l'année ou à des sources d'eau potable gérées en toute sécurité.[15] On estime que seulement 13,5 % de la population a accès à des sources d'eau potable de base,[16] avec un peu moins de 1 % ayant accès à des services gérés en toute sécurité. Au-delà des faibles niveaux d'accès, l'étude de référence a également recueilli divers indicateurs sur la qualité de la prestation de services. Par exemple :

- Non-fonctionnalité : 28 % de l'infrastructure n'était pas fonctionnelle, bien que la définition de la fonctionnalité n'ait pas été incluse dans le rapport de base.
- Temps de collecte : Le temps moyen de collecte de l'eau était de 10 minutes pour ceux qui bénéficient d'un système d'eau potable de base et de 3 minutes pour ceux couverts par un système géré en toute sécurité.
- Quantité d'eau : La consommation d'eau par jour était estimée à environ 36 litres par personne et par jour, ce qui est bien inférieur aux 50 litres par personne et par jour recommandés par l'Organisation mondiale de la santé pour vivre décemment.
- Accessibilité financière : L'eau est gratuite, sauf dans le cas des systèmes gérés par le secteur privé, où les tarifs représentent moins de 1 % des dépenses totales des ménages. La collecte systématique des taxes est rarement observée et lorsqu'elle a lieu, le montant ne couvre même pas les dépenses nécessaires à l'exploitation et à l'entretien de base, ce qui se traduit par des pannes et les défauts de fonctionnement des infrastructures.

Référence des modèles de gestion pour la prestation de services

Comme de nombreux pays, Madagascar est confronté à des problèmes de gestion communautaire volontaire des infrastructures d'eau en milieu rural. Bien que les cadres juridiques permettent aux gouvernements locaux de déléguer la gestion aux communautés par la création de comités de l'eau, cela ne devrait s'appliquer qu'aux cas de "petits systèmes ruraux d'approvisionnement en eau potable... d'installations simples destinées à fournir de l'eau potable dans les zones rurales[17]". En 2018, seuls 26 % des systèmes disposent d'un comité de l'eau fonctionnel, et il n'existe pas de soutien systématique aux systèmes d'approvisionnement en eau gérés par la communauté à Madagascar.[18] Une stratégie pour y remédier a été d'encourager la participation du secteur privé à la gestion des infrastructures et au cours des 20 dernières années divers partenaires au développement ont fait la promotion d'opérateurs nationaux du secteur privé. En 2018, le Ministère de l'eau et de l'assainissement a indiqué que 46 des 1 695 systèmes d'approvisionnement en eau, soit environ 3 %, sont exploités par des prestataires de services privés.[19] Dans la région d'Antisinanana, les investissements antérieurs des partenaires du consortium RANO WASH ont contribué à ce que 10 % (9 sur 90) des communes disposent d'un gestionnaire privé, même si le nombre exact de gestionnaires privés n'a pas été mentionné dans l'étude de référence. Certains indicateurs de performance au niveau des opérateurs ont également été inclus dans l'étude de référence et sont résumés ci-dessous :

- Il s'est avéré qu'un seul fournisseur de services d'eau versait des taxes aux autorités compétentes et la plupart des entreprises privées ont déclaré qu'elles préféraient réinvestir les montants des taxes dans l'extension des services d'eau ou dans la maintenance.

- Les niveaux de satisfaction des clients ont été évalués à l'aide des variables suivantes : qualité des infrastructures et des services, qualité de l'eau, prix de l'eau et pression de l'eau. Les résultats ont montré que 13 % n'étaient pas satisfaits du service fourni, alors que 78 % étaient satisfaits, et 9 % très satisfaits.
- Dans trois communes, le remplacement des prestataires de services d'eau était en cours, mais le rapport de référence a conclu que les six autres communes étaient gérées de manière durable, bien que les critères permettant de le déterminer ne figurent pas dans le rapport.

Les défis relevés auprès des fournisseurs privés de services d'eau sont les suivants :

- L'entretien de l'infrastructure, en particulier lorsque les opérateurs ne sont pas propriétaires de l'infrastructure.
- Les rapports et la responsabilité : selon le contrat de gestion, les fournisseurs de services d'eau doivent produire un rapport technique semestriel sur les résultats de l'année fiscale passée, et un rapport financier semestriel avec le compte d'exploitation et le programme des activités prévues, y compris une proposition de programme d'investissement.
- Le paiement de diverses taxes et redevances à déduire du prix de l'eau conformément à la décision prise par le gouvernement local.

L'environnement réglementaire pour la gestion du secteur privé comprend plusieurs niveaux de gouvernement à Madagascar. Selon la loi, le Ministère national de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (MOWASH) est la seule autorité pouvant valider les contrats relatifs à l'eau au niveau communal.[20] Avant RANO WASH, le MOWASH disposait de deux modèles de contrat standard : un modèle de contrat de location finalisé en 2017 et un modèle d'accord de gestion de point d'eau communautaire pour l'association des consommateurs ou le comité de point d'eau. La loi prévoit un organisme de régulation indépendant, cependant aucune entité de ce type n'a opéré ni par le passé ni actuellement à Madagascar.

Informations et compétences pour gérer les opérateurs d'eau sous contrat

Le rapport de référence a montré que les communes ont très peu d'expérience en matière d'appels d'offres, de délégation et de gestion des prestataires de services d'eau sous contrat. Cela est dû en partie à une faible connaissance de la loi sur l'eau elle-même, mais aussi à une capacité administrative et de gestion limitée plus généralement. Une auto-évaluation institutionnelle a été menée dans le cadre de l'étude de référence afin de quantifier la capacité institutionnelle au niveau de la commune. Les résultats d'Antsinanana ont montré des capacités très faibles en matière de coordination, d'arrangements institutionnels, de financement et de suivi, et des capacités légèrement meilleures en matière de planification. La perception générale de base était que la capacité à gérer ou à déléguer les contrats de gestion au niveau de la commune nécessite un renforcement intensif et continu.

Outre les connaissances et la capacité de la commune à pouvoir lancer des appels d'offres et gérer de tels contrats, en général, ce type d'option de prestation de services n'est pas bien connu des entreprises malgaches. Cela se traduit par un nombre limité de soumissions lorsque des appels d'offres sont lancés, le rapport de référence indiquant que pas plus de cinq entreprises ont historiquement soumissionné.

Finance

Le rapport de référence n'a trouvé pratiquement aucune preuve de co-investissement entre le secteur privé et le secteur public, seule une commune (Fouldpointe) a eu une expérience avec ce type particulier de contrat. Comme la grande majorité des contrats délégués ne concernaient que l'exploitation, les contrats précédents ne demandaient pas aux entreprises privées d'investir également dans une partie ou la totalité des infrastructures.

3. MODÈLES DE GESTION POUR LA PRESTATION DE SERVICES, LES INFORMATIONS ET LES FINANCES

3.1. Activités

Sur la période 2018 - 2021, RANO WASH a mené plusieurs activités liées aux modèles de gestion pour la prestation de services, les informations et les finances :

- RANO WASH a apporté une assistance technique à MOWASH en vue de l'adoption et de la formalisation de leurs processus de contractualisation pour les opérateurs privés qui réalisent des investissements partiels dans les aménagements hydrauliques.
- RANO WASH a organisé diverses formations pour les gouvernements nationaux, régionaux et communaux sur la façon d'obtenir et de gérer un contrat avec un opérateur privé.
- RANO WASH a réalisé des études de faisabilité et des études de conception de systèmes d'approvisionnement en eau pour les sites ayant été classés prioritaires par MOWASH et l'équipe de RANO WASH en vue d'une gestion déléguée.
- RANO WASH a fourni des informations aux opérateurs privés de l'eau sur les motifs et les modalités d'investissement et de gestion d'un système d'approvisionnement en eau.
- RANO WASH a financé 80-90 % de l'infrastructure.
- RANO WASH a coaché/encadré des entreprises privées sélectionnées sur la commercialisation et l'extension des raccordements.

Bien que RANO WASH ait vu une opportunité de s'appuyer sur l'expérience naissante des opérateurs privés à Madagascar, elle a d'abord dû travailler avec MOWASH pour modifier le processus de contractualisation en vigueur. Ce processus a permis de clarifier les rôles et les responsabilités, les mandats légaux et la propriété des actifs, autant d'étapes nécessaires pour promouvoir le modèle à plus grande échelle. Il comprenait également des conseils spécifiques sur le processus juridique de résiliation du contrat d'un prestataire de service défaillant et de transition du contrat à un nouveau prestataire. Dans le cadre de l'effort de sensibilisation, des opérateurs privés à cette nouvelle option de contrat, RANO WASH et le MOWASH ont lancé un appel national à manifestation d'intérêt afin de pré-qualifier les soumissionnaires pour les futurs investissements et opérations du système d'eau.

Une fois que les procédures formelles de signature de contrat ont été mises à jour et acceptées par MOWASH, RANO WASH a organisé une série de formations à l'intention des représentants régionaux de MOWASH et de certaines communes afin d'améliorer leur capacité à acquérir et à gérer des systèmes d'eau délégués. Avant les formations, la compréhension des documents juridiques clés du secteur, tels que le Code de l'eau et les règlements sur les partenariats public-privé (PPP) n'était pas bien comprise, et encore moins appliquée. Les formations et les autres formes d'encadrement fournies par RANO WASH visaient à " démystifier " et à rendre opérationnel le cadre juridique et les

règlements PPP pour les petites communes rurales. Ce processus de fourniture d'informations et de compétences aux maires et aux responsables WASH va au-delà de l'appel d'offres et de la supervision des opérateurs privés de l'eau et s'inscrit dans un effort plus large d'amélioration de la gouvernance locale de l'eau.

Parallèlement aux différentes formations, RANO WASH a pris en charge le financement et la supervision de l'élaboration d'études de faisabilité et de conception pour les communes présélectionnées présentant des sites potentiels pour des opérateurs d'eau privés. Une fois les conceptions techniques examinées et approuvées par les différentes parties concernées, notamment un comité composé de représentants des autorités locales, des futurs clients et des représentants régionaux de MOWASH, RANO WASH a financé 80 à 90 % des infrastructures, l'opérateur privé devant injecter le montant restant, et a supervisé le processus de construction des nouvelles infrastructures. Une fois les nouvelles infrastructures achevées, RANO WASH a continué à fournir un encadrement et une formation aux opérateurs privés de l'eau afin de commercialiser des raccordements domestiques ou d'autres mécanismes permettant d'accroître l'accès.

Les activités de RANO WASH aux niveaux national et infranational ont engendré plusieurs changements importants en termes de performance, à savoir un modèle de gestion supplémentaire pour la prestation de services d'eau en milieu rural grâce à l'introduction des contrats de co-investissement, de construction et d'exploitation au niveau national, davantage d'informations sur les modalités d'acquisition et de gestion d'un contrat délégué aux niveaux infranationaux, de meilleures informations techniques sur la viabilité des projets d'eau gérés par le secteur privé, une sensibilisation accrue des entreprises privées à la possibilité de soumissionner pour de tels contrats, et de meilleures compétences en marketing des entreprises privées pour augmenter le nombre de raccordements.

Augmentation des types de modèles de gestion

Bien que les contrats délégués soient inclus dans la loi de 1999 sur l'eau, leur application à Madagascar avait été limitée aux contrats de gestion. Avec l'inclusion de l'option « co-investissement, construction, exploitation », le secteur de l'eau à Madagascar dispose d'une autre option dans sa boîte à outils de gestion, faisant passer le nombre de modèles de gestion officiels de deux à trois. La durée de ce type de contrat ne devrait pas être inférieure à 20 ans, ce qui représente une période plus longue que les contrats de gestion précédents et correspond généralement à une meilleure performance, car les opérateurs privés ont un intérêt raisonnable dans leur investissement.[21] Deux ajouts spécifiques au processus de signature de contrats soutenus par RANO WASH incluent le processus légal de résiliation d'un contrat et de transition vers un nouvel opérateur.[22]

Meilleur niveau d'information sur l'opportunité d'investir/de gérer des systèmes d'eau ruraux

L'étude de référence a noté que lors des appels d'offres précédents, pas plus de cinq entreprises ont soumis leur candidature. Bien qu'elle n'ait pas quantifié la croissance de l'intérêt des entreprises du secteur privé, l'évaluation à mi-parcours a constaté que RANO WASH « avait suscité l'intérêt des acteurs du secteur privé, si l'on considère le nombre de propositions reçues suite aux appels à manifestation d'intérêt ».

Amélioration des compétences en marketing des opérateurs privés de l'eau

L'évaluation à mi-parcours et les documents internes ont révélé une efficacité limitée de la formation globale des opérateurs privés de l'eau jusqu'à présent (c'est-à-dire qu'aucune évaluation avant/après des compétences ou de l'impact des compétences n'a été faite), peut-être à l'exception notable de l'accent mis sur les stratégies de marketing pour les taux de raccordement. RANO WASH a reconnu cette faiblesse et est passé d'un ensemble de formations de base à un accompagnement plus pratique afin d'aider les entreprises à commercialiser efficacement les raccordements des ménages.

Meilleure information sur la viabilité technique et financière des aménagements hydrauliques pour une gestion privée

Les informations techniques incluses dans les études de faisabilité et de conception constituent un élément clé dans la décision de déléguer le type de contrat que RANO WASH promeut, à savoir « co-investissement, construction, exploitation ». Dans le cadre du projet, les membres de deux consortiums du secteur privé ont élaboré 113 études de faisabilité de sites de projets possibles et 81 documents de conception plus détaillés. Ces études sont validées par un groupe d'autorités gouvernementales locales, de représentants de la population bénéficiaire et de représentants régionaux du MOWASH.

Meilleur niveau d'information sur la procédure de signature et gestion d'un contrat délégué

Les gouvernements communaux avaient une connaissance limitée de la loi sur l'eau de Madagascar, qui leur permet d'embaucher des gestionnaires privés de l'eau, et encore moins des compétences nécessaires pour être en mesure de contracter et de gérer un opérateur tiers.[23] Une évaluation générale des capacités institutionnelles au niveau de la commune a été menée dans le cadre de l'étude de référence, et bien qu'elle n'ait pas été répétée au moment de l'analyse, l'évaluation externe à mi-parcours a révélé que les informateurs clés du secteur considèrent que RANO WASH a contribué à une meilleure prise de conscience de l'option de déléguer les services d'eau à un opérateur privé.[24]

3.2. Changements de comportement et de performance des facteurs

Grâce à la mise à jour des procédures de passation de marchés au niveau national, à un meilleur niveau d'information des gouvernements régionaux et communaux, à une plus grande information sur la possibilité d'exploiter des systèmes d'eau privés et à une sensibilisation accrue des entreprises privées aux opportunités, une série de changements de comportement s'est produite.

1. Les gouvernements communaux ont lancé des appels d'offres pour que les opérateurs privés investissent et gèrent les systèmes d'eau.
2. Des opérateurs privés sélectionnés ont investi dans les infrastructures d'eau rurales.
3. Les opérateurs privés de l'eau ont encouragé l'expansion des raccordements familiaux et sociaux[25] dans leurs zones de service.

Ces changements de comportement ont entraîné les changements de performance suivants.

Une plus grande diversité et quantité de prestataires de services

La combinaison d'un processus contractuel plus clair, d'une meilleure information et d'un encadrement continu a permis d'augmenter le nombre de prestataires de services et de passer progressivement de la communauté ou de la non-gestion à des opérateurs privés qui ont partiellement investi dans des systèmes d'approvisionnement en eau. L'étude de base ne détaillait pas le nombre d'entreprises individuelles fournissant de l'eau aux neuf communes avec opérateurs privés, mais au moment de cette analyse, six opérateurs privés fournissaient des services d'eau à neuf communes supplémentaires. Bien qu'il n'y ait pas d'informations disponibles sur la performance comparative des opérateurs privés par rapport aux systèmes gérés par la communauté[26], de nombreux pays connaissent une plus grande diversité de fournisseurs de services lorsqu'ils étendent et maintiennent l'accès aux services.

Davantage de financements disponibles pour les infrastructures de l'eau

Dans le cadre du type de contrat promu par RANO WASH, les opérateurs privés sont tenus d'investir entre 10 et 20 % des coûts de développement de nouvelles infrastructures.

RANO WASH indique que ses propres investissements dans les infrastructures s'élevaient à environ 663 255 dollars dans la région d'Antisinanana à la fin de 2021, auxquels s'ajoutait un investissement total de 84 555 dollars de la part des opérateurs privés de l'eau, soit un peu plus de 14 %.[27]

Les clients disposent de plus d'informations sur les avantages du paiement des services d'eau.

Il est difficile de persuader les consommateurs de se raccorder et d'effectuer des paiements réguliers. Les campagnes de marketing menées par les opérateurs privés de l'eau, associées à un programme de subventions pour les cent premiers raccordements, ont suscité un intérêt croissant pour le raccordement aux réseaux d'approvisionnement en eau.

3.3. Échelle et durabilité

La réflexion sur l'échelle, l'appropriation et la résilience des changements de comportement qui ont conduit aux changements de performance donne un aperçu de l'étendue et de la probabilité de durabilité de ces changements jusqu'à présent.

Échelle, appropriation et résilience : Les gouvernements infranationaux lancent un appel d'offres auprès d'opérateurs privés pour investir et gérer les systèmes d'eau.

Échelle :

À Antsinanana, à la fin de l'année fiscale 2021, 8[28] communes (sur un total de 90 dans la région) avaient lancé un appel d'offres pour un opérateur privé.

Au-delà des communes d'intervention soutenues par RANO WASH, il existe plusieurs exemples d'autres communes qui reproduisent le concept, comme documentés dans le rapport annuel 2021 :

- L'UNICEF a repris et soutient financièrement et techniquement un système non opérationnel dans la commune de Betsizaraina en adoptant le modèle de gestion développé par RANO WASH. Des détails supplémentaires sur l'arrangement et les chiffres de la sensibilisation n'ont pas été examinés.
- Le gouvernement régional a utilisé le projet « co-investissement, construction, exploitation » pour remporter le prix du Programme pour les infrastructures et le développement en Afrique de la Banque africaine de développement, un investissement de 2,2 millions de dollars permettant à sept communes de bénéficier de services améliorés.
- Et plus loin, dans la région sud de Madagascar, où RANO WASH ne travaille pas actuellement, RANO WASH a aidé MOWASH dans l'élaboration de la note conceptuelle du projet d'approvisionnement en eau pour le sud de Madagascar, en utilisant le modèle « co-investissement, construction, exploitation ».

Appropriation

Il y a deux considérations sur l'appropriation par les gouvernements infranationaux de la délégation des services d'eau à des opérateurs privés. Premièrement, le secteur de l'eau à Madagascar n'a pas été entièrement décentralisé dans la pratique et les gouvernements régionaux jouent un rôle clé dans l'ensemble du processus de délégation, ce qui suggère qu'il n'est peut-être tout simplement pas faisable, d'un point de vue économique ou politique, que les communes gèrent elles-mêmes l'ensemble de ces processus. L'exemple susmentionné de la reproduction par les autorités régionales du concept pour une source de financement différente est peut-être un niveau de gouvernance plus réaliste pour s'approprier et reproduire le concept, étant donné leur mandat administratif plus large.

Deuxièmement, et en rapport avec le processus plutôt qu'avec le contexte, l'évaluation externe à mi-parcours comprenait une réflexion selon laquelle « *il y avait un fort sentiment que le programme RANO WASH lui-même était à l'origine d'un grand nombre d'activités, tout en renforçant les capacités des communes et de la Direction régionale de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, mais il était perçu comme mettant la charrue avant les bœufs. Ceci mérite d'être souligné étant donné que le programme a pour objectif de renforcer l'appropriation et la capacité locales afin d'assurer une gestion sectorielle durable à long terme une fois le programme achevé, mais doit être nuancé par le fait que la plupart des personnes ont parlé positivement de l'importance des rôles qu'elles jouent désormais* ».[29]

Résilience

La principale menace à la résilience des autorités infranationales en matière d'appels d'offres et de gestion des contrats délégués est la forte rotation du personnel à tous les niveaux. Par exemple, 80 % des maires des communes d'intervention de RANO WASH n'ont pas été réélus en 2019 et depuis 2018, le ministre en charge de l'eau a été remplacé trois fois, ce qui a entraîné des retards et une rotation du personnel.[30] Bien que cela ait entraîné des retards dans la mise en œuvre du projet, RANO WASH a pu gérer le roulement en formant le nouveau personnel gouvernemental. D'un point de vue systémique, la question clé est de savoir comment cette formation sera dispensée à l'avenir, puisqu'il est plus que probable que le renouvellement du personnel gouvernemental se poursuivra. Les documents de RANO WASH soulignent le renforcement des capacités des fonctionnaires régionaux pour qu'ils puissent soutenir les fonctionnaires communaux, mais le personnel régional peut également connaître une rotation. Au moment de l'analyse, il était trop tôt pour dire si le personnel régional lui-même serait en mesure de fournir un soutien technique aux communes sans l'implication de RANO WASH.

Une deuxième menace à la résilience est la nature technique du contrat lui-même et le manque de documentation contractuelle en langue malgache. Afin d'accélérer l'adoption par les autres communes, il a été suggéré de simplifier davantage le contrat et de s'assurer qu'il est disponible en langue malgache.[31]

Échelle, appropriation et résilience : Des opérateurs privés sélectionnés investissent dans les infrastructures d'eau en milieu rural

Échelle

Les huit opérateurs privés de l'eau ont investi dans chacun des systèmes d'eau qu'ils ont été contractés pour exploiter à Antsinanana.[32] Bien que les informations sur les exemples de réplication cités ci-dessus n'étaient pas disponibles, il est raisonnable de déduire que si le modèle « Co-investissement - construction – exploitation » est reproduit, d'autres opérateurs privés investiront également dans ces projets.

Appropriation

Les données de RANO WASH à la fin de l'année fiscale 2021[33] confirment que la fourchette d'investissement des opérateurs privés de l'eau se situe entre six et vingt pour cent des coûts d'investissement totaux. Le montant total du financement réalisé par les opérateurs privés de l'eau dans la région était de 84 555 dollars américains, complétant les 663 235 dollars américains investis par RANO WASH,[34] pour une moyenne de près de 13 % d'investissement par les opérateurs privés. Étant donné que l'investissement de base était nul, cela représente un montant faible, mais croissant, de financement privé alloué aux services d'eau.

La stratégie de financement la plus courante utilisée par les opérateurs privés de l'eau consistait à négocier le crédit du fournisseur, plutôt que d'accéder à un financement commercial ou d'investir à partir de leurs propres réserves de trésorerie. Les informations sur le remboursement du financement des fournisseurs par les opérateurs privés n'ont pas été examinées dans le cadre de cette analyse.

Résilience

Il y a une forte dépendance au financement fourni par RANO WASH pour déclencher ce co-investissement par les opérateurs privés de l'eau.[35] Les coûts d'amélioration de l'accès à l'eau à Madagascar sont considérables, selon l'UNICEF, l'investissement public d'environ 1 dollar par personne et par an est bien loin de ce qui est nécessaire pour étendre de nouveaux services et maintenir les services existants et que les investissements nécessaires en milieu rural pourraient à eux seuls s'élever à 135 millions de dollars par an jusqu'en 2030.[36]

Il n'existe pas de stratégie de financement durable du secteur, ce qui met en évidence les défis à relever pour obtenir des co-investissements de sources publiques ou d'autres investisseurs privés pour un tel modèle allant de l'avant. La littérature supplémentaire fait écho à la nécessité pour le gouvernement de Madagascar d'investir de manière significative dans les services nouveaux et existants, estimée à une multiplication par cinq par rapport à 2016, avec un accent sur la capacité décentralisée à dépenser un tel montant.[37] Le secteur privé, que ce soit par le biais de financements commerciaux pour les opérateurs privés ou d'instruments financiers plus sophistiqués, pourrait également servir de source de financement. RANO WASH s'engage actuellement auprès de diverses institutions financières et d'investissement pour explorer plus avant cette option.

Échelle, appropriation et résilience : Les opérateurs privés d'eau potable incitent aux raccordements

Dans le dernier rapport de l'exercice 2021, RANO WASH indique qu'ils sont *« actuellement confrontés à des défis majeurs pour augmenter le nombre d'utilisateurs des services d'eau potable gérés par le secteur privé sur les sites où le projet a investi pour créer ou améliorer ces services ».* [38] Cette section examine les problèmes liés à l'offre et la demande et est abordée plus loin dans le rapport.

Échelle

Les huit compagnies des eaux ont élaboré et mis en œuvre des stratégies de marketing, telles que l'étalement des coûts de raccordement dans le temps, afin d'augmenter les raccordements des consommateurs, car les frais de raccordement et les tarifs sont essentiels à leur rentabilité globale. Cela inclut la promotion des raccordements individuels pour ceux qui veulent et peuvent payer, des raccordements sociaux pour les voisins qui veulent payer pour utiliser les services mais ne peuvent pas se raccorder à un raccordement privé, et un point d'eau collectif pour les ménages qui préfèrent payer quotidiennement pour leurs besoins en eau. Toutes les entreprises auraient mis au point des plans de financement permettant aux ménages de payer en plusieurs fois si leur situation financière ne leur permet pas de payer le coût du raccordement en une seule fois, et certaines continuent de proposer des frais de raccordement réduits.

Appropriation

L'évaluation interne à mi-parcours a constaté que « malgré un solide plan de formation et de soutien avant et après la construction, les opérateurs privés sont toujours confrontés à des difficultés pour accroître leur clientèle en raison d'une absence de marketing efficace, d'accessibilité financière et de connaissance des options de paiement, ainsi que des délais entre la réception des demandes de raccordement et leur exécution ».

Une grande partie du travail visant à diversifier les options de connexion, c'est-à-dire l'option des connexions et des points de vue sociaux, ainsi que le marketing réalisé pour augmenter le nombre d'abonnés et le travail pour renforcer le service client, ont été activement soutenus par le programme, car les compétences des gestionnaires privés faisaient défaut. Au-delà des compétences, les rapports de projet évoquent la possibilité que certains opérateurs privés plus importants et non locaux aient moins d'incitations " sociales " à promouvoir et à étendre les connexions, en particulier les connexions sociales vers les ménages plus vulnérables. Cependant, les données de performance entre les différents types d'opérateurs privés n'ont pas été examinées en profondeur pour approfondir cette question.

Résilience

Un facteur clé pour déterminer l'efficacité et la rapidité avec lesquelles les entreprises peuvent commercialiser et connecter les ménages est leur propre trésorerie. Étant donné que de nombreux ménages ont du mal à financer la totalité du coût de leur raccordement au départ, les entreprises ont proposé des plans de paiement échelonné, mais ont eu des difficultés à assumer les coûts nécessaires pour offrir des raccordements payés au fil du temps. Beaucoup sont des entreprises de construction qui génèrent des revenus importants mais irréguliers, ce qui complique leur accès au fonds de roulement d'une institution financière formelle. RANO WASH estime que le coût moyen de la commercialisation et de l'extension des connexions s'élève à plus de 20 000 USD, ce qui est difficile à mobiliser pour de nombreuses entreprises.[39] La pandémie de COVID-19 a exacerbé cette situation financière, menaçant la viabilité commerciale de certains des opérateurs. Les clients potentiels sont également limités par leur capacité de paiement, et le faible niveau général des revenus, qui a été affecté par la pandémie, a entraîné des taux de connexion plus lents que prévu.

Les associations villageoises d'épargne et de crédit (VSLA) ont été identifiées par RANO WASH comme une source complémentaire d'information et de financement pour les connexions individuelles et sociales. RANO WASH a mis en relation les VSLA existantes avec des opérateurs privés lors de campagnes de marketing afin de tirer parti de leur capacité à influencer les normes sociales des comportements en matière d'eau, ainsi qu'à fournir des financements aux ménages qui en ont besoin. Dans six des huit communes disposant d'opérateurs privés, les membres des VSLA ont utilisé les fonds pour des connexions sociales ou individuelles.

4. CHANGEMENTS DE COMPORTEMENT ET DE PERFORMANCE DANS LA PRESTATION DE SERVICES

4.1. Qu'est-ce qui a changé ?

Les changements de performance dans les modèles de gestion, les compétences et les finances ont tous contribué à des changements de comportement clé dans la prestation de services — plus d'opérateurs privés fournissant des services d'eau et plus de clients utilisant des services d'eau de base ou améliorés pour tous leurs besoins en eau.

Augmentation des services d'eau de base et gérés de manière sûre.

Les huit systèmes d'approvisionnement en eau gérés par des opérateurs privés fournissent de l'eau à près de 66 000 personnes, soit à domicile, soit par le biais d'un raccordement social. Les détails par site sont donnés ci-dessous.

Ilaka Est	13 894
Mahatsara	11 253
Foulpointe	10 665
Niarovana Caroline	6 688
Ranomafana Est	8 060
Andovoranto Ambila Lemaitso	9 197
Ampasimadinika	5 053
Ampasimbe Onibe	1 166
Total	**65 976**

4.2. Échelle et durabilité

L'échelle et la durabilité des changements dans la performance de la prestation de services dépendent de l'échelle, de l'appropriation et de la résilience des utilisateurs d'eau et, à leur tour, de l'échelle et de la durabilité des changements dans les facteurs du système EAH qui sous-tendent ce changement.

Échelle, appropriation et résilience : les opérateurs privés fournissent de l'eau aux consommateurs

Échelle

Le pourcentage d'opérateurs privés gérant les services d'eau à Atsinanana a presque doublé, passant de 10 à 18%, avec huit entreprises supplémentaires actuellement sous contrat ou en passe de recevoir leur contrat final.

Appropriation

Comme cette analyse n'a pas examiné les finances des opérateurs individuels, nous prenons en considération les observations de l'évaluation interne et externe. L'une des principales conclusions de l'évaluation à mi-parcours externe était que « *pour les PPP actuellement en place, l'équipe d'évaluation considère qu'il est probable que les prestataires de services de distribution d'eau seront en mesure de fournir des services durables à la population cible, en particulier en continuant ou, dans certains cas, en améliorant l'attention portée à la satisfaction des clients et aux options flexibles pour gérer la capacité fluctuante des ménages à payer les tarifs* ».[40]

Une constatation légèrement différente a été faite dans le rapport interne à mi-parcours, selon laquelle « *bien que les PPP soient fonctionnels, les prestataires de services d'eau ont besoin de soutien pour développer leur clientèle et diversifier leurs sources de revenus. Les prestataires de services d'eau ne parviennent toujours pas à suivre les bénéfices* »,[41] ce qui suggère que leur rentabilité globale peut rester incertaine dans certaines circonstances.

Résilience

En général, pour qu'un opérateur privé puisse maintenir ses services dans le temps, il faut que les clients soient prêts à payer pour ces services, qu'il y ait un opérateur compétent, qu'une autorité de service soit en mesure de superviser le contrat, que l'opérateur privé ait accès à un soutien technique et à des informations et que le secteur bénéficie d'un cadre national favorable.

Des clients disposés à payer/capables de payer : La demande soutenue et la capacité à payer sont des facteurs clés pour savoir si les entreprises continueront à fournir des services. Compte tenu des niveaux élevés de pauvreté et de la disponibilité de ressources en eau alternatives et moins chères, telles que les eaux de surface non protégées, la volonté et la capacité des consommateurs à payer restent un défi, selon plusieurs documents de RANO WASH. Les données sur la volonté de payer n'ont pas été examinées, mais les recherches sur l'analyse des barrières menées par RANO WASH suggèrent que la capacité à payer pour des services d'eau améliorés pourrait être un défi plus important que la volonté. Les sites potentiels pour la gestion privée ont été sélectionnés sur la base de leur viabilité financière (c.-à-d. suffisamment d'utilisateurs potentiels pour que la gestion privée soit rentable), mais de nombreux opérateurs de l'eau continuent de subir des retards dans la connexion de nouveaux clients. Une opportunité potentielle d'augmenter le nombre d'utilisateurs et d'étendre l'accès à l'eau est ce que RANO WASH appelle un modèle de " partenariat public-privé plus " (PPP+), qui envisage l'extension des villages ou hameaux au-delà des projections initiales, ou l'exploitation de kiosques à eau.

Opérateur capable : Au-delà des défis de la demande, il y a les contraintes financières au sein des entreprises individuelles, qui signalent des retards dans la connexion de nouveaux consommateurs en raison de leurs propres contraintes de liquidité. Bien que chaque opérateur ait réussi à sécuriser ses coûts de co-investissement, les contraintes de fonds de roulement semblent également limiter la vitesse à laquelle ils peuvent connecter de nouveaux utilisateurs et générer des revenus supplémentaires. La longue durée des contrats et le temps qu'il faudra probablement à un opérateur pour atteindre le seuil de rentabilité constituent des risques financiers supplémentaires pour le modèle.

Surveillance/réglementation des autorités de service : En l'absence d'un organisme officiel de régulation du secteur au niveau national, RANO WASH s'est efforcé de renforcer les mécanismes de responsabilité locaux. Au moment de l'évaluation à mi-parcours, si de nombreuses structures de contrôle étaient opérationnelles, aucune information n'était disponible sur leur efficacité.[42] Une autre constatation était que les contrôles pourraient généralement être améliorés, car les bureaux EAH de district étaient peu impliqués dans la supervision des contrats (c'est-à-dire dans l'exercice de leurs fonctions d'autorité de service).[43]

Appui technique : Actuellement, le projet offre aux opérateurs privés des conseils, un encadrement et un mentorat gratuits. L'évaluation externe à mi-parcours a noté qu'« il est trop tôt pour dire si les PPP et les gestionnaires privés seront en mesure de fournir des services sans soutien extérieur » et l'évaluation interne a complété ce sentiment en indiquant qu'une formation future pourrait être nécessaire pour réévaluer la demande future, l'expansion progressive et la planification des mises à niveau au fil du temps.[44]

Échelle, appropriation et résilience : les consommateurs paient pour se raccorder et utiliser des sources améliorées pour tous leurs besoins en eau

Échelle

Au moment de l'analyse, 1 531 raccordements domestiques et sociaux ont été réalisés, dont près de 75 % sont des raccordements privés et 25 % des raccordements à ce jour sont sociaux. Les fournisseurs de services ont reçu des demandes pour 385 raccordements supplémentaires, qui étaient en cours de traitement au moment de l'analyse.

Les études de faisabilité de RANO WASH suggèrent que 88 000 personnes pourraient être desservies par les 8 systèmes d'eau. Au moment de l'analyse, près de 66 000 personnes auraient accès à une eau de base ou gérée en toute sécurité.

Appropriation

Dans les six régions, RANO WASH est confronté à deux scénarios : 1) les personnes ayant accès à des services d'eau privés ne les utilisent pas (c'est-à-dire qu'ils ne sont pas raccordés à ces services) ; et 2) ; les personnes ayant accès à des services d'eau privés ne les utilisent pas pour tous leurs besoins en eau.[45] Une analyse des barrières a été menée dans une autre région pour comprendre les principaux facteurs de non-utilisation ou d'utilisation continue des sources alternatives. La recherche a confirmé que le coût réel et la perception des coûts de raccordement restent un défi majeur, et que les avantages pour la santé motivent les utilisateurs à choisir l'eau courante plutôt que d'autres sources alternatives. Les problèmes de qualité de l'eau ont également démotivé les gens à se raccorder, donc un investissement plus important dans l'amélioration de la qualité de l'eau et la promotion de ses avantages est une voie possible pour augmenter les raccordements et l'utilisation de l'eau courante.

Cependant, un signe encourageant d'utilisation de l'eau potable a été noté dans l'enquête annuelle de 2021.[46] Bien que les données n'aient pas été comparées à une situation de référence, près de 60% des membres interrogés des VSLA d'Atsinanana ont déclaré utiliser un raccordement privé ou social. Pour ceux qui dépendaient encore d'un point d'eau collectif ou d'un forage, aucun n'a mentionné utiliser l'eau de rivière ou l'eau de pluie pour l'eau potable.

RANO WASH a fourni une subvention partielle pour les 100 premiers ménages à s'inscrire, ce qui représente probablement plus de la moitié des raccordements effectués à ce jour dans les huit systèmes et soulève des questions sur la faisabilité et les préférences des ménages en matière de raccordement.

Les taxes sont fixées dans le cadre de l'appel d'offres pour le contrat de gestion. Les fonctionnaires communaux et le bureau régional de l'eau ont la possibilité de négocier avec l'opérateur au cours de ce processus. Le montant des taxes varie d'un système à l'autre, mais se situe entre 0,20 et 0,60 dollar par mètre cube. La conformité des paiements n'a pas été examinée dans le cadre de cette analyse.

Résilience

Persuader les gens de renoncer à une perception sociale forte selon laquelle l'eau devrait être "gratuite" nécessite une communication et un marketing intensifs des avantages. Le prix trop bas de l'eau dans les villes et l'héritage des projets de développement qui ont créé des dépendances compliquent encore ce changement. Il s'agit actuellement d'un effort conjoint entre la commune, le prestataire de services, les groupes communautaires et les groupes d'épargne et de crédit, soutenu par RANO WASH. Comme le projet est toujours actif, il était trop tôt pour dire comment cela fonctionnerait à l'avenir sans RANO WASH. D'un point de vue technique, il sera important de maintenir un niveau de qualité de l'eau qui soit acceptable pour les consommateurs, car la qualité de l'eau est apparue comme un facteur clé dans l'analyse des barrières qui expliquent pourquoi les consommateurs choisissent de se connecter ou non.

4.3. Pourquoi ces changements ont-ils eu lieu ?

66 000 personnes supplémentaires bénéficient désormais de services d'eau gérés en toute sécurité. Cette analyse partage l'avis de l'équipe de l'évaluation à mi-parcours en ce sens que « *il ne fait aucun doute que les efforts de RANO WASH ont conduit à une augmentation de l'accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, en particulier l'approvisionnement en eau.* »[47] Mais l'influence de RANO WASH va au-delà du cofinancement des infrastructures et de la reconstruction d'une théorie du changement. L'examen des preuves disponibles suggère que le projet a contribué positivement à des changements dans les dispositions de prestation de services, l'information et les finances, qui ont ensuite conduit à un accès accru pour des dizaines de milliers de Malgaches.

En ce qui concerne les modèles de gestion de services, l'évaluation à mi-parcours a révélé que « *le ministère s'appuie fortement sur RANO WASH pour étayer ses politiques et stratégies dans le secteur privé, en tenant compte de la nature unique du type de modèle PPP promu par RANO WASH »*[48] *de cofinancement, de construction et de gestion. Quant aux informations sur le bien-fondé et la méthode d'engagement d'un opérateur privé, l'évaluation a reconnu que RANO WASH est un contributeur clé à un « changement de paradigme désormais en cours, d'une situation basée principalement sur la gestion communautaire et le principe de services d'eau "gratuits" à une gestion par le secteur privé de services d'approvisionnement en eau payants (et donc de meilleure qualité) et durables ».*[49] L'importante contribution financière de RANO WASH au développement de nouvelles infrastructures a déclenché l'investissement de nombreuses entreprises privées, souvent par le biais du financement de la chaîne de valeur des fournisseurs d'intrants, ce qui représente un autre mécanisme de financement.

Cependant, les évaluations[50] et l'équipe de RANO WASH elle-même reconnaissent que les réalisations de RANO WASH s'appuient sur le travail antérieur d'autres partenaires au développement, tels que la Banque mondiale, le GRET, l'UNICEF et l'UE, principalement en soutenant l'opérationnalisation des processus de contractualisation et d'approvisionnement. En outre, le projet ayant précédé RANO WASH, RANO HP, a été le premier investissement de l'USAID pour tester les opérateurs privés d'eau, et il semble que plusieurs des entreprises bénéficiant des interventions de RANO WASH ont tiré parti des compétences et de l'expérience acquises dans le cadre de projets de développement antérieurs ou autres.

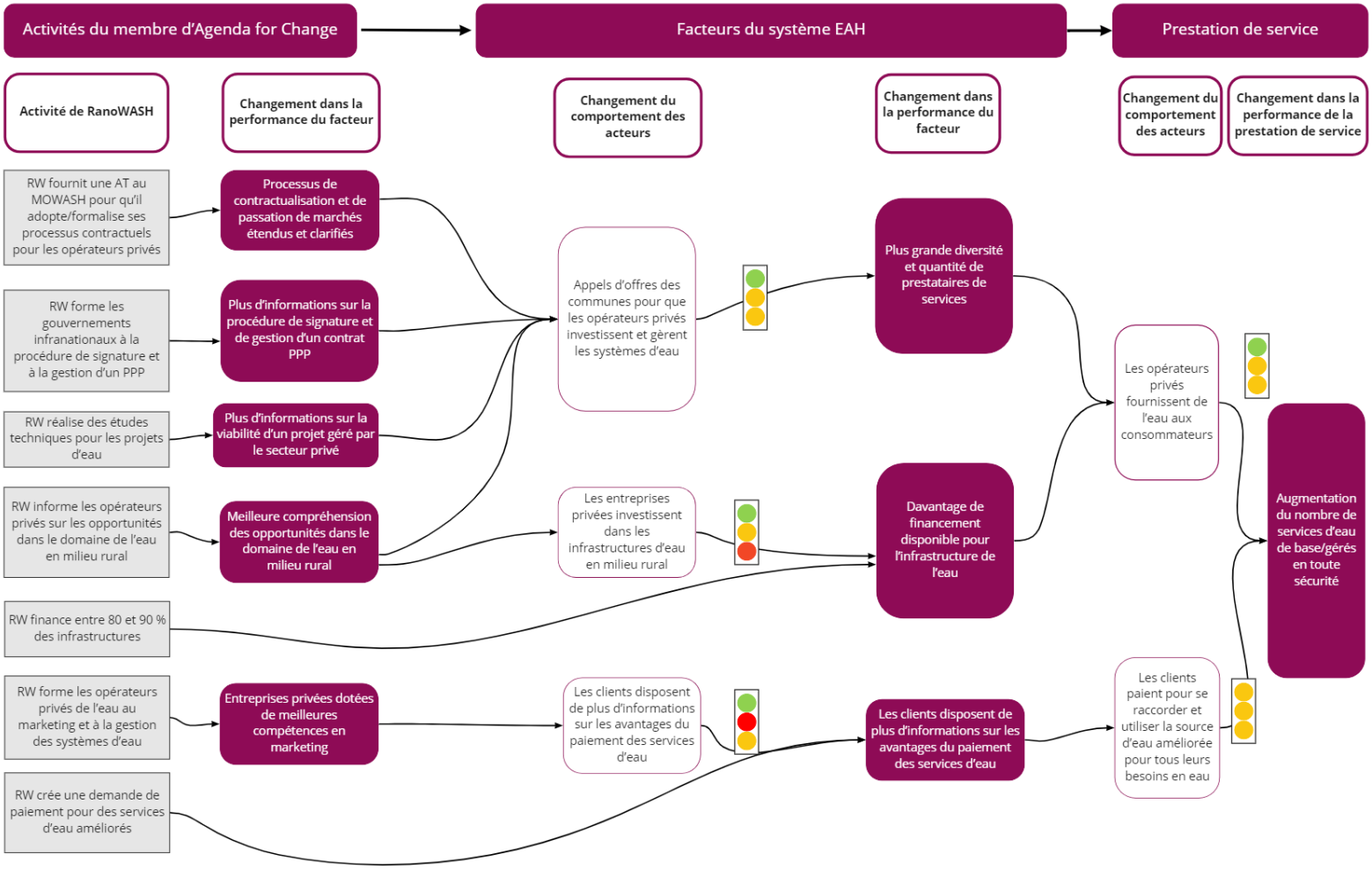


Figure 6: La théorie du changement de RANOWASH, pour les flux de travail inclus dans cette analyse, avec un résumé en feux tricolores de l'échelle, de l'appropriation et de la résilience.

5. COMMENT RANO WASH A-T-IL FACILITÉ LE CHANGEMENT

L'objectif de ce rapport est de déterminer si — et dans quelle mesure — un changement systémique a été atteint par le travail de RANO WASH dans la prestation de services d'eau en milieu rural à Madagascar. Après avoir établi qu'une série de changements ont eu lieu, il convient d'examiner comment RANO WASH a obtenu ces succès.

5.1. Approche de RANO WASH

RANO WASH anime un site web public détaillé avec de nombreuses informations sur son approche globale, qui est beaucoup plus étendue que l'échantillon de travail que cette étude de cas a exploré. Cela dit, il y a plusieurs facettes clés de son approche qui méritent d'être mentionnées dans le contexte de l'examen des changements de système dans la prestation de services, l'information, et les facteurs financiers jusqu'à présent.

Tout d'abord, il est important de mentionner l'ampleur du travail. D'une part, RANO WASH a démontré que travailler simultanément aux niveaux national et infranational est possible et que cela produit des résultats, en particulier dans le contexte d'une option de prestation de services nécessitant non seulement des approbations à plusieurs niveaux administratifs, mais aussi les compétences et les informations pour gérer un dispositif de prestation de services plus complexe. En raison de sa focalisation sur l'eau fournie par le secteur privé, le projet ne visait pas initialement la couverture complète d'une unité administrative donnée, ce qui constitue souvent un pilier essentiel des approches systémiques de la prestation de services d'eau. Travailler à plusieurs niveaux du « système » de l'eau est un principe clé du renforcement des systèmes, car il reconnaît la nature interdépendante des facteurs et des comportements des acteurs qui doivent être en place, et pas seulement au niveau où les services sont effectivement fournis (c'est-à-dire le système d'approvisionnement en eau géré par le nouvel opérateur privé). Un autre facteur est le temps nécessaire pour réaliser à la fois les changements dans les facteurs importants du système ciblés par RANO WASH et les améliorations ultérieures de la prestation de services. Le projet RANO WASH s'étend sur cinq ans, cependant, il fait fond sur des interventions antérieures des membres individuellement sur certains des facteurs clés, même si elles n'étaient pas définies comme tels, et sur des financements passés de l'USAID pour soutenir la participation du secteur privé à la gestion des services d'eau. L'évaluation à mi-parcours a synthétisé les opinions de nombreux informateurs clés qui considéraient que le délai de cinq ans était trop court pour atteindre les objectifs du projet. Bien que le travail soit toujours en cours au moment de cette analyse, pour être en mesure de commenter davantage sur l'adéquation du délai, étant donné les niveaux extrêmement bas de prestation de services et le contexte difficile à Madagascar, il faudra plus de temps, plutôt que moins, pour soutenir et étendre ces changements. En général, les délais d'une décennie ou plus sont conformes aux bonnes pratiques internationales concernant l'évolution des systèmes dans le temps.[51]

Enfin, un aspect important à considérer est le prix à payer pour parvenir à un changement de système. Au-delà des investissements en infrastructures réalisés par RANO WASH (~660 000 dollars) et les opérateurs privés (~80 000 dollars), cités précédemment dans ce rapport, les rapports examinés n'ont pas permis de déterminer le coût total des activités et du personnel nécessaires pour permettre les changements clés qui ont permis de réaliser les investissements en infrastructures. RANO WASH fournit des rapports financiers détaillés à l'USAID, mais il n'était pas possible d'extrapoler ces chiffres

aux facteurs de changement de systèmes priorisés dans cette analyse au-delà des chiffres relatifs aux infrastructures.

5.2. Quelle est l'importance de l'action collective ?

Agenda for Change promeut l'action collective en tant que pilier essentiel pour parvenir à des systèmes EAH solides.[52] L'hypothèse est que la réalisation d'un changement positif du système nécessite une collaboration et une coordination entre de nombreux acteurs indépendants, chacun avec ses propres incitations et capacités. Il existe au moins deux façons différentes pour une organisation membre de s'engager dans une action collective, telle que définie par Agenda for Change. Premièrement, elle peut travailler avec les acteurs permanents du système — les organisations publiques et privées qui resteront dans le système longtemps après la fin de leurs activités.[53] Deuxièmement, elle peut travailler avec d'autres ONG également financées par des bailleurs de fonds. Le cas de RANO WASH est un exemple intéressant de cette dernière option, dans la mesure où trois membres d'Agenda for Change sont impliqués dans le consortium, et où ils ont l'expérience de travailler avec divers acteurs publics et privés du système permanent.

Action collective entre les membres d'Agenda for Change

Le consortium comprend trois membres d'Agenda for Change et implique le personnel national à Madagascar et, dans une certaine mesure, le personnel du siège des membres du consortium. Une auto-évaluation menée dans le cadre d'un examen interne a réitéré l'opinion commune selon laquelle les membres du consortium ont tous une vaste expérience liée à différents aspects de la participation du secteur privé aux services d'eau, qui se complètent mutuellement. Par exemple, WaterAid travaille depuis de nombreuses années à l'amélioration de la gouvernance nationale, de la coordination sectorielle et du suivi ; CRS et CARE ont mis en œuvre le projet précédent RANO HP, et CARE apporte une expertise supplémentaire en matière de genre, d'inclusion sociale et de changement de comportement individuel ; et Sandranano apporte une expérience pratique de l'exploitation de systèmes d'eau et du plaidoyer pour des changements du cadre juridique.

L'auto-évaluation de l'évaluation interne à mi-parcours était globalement positive[54] quant à l'approche du consortium pour les composantes suivantes :

- Organisation (la structure et la direction du consortium)
- Mise en œuvre opérationnelle (modalités de mise en œuvre des activités au sein du consortium) Gestion des ressources (utilisation des ressources, y compris les ressources humaines, financières, etc.)
- Renforcement des capacités (utilisation et renforcement de l'expertise des organisations et des individus)
- Suivi et résultats (la méthode de collecte, d'analyse et d'utilisation des informations)
- Processus (la coordination et les synergies des différentes parties prenantes).

En revanche, l'évaluation externe a noté certaines différences relatives à l'interprétation commune de l'approche systémique par de multiples organisations et sous-bénéficiaires. Si l'utilisation de l'analyse modulaire a été jugée globalement positive par les évaluations interne et externe, elle reste « considérée comme très complexe et n'est pas encore universellement comprise ».[55] Avec une équipe de projet aussi importante, il est probablement prévisible qu'une compréhension commune

des concepts de renforcement des systèmes sera difficile et nécessitera un renforcement régulier, car il s'agit d'une méthode de travail fondamentalement différente des approches plus traditionnelles visant à améliorer la prestation de services d'eau.

Action collective avec les acteurs du système EAH

D'une certaine manière, l'étendue limitée de la décentralisation à Madagascar et les implications légales d'un contrat de gestion déléguée en soi, obligent RANO WASH à travailler aux niveaux national, sous-national et local du gouvernement. Etant donné l'implication des trois parties dans l'appel d'offres, l'approbation et la gestion de tels contrats, la coordination et la collaboration ne sont pas une bonne chose à avoir, mais un facteur fondamental qui est essentiel au succès dans ce cas.

Bien que la couverture universelle au niveau communal ne soit pas un objectif explicite du projet, RANO WASH a tout de même consacré des efforts considérables à la gouvernance globale de l'eau à plusieurs niveaux et a essayé de renforcer les relations entre les différentes agences au niveau communal, régional et national. Il ne s'agit pas seulement d'aider les communes à lancer des appels d'offres et à superviser les opérateurs privés, mais aussi de doter les élus locaux et le personnel technique des compétences et des informations dont ils ont besoin pour budgétiser, planifier et contrôler toutes les activités liées à l'eau et à l'assainissement dans leur juridiction.

Ce cas s'est concentré sur les facteurs permettant le modèle " co-investir, construire, exploiter ", ce qui signifie qu'il démontre non seulement une action de collecte avec un large éventail d'autorités publiques, mais aussi des fournisseurs de services d'eau privés, qui peuvent jouer un large éventail de rôles dans le soutien au développement global du secteur.[56]

6. CONCLUSION

L'objectif de cette étude de cas étant double — tester un processus de mesure du changement des systèmes et l'appliquer au contexte du travail du projet RANO WASH — cette section comprend un résumé des enseignements tirés de la contribution de RANO WASH au changement des systèmes d'eau en milieu rural, ainsi que des réflexions sur l'approche.

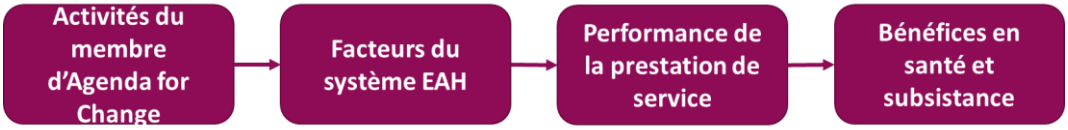
6.1. La contribution de RANO WASH au changement des systèmes et à l'amélioration de la prestation de services

Le travail de RANO WASH pour faciliter les services d'eau gérés par le secteur privé dans la région d'Antsinanana a démontré que l'amélioration des facteurs clés du système EAH avec les acteurs locaux a contribué à l'amélioration de la prestation de services pour près de 66 000 personnes. **Les changements dans les modalités de prestation de services, les compétences et les informations sur la gestion d'un contrat délégué, et le financement du développement de nouvelles infrastructures facilités par RANO WASH ont un lien clair et prouvé avec l'amélioration des services d'eau pour les ménages auparavant non desservis.**

La performance de ces facteurs s'est améliorée grâce aux changements de comportement des agences gouvernementales locales et infranationales chargées de divers aspects des services d'eau et des opérateurs privés. Ces changements de comportement ont été, à leur tour, déclenchés par une chaîne de changements de performance des facteurs du système EAH et de changements de comportement

Figure 11 : Théorie du changement des membres d'Agenda for Change, implicite dans les efforts de renforcement de système

qui peuvent être retracés jusqu'aux activités EAH de RANO, reflétant la théorie du changement visualisée dans la Figure 11 ci-dessous et développée dans les Figures 5 et 10, ci-dessus.



Dans la mesure où les résultats obtenus en matière de prestation de services ont résulté de changements dans le comportement des acteurs et dans la performance des facteurs clés du système WASH, l'échelle et la durabilité de ces améliorations de la prestation de services dépendent également de l'échelle et de la durabilité des changements dans les facteurs du système WASH. Bien que cela soit intrinsèquement plus durable que de dépendre directement de RANO WASH lui-même, une analyse plus nuancée de l'échelle et de la durabilité peut être faite en analysant l'échelle, l'appropriation et la résilience des principaux changements de comportement. Bien que l'échelle prévue des changements ait été largement atteinte, l'analyse a mis en évidence certains défis dans l'appropriation et la résilience des changements de comportement, soulevant des questions sur la durée de certains des changements.

La structure du consortium tire parti de l'expérience de trois différents membres d'Agenda for Change, ainsi que de deux entreprises privées, ce qui constitue un exemple d'action collective délibérée. Au-delà de la collaboration au sein du consortium, l'approche de RANO WASH consistant à travailler simultanément à plusieurs niveaux administratifs a été un facteur clé de succès dans ce cas, étant donné la réalité de la décentralisation à Madagascar et la coordination nécessaire pour rendre opérationnel le modèle « co-investissement - construction - exploitation ».

6.2. Réflexions sur l'approche

Après avoir appliqué cette approche à une institution qui s'était déjà retirée (WaterSHED), un programme opérationnel depuis près de dix ans (Water For People), il y a eu quelques apprentissages supplémentaires en l'appliquant à un projet qui est toujours en cours.

Comme dans les deux premiers cas, cette approche nous a permis de cartographier les liens de manière claire, systématique et complète entre une partie des efforts de renforcement du système de RANO WASH et l'amélioration des résultats de la prestation de services. Le changement de système est notoirement complexe et l'analyse des contributions d'un programme au changement de système est compliquée par les nombreux facteurs qui affectent la façon dont les systèmes fonctionnent et les façons complexes dont les éléments du système s'influencent mutuellement. En se concentrant sur un domaine de travail spécifique, cette approche a de nouveau permis de décomposer les changements survenus dans le système en comportements d'acteurs et en performances de facteurs, afin de pouvoir analyser systématiquement chacun des changements et chacun des liens entre eux, ainsi que d'évaluer quels autres facteurs ont pu contribuer à chacun des changements.

Une grande quantité d'informations a été disponible et examinée, notamment les rapports d'avancement du programme, les plans annuels, les données de suivi, etc. Ces informations ont été complétées dans ce cas par deux évaluations utiles, l'une menée par l'équipe RANO WASH, et l'autre par une tierce partie. Les deux évaluations ont fourni des perspectives utiles au-delà de ce qui était

disponible dans les rapports internes et ont contribué à la profondeur des conclusions dans le cas. Des entretiens semi-structurés ont été menés avec le personnel du projet pour documenter des connaissances tactiques supplémentaires et des questions de suivi par e-mail ont fourni des informations plus détaillées lorsqu'elles étaient disponibles.

Une différence importante entre ce cas et les deux précédents était le calendrier. RANO WASH a mené une base de référence détaillée des mesures de prestation de services et de la performance des facteurs clés à Antsinanana en 2018, mais toutes les informations de base n'ont pas été mises à jour au moment de l'analyse, ce qui rend difficile une certaine comparaison entre la base de référence et la situation actuelle.

Les défis de la mise en œuvre de l'approche dans ce cas étaient similaires aux deux premiers. Tout d'abord, l'application rétrospective d'un cadre analytique nécessite des ressources et une interprétation des informations existantes. Il y a des compromis à faire en termes de ressources nécessaires pour qu'un consultant externe comprenne et analyse les informations par rapport à un membre de l'Agenda pour le Changement qui le fait lui-même. Un consultant externe utilise inévitablement plus de ressources pour faire cette analyse qu'une équipe interne de S&E, par exemple. Deuxièmement, s'appuyer sur les rapports et les informations générés par les membres pour explorer les contributions entre les activités, les changements de système et les résultats de la prestation de services était insuffisant. Dans ce cas, un examen externe à mi-parcours a fourni des réflexions de tiers utiles pour ce type d'analyse. Enfin, toute approche qui utilise des simplifications, comme le système de feux tricolores, est nécessairement quelque peu subjective. Pour atténuer cet aspect, il est important de disposer de critères d'évaluation et de traiter les conclusions (par exemple, rouge, orange, vert) comme des indicateurs plutôt que des absolus.

---

[1] Ces domaines ont également été classifiés par ordre de priorité en utilisant l'évaluation de la revue externe à mi-parcours des domaines prioritaires dans lesquels les évaluateurs ont estimé que RANO WASH avait contribué de manière plus importante que d'autres parties de son portefeuille.
[2] Voir : JMP data for service ladder information : Service ladders | JMP (washdata.org)
[3] Carter, Richard et Ryan, Peter, 2016. 'Financing requirements and management approaches for sustainable rural water services for all in Madagascar.' UNICEF. Disponible sur : F & M Madagascar RWS draft final (unicef.org). Consulté le 4 mars 2022.
[4] SIMS/ MSIS, 2018.
[5] Ibid
[6] CARE International Madagascar, 2021.
[7] TetraTech, 2021.
[8] https://www.ircwash.org/resources/all-systems-go-background-note-wash-systems-symposium
[9] Voir surtout : A. Miehlbradt, R. Shah, H. Posthumus, and A. Kessler, (2020), *A Pragmatic Approach to Assessing System Change: How to put it into practice*; J. Lomax, (2020), *The antidote to systemic change frameworks: six practical steps to assess systemic change (and improve your strategy)*; R. Shah, (2020), 'Is the "antidote" for MSD?', Disponible sur : https://www.springfieldcentre.com/unpicking-system-change/.
[10] Pour en savoir plus sur le projet, les lecteurs peuvent consulter le site Accueil — RANO WASH (care.mg)
[11] CARE International Madagascar, 2021. 'RANO WASH: Midterm review report.' Available at: RANO WASH Rural Access to New Opportunities in Water, Sanitation, And Hygiene Mid-Term Review Report – CARE | Evaluations (careevaluations.org)
[12] TetraTech, 2021. 'Midterm performance evaluation of Madagascar Rural Access to New Opportunities in Water, Sanitation, and Hygiene Activities.' Disponible sur : Mid-term performance evaluation of Madagascar rural access to new opportunities in water, sanitation, and hygiene (RANO WASH) activity, October 2021 – Madagascar | ReliefWeb

[13] Ces domaines ont également été classifiés par ordre de priorité en utilisant l'évaluation de la revue externe à mi-parcours des domaines prioritaires dans lesquels les évaluateurs ont estimé que RANO WASH avait contribué de manière plus importante que d'autres parties de son portefeuille.
[14] Notons que les changements dans les niveaux de services sont des changements de performance, tout comme les changements dans les autres ressources fournies par le système. Par exemple, un changement dans la qualité ou l'accessibilité financière des latrines est un changement de performance, tout comme un changement dans la rapidité des données de suivi, l'accessibilité financière ou la qualité des informations de planification.
[15]SIMS/MSIS, 2018.
[16] Voir : JMP data for service ladder information: Service ladders | JMP (washdata.org)
[17] RANO WASH, 2020. 'The Water Code and Its Usual Application Decrees.' Unpublished.
[18] Carter, Richard and Ryan, Peter, 2016. 'Financing requirements and management approaches for sustainable rural water services for all in Madagascar.' UNICEF. Disponible sur : F & M Madagascar RWS draft final (unicef.org). Consulté le 4 mars 2022.
[19] SIMS/MSIS, 2018.
[20] CRS, 2017. « Éléments à prendre en compte lors de l'établissement d'un partenariat public-privé solide pour l'accès à l'eau et la gestion de cette ressource. » Disponible sur : Éléments à prendre en compte lors de l'établissement d'un partenariat public-privé solide pour l'accès à l'eau et la gestion de cette ressource| CRS. Consulté le 25 mars 2022.
[21] Carter and Ryan, 2016.
[22] RANOWASH, 2020. '2020 Annual report annexes: Annex 14, PPP Procurement process.' Unpublished.
[23] RANO WASH, 2021. '2021 Annual report annexes.' Unpublished.
[24] TetraTech, 2021.
[25] L'étude de référence utilise indifféremment les revenus et les dépenses.
[26] Carter and Ryan, 2016.
[27] RANOWASH, 2022. « Suivi Water System Construction. » Non publié.
[28] Ibid.
[29] TetraTech, 2021.
[30] CARE International Madagascar, 2021.
[31] TetraTech, 2021.
[32] Suivi Water System Construction. RANOWASH internal document, 2022.
[33] Ibid.
[34] Ibid.
[35] TetraTech, 2021.
[36] Carter and Ryan, 2016.
[37] Carter and Ryan, 2016.
[38] RANO WASH, 2021. '2021 Annual report.' Non publié.
[39]
[40] TetraTech, 2021.
[41] CARE International Madagascar, 2021.
[42] CARE International Madagascar, 2021.
[43] CARE International Madagascar, 2021.
[44] CARE International Madagascar, 2021.
[45] RANO WASH, 2022. 'FY 2022 Quarterly Report Annexes: October 1 to December 31 2021.' Unpublished.
[46] RANO WASH, 2022. 'FY 2022 Quarterly Report Annexes.' Unpublished.
[47] CARE International Madagascar, 2021.
[48] Ibid.
[49] Ibid.
[50] TetraTech, 2021.
[51] https://www.ircwash.org/resources/all-systems-go-background-note-wash-systems-symposium
[52] Voir:https://washagendaforchange.org/glossary-term/collective-action/
[53] Les trois membres du consortium sont présents à Madagascar depuis des décennies : CRS depuis 1962, CARE depuis 1992, et Water Aid depuis 1999.
[54] CARE International Madagascar, 2021.
[55] TetraTech, 2021.

[56] Overseas Development Institute. 2021. 'Private sector water supply, sanitation, and hygiene.' ODI. Private sector and water supply, sanitation and hygiene - - Research reports and studies (odi.org). Accessed on 22 April 2022.