

# Agenda for Change : Étude sur le changement des systèmes EAH

Synthèses des conclusions des études de cas

Kate Fogelberg,  
Springfield Centre

Harold Lockwood,  
Aguaconsult



## TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES .....	- 1 -
PRINCIPALES CONCLUSIONS.....	- 2 -
METHODOLOGIE.....	- 3 -
CONTEXTE DES ETUDES DE CAS.....	- 4 -
Contextes opérationnels .....	- 4 -
Caractéristiques des membres.....	- 6 -
RESUME DES CONCLUSIONS .....	- 7 -
4.1 Changements dans la prestation de services.....	- 7 -
4.2 Analyse du renforcement des systèmes .....	- 8 -
LEÇONS SUR LES APPROCHES DE RENFORCEMENT DES SYSTEMES.....	- 13 -

## PRINCIPALES CONCLUSIONS

**Les approches de renforcement des systèmes ont contribué à des améliorations évolutives de la prestation de services dans les trois cas analysés. L'appropriation et la durabilité probables de ces succès sont influencées par plusieurs facteurs clés.**

*Ces résultats sont basés sur un échantillon limité de membres d'Agenda for Change et du secteur dans son ensemble ; par conséquent, les enseignements à tirer ne doivent pas être considérés comme représentatifs, mais plutôt comme des illustrations de l'intérêt d'adopter de telles approches de renforcement des systèmes. Il convient donc de nuancer l'interprétation et l'extrapolation des résultats à d'autres contextes.*

L'objectif de cette étude était d'explorer les liens entre les activités des membres d'Agenda for Change et les changements dans le système d'eau, d'assainissement et d'hygiène (EAH) et, finalement, les résultats de la prestation de services. En d'autres termes, les efforts visant à renforcer un système contribuent-ils à améliorer les résultats ?

Dans les trois cas de renforcement de système, que ce soit l'assainissement rural au Cambodge, l'eau en zone rurale dans le nord du Pérou ou l'approvisionnement privé en eau à Madagascar, l'équipe de recherche a trouvé des preuves que les activités de renforcement de système des membres ont conduit à certains changements dans le système EAH, qui ont contribué à accroître la prestation de services. Cependant, l'évaluation des changements, l'échelle à laquelle ces changements se sont produits et leur résilience probable à long terme — analysées sous le prisme du degré d'« appropriation » des acteurs permanents du système — montrent des résultats variés. Les interventions visant à renforcer les systèmes sont également influencées par plusieurs facteurs clés, notamment le contexte opérationnel, les conditions de financement des agents de changement et la capacité à adopter des approches de gestion adaptative.

### **Les approches de renforcement des systèmes varient en fonction du contexte opérationnel et des stratégies de mise en œuvre adoptées**

Des facteurs contextuels plus larges tels que le statut socio-économique d'un pays, la présence et la force des institutions gouvernementales (sectorielles) et la capacité des acteurs locaux du secteur privé ont une influence importante sur le succès probable des efforts de renforcement des systèmes.

Les conclusions des études de cas identifient un « spectre » de contextes opérationnels, dans lequel une série d'approches de renforcement des systèmes ont été appliquées, avec des résultats variés (voir Figure 1). En simplifiant ce spectre, nous trouvons à un extrême des environnements difficiles, dans lesquels les membres d'Agenda for Change (ou les agents de changement) peuvent avoir du mal à réaliser des changements durables face à un manque de capacités, avec peu de perspectives d'appropriation durable des changements de comportement. À l'autre extrême du spectre, lorsque des ressources (publiques) plus importantes sont disponibles et que les capacités sont plus élevées, la résilience à long terme des changements de comportement et l'appropriation sont plus susceptibles de se produire. Ces deux extrêmes contextuels peuvent à leur tour déterminer les stratégies adoptées par les agents de changement, d'une stratégie qui met l'accent sur l'intervention directe et la prestation de services directs, à une stratégie plus axée sur l'autonomisation et l'habilitation des acteurs permanents du système pour qu'ils renforcent eux-mêmes le système.

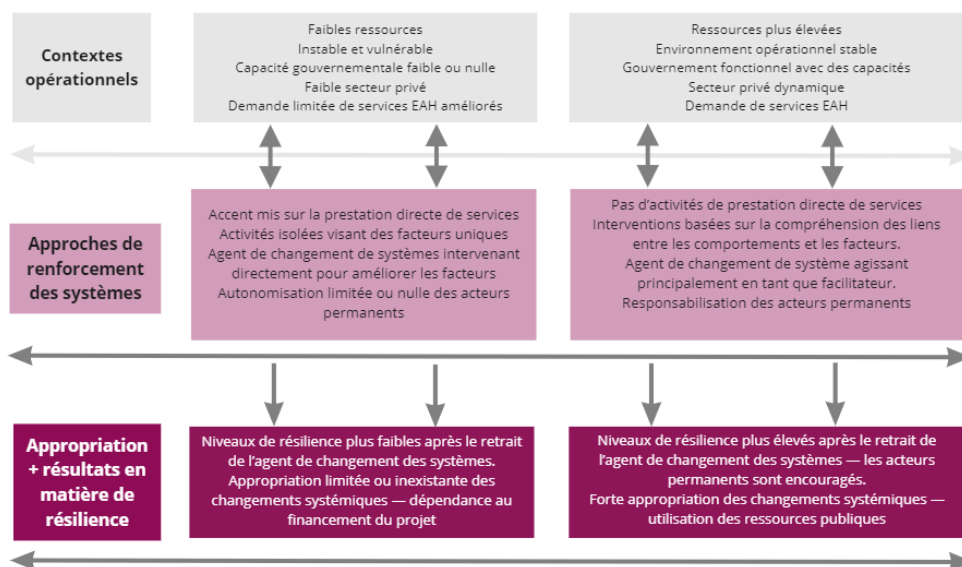


Figure 1 : Spectre des contextes, des approches et des résultats

## METHODOLOGIE

Le Siège mondial d'Agenda for Change 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. L'approche testée a été adaptée à partir de pratiques appliquées dans d'autres secteurs pour mesurer le changement des systèmes.<sup>1</sup> Elle comprend une analyse des changements de système dans 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'analyse 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, la portée et la durabilité probable des changements.

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, 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. La figure 2 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.

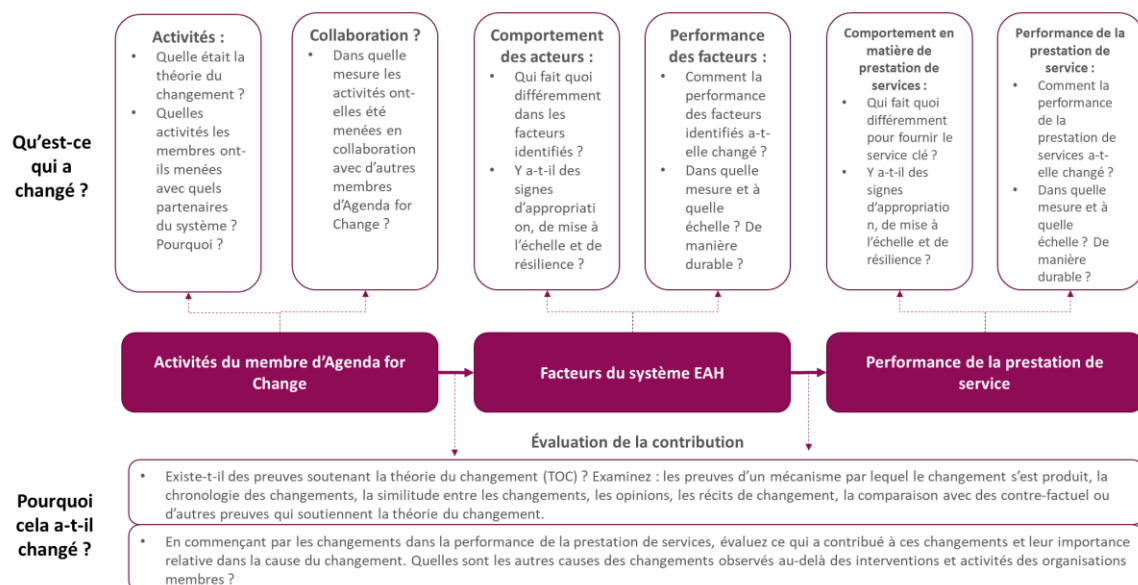


Figure 2 : Cadre de recherche

Il convient de noter que cette approche, comme toutes les évaluations basées sur une théorie, ne vise pas à prouver une théorie d'une manière statistiquement significative. Elle fournit plutôt un cas plausible des changements survenus et indique comment l'intervention d'un membre a probablement contribué à ces changements. L'analyse de toutes les études de cas a été réalisée à distance et est entièrement basée sur les données existantes, les informations et les rapports fournis par les membres, complétés par des entretiens visant à combler les lacunes avec les membres clés du personnel du programme.

## CONTEXTE DES ETUDES DE CAS

### Contextes opérationnels

Le Cambodge, le Pérou et Madagascar sont des pays très différents et ont donc présenté un échantillon intéressant pour la recherche, illustrant une série d'autres pays à des fins d'apprentissage et de réplique potentielle. Le tableau 1 ci-dessous présente une vue d'ensemble des différents contextes opérationnels pertinents aux fins de la recherche.

Pays	Limite du système de l'étude de cas	Données de couverture par type de limite de système (JMP, 2020) <sup>1</sup>	RNB par habitant, PPP (Intl actuel) 2017 <sup>2</sup>	Taux de couverture de la pauvreté à 1,90 dollar américain par jour <sup>3</sup>	Score de l'indice de fragilité/rang mondial, 2021 <sup>4</sup>
Cambodge	Assainissement rural	Au moins de base : 61,0 % Limité : 8,3 % Non amélioré : 5,2 % Défécation en plein air : 25,4 %	3 680 \$	17,7 % (2015)	80,6/54e

<sup>1</sup> <https://washdata.org/data/household#!/>

<sup>2</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD?end=2017>

<sup>3</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY>

<sup>4</sup> <https://fragilestatesindex.org/global-data/>

Madagascar	Eau rurale gérée par le secteur privé	Gérée en toute sécurité : 9,5 % De base : 26,9 % Eau de surface : 18,0 % Non améliorée : 44,0 % Limité : 1,6 %	1 540 \$	70,7 % (2012)	79,5/58e
Pérou	Eau en milieu rural	Gérée en toute sécurité : 22,1 % De base : 58,7 % Non améliorée : 9,6 %	11 930 \$	21,8 % (2015)	71,4/85e

Tableau 1 : Résumé des contextes opérationnels dans les trois études de cas

Les pays analysés présentent des niveaux de revenus variables, allant de revenus faibles à Madagascar à des revenus moyens inférieurs au Cambodge, en passant par des revenus moyens supérieurs au Pérou. Bien que le RNB par habitant au Pérou soit presque quatre fois supérieur à celui du Cambodge, ces deux pays ont une proportion similaire de leur population vivant sous le seuil de pauvreté internationale (près de 22 % et 18 % respectivement). En revanche, à Madagascar, plus de 70 % de la population vit dans la pauvreté selon cette même évaluation, ce qui présente des défis importants pour le recouvrement des coûts et la viabilité des modèles du secteur privé pour la prestation de services d'eau.

Il est important de prendre en compte le contexte socio-économique plus large lors de la mise en œuvre d'une approche de renforcement du système EAH. L'état général de l'économie, du revenu des ménages pouvant être consacré aux biens et services d'eau et d'assainissement, à l'investissement privé dans la mise en place ou la gestion des infrastructures, et à l'investissement public pour étendre et maintenir les services, peuvent influencer la probabilité de succès.

Au-delà des conditions socio-économiques générales, la maturité du secteur de l'eau ou de l'assainissement est un autre facteur contextuel qui varie d'un cas à l'autre. Dans le cadre de notre étude, la « maturité » d'un secteur — souvent appelée « environnement favorable » — comprend des aspects tels que l'existence d'une politique nationale de l'eau ou de l'assainissement, des dispositions institutionnelles claires, des cadres de suivi nationaux, un régulateur indépendant opérationnel et une stratégie de financement public en cours de mise en œuvre. À l'extrême inférieur du spectre, on retrouve Madagascar, qui doit encore élaborer une stratégie de financement durable du secteur, qui ne dispose pas d'un organisme de réglementation indépendant et qui a dû relever le défi de mettre en œuvre la loi sur l'eau de 1999. Le secteur de l'assainissement au Cambodge peut être considéré comme relativement avancé, avec des politiques et des dispositions institutionnelles en place, mais plus faible du point de vue de la stratégie de financement public de l'assainissement rural. Enfin, le Pérou peut être considéré comme un pays à maturité élevée, comme en témoigne sa politique nationale de services universels d'eau et d'assainissement, un régulateur indépendant responsable des services d'eau urbains et ruraux, des dispositions institutionnelles relativement claires entre les différents niveaux d'administration du gouvernement, et des stratégies et plans de financement du secteur public qui ont survécu à de multiples alternances du gouvernement central.

Enfin, et plus en lien avec le système de prestation de services spécifique sur lequel les cas se sont concentrés, il existe une série de sous-systèmes liés aux efforts de renforcement des systèmes des membres d'Agenda for Change. L'étude de cas au Cambodge a analysé une expérience dans le système d'assainissement rural où les niveaux de couverture sont de 61 % et où de nombreux efforts ont été déployés, en grande partie sous l'impulsion des partenaires internationaux au développement, pour promouvoir l'adoption de latrines dans les ménages au cours de la dernière décennie. Au Pérou, le cas a étudié une expérience dans le système d'eau rural, où les niveaux de couverture sont déjà relativement très élevés (à plus de 80 % pour les niveaux de gestion sûre et de base combinés). Le système étudié dans

l'étude de cas à Madagascar est centré sur la promotion de la participation du secteur privé (PSP) par la mise en place d'opérateurs privés d'eau, mais dans un contexte de niveaux de pauvreté élevés et où plus de 60 % de la population rurale dépend encore de sources non améliorées, y compris l'eau de surface pour la consommation.

## Caractéristiques des membres

En plus de contextes opérationnels différents, les trois études de cas présentent une diversité de caractéristiques des membres, allant du type d'institution, de la phase de travail, de la durée d'engagement dans le système et des ressources financières.

Par exemple, WaterSHED était une organisation non gouvernementale (ONG) opérant exclusivement au Cambodge, mais qui a été dissoute en juin 2021 suite à une stratégie de retrait explicite. Water For People est une ONG internationale qui opère dans près de quarante districts dans neuf pays. Et RANO WASH est un consortium de trois membres d'Agenda for Change (Catholic Relief Services (CRS), CARE, et WaterAid) ainsi que deux entreprises privées malgaches, et de multiples sous-traitants, qui mettent en œuvre un projet sur six ans financé par l'USAID dans six régions de Madagascar.

Au moment de l'analyse, WaterSHED venait de clôturer son programme de douze ans et était le seul cas à terme après que l'organisation ait quitté le secteur. Water For People a mis en œuvre son modèle « Everyone, Forever » (Tout le monde, pour toujours) visant à fournir des services d'eau et d'assainissement universels et durables dans le district d'Asuncion pendant huit ans. Au cours de cette période, l'organisation a atteint son objectif interne d'accès universel pour tous et s'est efforcée de soutenir la durabilité de ces services avant un retrait potentiel du district en 2027. Et bien que RANO WASH soit un projet financé par l'USAID, encore en phase de mise en œuvre, il fait fond sur des investissements antérieurs de l'USAID dans l'approvisionnement privé en eau potable et sur des décennies d'intervention dans le secteur de CRS [depuis 1962], CARE [depuis 1992] et WaterAid [depuis 1999].

Le type, la source et le montant du financement sont également une dimension importante de la capacité des membres d'Agenda for Change à mener des stratégies de renforcement du système. Au cours de sa durée de vie, WaterSHED a été financé par une variété de fondations et de donateurs du secteur privé.<sup>5</sup> Un chiffre exact de l'investissement total n'a pas été inclus dans l'analyse, mais selon le personnel de WaterSHED, le budget a varié entre 1 et 2 millions de dollars par an sur une période d'environ douze ans. La gamme et la diversité des sources ont permis à WaterSHED de bénéficier d'une grande souplesse dans l'utilisation des fonds.

Le modèle d'entreprise de Water For People donne la priorité au financement à affectation libre, qui peut être orienté vers des activités qu'elle considère comme importantes pour son approche de renforcement des systèmes de prestation de services. Beaucoup d'ONG internationales similaires fonctionnent selon un modèle opérationnel qui « projet par projet », mais dans le cas de Water For People, les équipes nationales développent des plans opérationnels pluriannuels pour leur intervention dans chaque district (plus les efforts de reproduction et de mise à l'échelle nationale), puis l'équipe de développement opérationnel collecte des fonds pour répondre à ces besoins, ce qui inclut une part importante de fonds à affectation libre. Dans ce cas précis, pour la période de 2012 à 2020, on estime que

---

<sup>5</sup> Les bailleurs de fonds de WaterSHED sont notamment les suivants : La Fondation Stone Family, la Fondation Bill et Melinda Gates, l'USAID, la Fondation Waterloo, Who Gives A Crap, WaterAid, la Fondation Vitol, Grands Défis Canada, Unilever et la Fondation Diageo.

2,59 millions de dollars provenant de 5 donateurs<sup>6</sup>, ainsi que des fonds à affectation libre de l'organisation, ont été investis.

RANO WASH, en revanche, est un projet limité dans le temps, financé par un seul donateur et l'apport financier des membres du consortium. Les coûts d'investissement dans l'infrastructure, tant par RANO WASH que par les opérateurs privés au moment de l'analyse dans la région illustrative d'Atsinanana, s'élèvent à 680 000 dollars, comme le montre l'étude de cas. Cependant, le coût total des activités de renforcement des systèmes n'était pas clair d'après les documents examinés.

La capacité d'adapter, d'étendre ou de cesser les activités — souvent appelée « gestion adaptative » — est une autre caractéristique importante des approches de renforcement des systèmes. Cependant, pour changer de cap ou étendre ses efforts à un ensemble particulier d'interventions, un responsable de la mise en œuvre doit à la fois savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et avoir « l'aval » (c'est-à-dire la flexibilité et l'autonomie dans la prise de décision) de ses bailleurs de fonds pour changer de tactique si nécessaire.

## RESUME DES CONCLUSIONS

### 4.1 Changements dans la prestation de services

Les membres ont utilisé des indicateurs de prestation de services légèrement différents pour suivre les progrès réalisés au fil du temps, mais indépendamment de la méthode utilisée, la recherche a révélé une augmentation des paramètres de prestation de services dans les limites du système dans les trois cas, comme le montre le tableau 2.

Nom du membre	Indicateurs de base de la prestation de services	Année	Indicateurs de prestation de services actualisés	Année
WaterSHED	29 % de couverture en assainissement des ménages	2011	77 % de couverture en assainissement des ménages	2017
Water For People	84 % de couverture en eau des ménages	2013	97 % de couverture en eau des ménages	2019
97 % de couverture en eau des ménages	13 % des ménages ont accès à une eau de base ou à une eau gérée de manière sûre.	2018	+66 000 personnes <sup>7</sup> ont accès à l'eau de base ou à une eau gérée de manière sûre.	2021

Tableau 2 : Résumé des changements analysés en matière de prestation de services

Les chiffres cités dans le tableau 2 font référence à l'évolution de l'accès sur une période au cours de laquelle les indicateurs du secteur sont passés de « non améliorés » et « améliorés » à des indicateurs composites, notamment les échelles de prestation de services de l'OMS/JMP. Chaque cas analysé a cependant recueilli des informations allant « au-delà » de l'accès.

<sup>6</sup> Les bailleurs de fonds de Water For People à Asuncion comprennent Green Empowerment, Kimberly Clarke, Caterpillar Foundation, Colgate Perú et Xylem.

<sup>7</sup> Au moment de l'analyse, les changements au niveau du pourcentage n'étaient pas disponibles, mais l'augmentation du nombre de personnes disposant d'un accès à des services de base ou gérés en toute sécurité était disponible dans les rapports de RANO WASH.



Par exemple, bien que les données de WaterSHED correspondent au niveau « amélioré »/« non amélioré », conformément aux indicateurs du secteur, au cours de leur programme, ils ont mené une étude distincte pour comprendre si et comment les consommateurs utilisaient les toilettes qu'ils avaient achetées. Les résultats ont confirmé que « plus de 90 % des ménages qui ont acheté de nouvelles latrines dans la zone du programme Hands-Off n'avaient jamais possédé de latrines auparavant et avaient pour la plupart pratiqué la défécation en plein air... et l'étude a révélé que parmi ceux qui ont adopté les latrines, il y avait très peu de défécation en plein air — 3 % pour les adultes et 15 % pour les enfants<sup>ii</sup>. »

Dans le cas de Water For People, leur évaluation a évolué au fil du temps, passant de la communication de chiffres de couverture ou d'accès à des indicateurs composites institutionnels de « niveaux de service » qui incluent l'accès, l'accessibilité financière, la fiabilité, la quantité, la qualité et la distance. Bien que de telles données n'étaient pas disponibles en 2013, lorsque le travail dans le district a commencé, les données 2019 de Water For People ont montré des améliorations ou des niveaux de services élevés et intermédiaires soutenus dans tout le district.

Dans le cas de RANO WASH, la collecte de données de référence en 2018 a utilisé les indicateurs actualisés de l'OMS/JMP associés aux services de base ou gérés en toute sécurité. Les gains de prestation de services rapportés ci-dessus font référence à l'approvisionnement en eau potable par des entreprises privées à la fois aux robinets des ménages et aux raccordements partagés, qui, selon RANO WASH, répondent aux critères de la gestion en toute sécurité.

## 4.2 Analyse du renforcement des systèmes

Après avoir confirmé qu'il y avait, en fait, des changements positifs dans les résultats de la prestation de services au fil du temps, l'étude s'est ensuite concentrée sur les aspects du système soutenant ces résultats qui ont été renforcés ou modifiés et les principales raisons pour lesquelles et comment les changements se sont produits. Pour ce faire, nous avons analysé les changements de comportement des acteurs du système EAH et les changements subséquents dans la performance des facteurs EAH.

### Acteurs ciblés

Étant donné que chaque membre d'Agenda for Change opère dans des contextes socio-économiques différents et des sous-systèmes EAH spécifiques, il n'est pas surprenant que dans chaque cas, ils aient travaillé avec des acteurs différents pour les inciter à changer leurs comportements. Le tableau 3 résume ces différences d'acteurs par cas<sup>8</sup>.

Nom du membre	Autorités nationales	Autorités infranationales	Autorités locales	Prestataires de services
WaterSHED	Ministère de l'Intérieur Département national de la formation	Formateurs provinciaux	Conseillers communaux	Entreprises d'assainissement
Water For People	Organisme national de réglementation des services d'eau et d'assainissement (SUNASS)	Bureau régional du ministère du logement, de la construction et de	Élus et personnel technique du district d'Asuncion	Opérateurs d'eau communautaires

<sup>8</sup> Ce sont les principaux acteurs dans les cas analysés, mais chaque membre travaille également avec d'autres acteurs.

		l'assainissement de Cajamarca		
97 % de couverture en eau des ménages	Ministère de l'EAH	Direction régionale de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène à Atsinanana	Maires d'Atsinanana	Opérateurs d'eau privés

Tableau 3 : Résumé des partenaires publics et privés dans les cas

Les trois études de cas présentent des exemples de bonnes pratiques de travail à plusieurs niveaux du « système » de l'eau ou de l'assainissement. Il s'agit d'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, non seulement au niveau où les services sont fournis (par exemple, le système d'approvisionnement en eau géré par le nouvel opérateur privé à Atsinanana à Madagascar), mais aussi avec les acteurs infranationaux et nationaux responsables du financement, de la politique ou des directives opérationnelles. En voici quelques exemples :

- À Madagascar, le ministère de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène définit les termes et conditions des contrats de partenariat public-privé (PPP) à Madagascar et ceux-ci sont ensuite opérationnalisés aux niveaux local et infranational.
- Au Cambodge, le département national de la formation organise une formation au leadership pour les conseillers municipaux afin de promouvoir l'assainissement dans leurs juridictions.
- Ou encore, au Pérou, le bureau décentralisé de l'organisme national de régulation (SUNASS) soutient la diffusion de directives actualisées pour réviser et ajuster les tarifs au niveau des collectivités locales.

Dans les trois cas, les prestataires de services sont également des acteurs clés des systèmes ciblés, mais la nature exacte de ces prestataires varie d'un contexte à l'autre.

### Facteurs abordés

Chaque cas a donné la priorité aux facteurs qui avaient changé au fil du temps, qui avaient contribué à l'amélioration des résultats de la prestation de services et qui pouvaient être au moins partiellement liés aux activités des membres. Les trois exemples de renforcement de système comprenaient des interventions visant à améliorer les compétences et les capacités, que ce soit pour la promotion de l'assainissement dans le cas du Cambodge, pour la passation et la gestion d'un contrat délégué à Madagascar, ou pour la révision et la fixation de tarifs durables au Pérou. Deux des trois cas ciblaient explicitement les facteurs de financement, Water For People plaidant pour une augmentation du financement public des dépenses d'investissement pour les ménages non desservis et pour la mise à disposition de compétences et d'informations afin d'augmenter les dépenses opérationnelles, tandis que RANO WASH ciblait les investissements privés dans les infrastructures d'eau gérées par le secteur privé. Le tableau 4 résume les changements de performance des facteurs résultant des changements de comportement des acteurs locaux dans les trois cas.

Cas	Élément constitutif	Facteur analysé	Changement de performance
Cambodge — assainissement rural	Infrastructure de prestation de services	Développement de produits	Produit plus abordable disponible dans plus d'endroits
	Dispositions institutionnelles et coordination	Compétences en matière de leadership	Meilleures compétences en matière de leadership

		Information sur l'assainissement	Informations plus accessibles, plus convaincantes et de meilleure qualité sur les toilettes.
Pérou — eau en milieu rural	Planification	Planification	Informations sur la planification de meilleure qualité, plus nombreuses et plus inclusives
	Finance	Finance	Davantage de financement disponible pour les investissements, y compris pour les ménages n'y ayant pas accès.
			Plus de financement disponible pour les dépenses d'exploitation
	Dispositions institutionnelles et coordination	Informations	Les fournisseurs de services et les communautés disposent de meilleures informations sur comment et pourquoi calculer les tarifs.
		Compétences	Meilleure qualité et disponibilité de l'appui technique aux prestataires de services
			Meilleure qualité de l'exploitation et de la maintenance des prestataires de services
Madagascar — Eau en milieu rural gérée par le secteur privé	Infrastructure de prestation de services	Modèles de gestion	Une plus grande diversité et quantité de prestataires de services
	Finance	Finance	Davantage de financements disponibles pour les infrastructures de l'eau
	Dispositions institutionnelles et coordination	Informations	Les clients disposent de plus d'informations sur les avantages du paiement des services d'eau.

Tableau 4 : Résumé des changements de performance des facteurs

## Échelle

Si les points d'entrée varient, les trois cas ont démontré qu'ils travaillaient à plusieurs niveaux administratifs ou, dans certains cas, à plusieurs niveaux administratifs. En outre, les cas présentent différentes approches de mise à l'échelle, allant de l'expérimentation d'une intervention au niveau du district et de sa mise à l'échelle au niveau infranational ou national, à un point d'entrée au niveau national ou infranational et à une mise à l'échelle vers le bas. L'échelle peut être qualifiée de différentes manières<sup>9</sup>, mais l'essentiel est de comprendre la nature de la décentralisation dans chaque contexte et les capacités et incitations des acteurs publics et privés à mettre à l'échelle ces changements soutenus par un membre ou un agent de changement.

Dans le cas de WaterSHED, le premier point d'entrée a été de travailler avec des petites entreprises qui n'étaient liées à aucune zone administrative, bien que des districts spécifiques aient été évalués à des fins de suivi et d'évaluation. Cependant, afin de maintenir et d'étendre les résultats obtenus en travaillant avec des entreprises privées d'assainissement, la stratégie de WaterSHED s'est orientée vers un appui aux fonctionnaires locaux pour améliorer leur leadership et leurs compétences en matière de promotion de l'assainissement à mi-chemin de la période de l'étude de cas. Cela a finalement conduit à travailler avec deux institutions gouvernementales nationales, le ministère de l'Intérieur et le département national de la formation, pour intégrer la formation au leadership dans leurs propres processus et institutions.

<sup>9</sup> Même si l'échelle absolue de l'intervention peut être (très) petite, par exemple le district d'intervention de Water For People au Pérou n'est qu'un district sur 1 869 dans le pays et avec une population rurale d'un peu moins de 11 000 personnes, il représente l'unité d'échelle appropriée étant donné la structure administrative. Dans ce cas, les expériences d'un district sont mises à l'échelle au niveau régional, ce qui permet de tirer profit des acquis et des résultats du renforcement du système.

Comme WaterSHED, le cas de Water For People a également démontré une expérience de travail au niveau local, ou au niveau du district, comme moyen de modéliser une approche des services d'eau universels et durables. Ayant atteint les services universels à cette unité d'échelle, Water For People a tenté d'utiliser ce « district témoin » pour persuader le gouvernement national d'adopter ou de modifier l'approche et de l'appliquer à grande échelle. Cependant, après plusieurs années d'alternance au niveau du pouvoir central et l'évolution de la politique sectorielle et de la stratégie de financement, Water For People a décidé de travailler plus étroitement avec les autorités infranationales ou régionales. Cette « expansion » n'est pas seulement motivée par l'ambition d'étendre son approche, mais aussi de tester si les autorités régionales sont intéressées et si elles peuvent assumer le rôle que Water For People a joué dans les districts pilotes en planifiant les services universels, en partageant les coûts de la prestation des services du dernier kilomètre et en fournissant un appui technique continu aux bureaux EAH du district.

RANO WASH, en revanche, travaille simultanément aux niveaux national, infranational et local depuis ses débuts. Il s'agit à la fois d'un choix stratégique conscient dans le cadre du travail de l'opérateur privé de l'eau et d'une réponse à un contexte opérationnel de décentralisation limitée dans la pratique. L'encadré 1 détaille cet exemple.

**Encadré 1 : Travailler simultanément à plusieurs niveaux de gouvernement donne des résultats à Madagascar**

Pour tester un modèle de gestion permettant l'investissement d'un opérateur privé dans le cadre du modèle « cofinancer, construire, gérer » promu par RANO WASH, l'organisation a d'abord dû collaborer avec le Ministère de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (MoWASH) pour adopter ses contrats et procédures existants. RANO WASH a ensuite organisé une série de formations pour les représentants régionaux du MoWASH et les communes sélectionnées afin de renforcer leur capacité à attribuer et gérer les systèmes d'eau délégués. Une fois que les contrats ont fait l'objet d'un appel d'offres et qu'un opérateur privé a été sélectionné, RANO WASH continue d'assurer le suivi pour faciliter les différentes approbations de contrats aux niveaux infranational et national. 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.

### Appropriation

L'analyse de l'appropriation comprend les divers indicateurs ou informations qui suggèrent qu'un partenaire privé ou public a la motivation et la capacité de poursuivre le changement stimulé par le membre d'Agenda for Change au fil du temps. Ce domaine de l'analyse a révélé des indications substantielles et positives selon lesquelles les acteurs individuels, dans tous les cas, étaient désireux et capables de maintenir le changement, à quelques exceptions importantes près.

**Encadré 2 : La faible appropriation du modèle d'agent de vente conduit à un changement de stratégie au Cambodge**

Au départ, WaterSHED a formé et mis en relation des agents commerciaux avec des entreprises d'assainissement. Cependant, bien que les agents commerciaux eux-mêmes se soient montrés motivés, certains ont également estimé que, malgré la formation qu'ils avaient reçue, ils n'avaient pas la confiance et les compétences nécessaires pour mener à bien des campagnes de vente et faire la promotion des latrines en porte-à-porte sans la présence du personnel de WaterSHED. Une évaluation externe a révélé qu'en partie grâce à des paiements incitatifs au personnel de terrain, WaterSHED avait progressivement assumé de plus en plus de ce qui aurait dû être le rôle des agents commerciaux. WaterSHED a également observé que les entreprises avaient du mal à recruter, former et gérer une force de vente rurale, et que les entreprises avec lesquelles elle travaillait étaient fortement dépendantes du personnel de WaterSHED pour jouer ce rôle. WaterSHED a reconnu ces points négatifs, s'est retiré des rôles de vente et de marketing et s'est orienté vers l'appui aux conseillers locaux pour la diffusion des messages de promotion de l'assainissement.

WaterSHED a fait l'objet de nombreuses évaluations externes au cours de son cycle de vie, y compris des évaluations ex post, qui offrent des indications intéressantes non seulement sur

le potentiel de changement de comportement durable, mais aussi sur la pérennité de la mise à disposition de toilettes par les entreprises. Une évaluation indépendante de 2020 sur la viabilité à long terme des entreprises d'assainissement soutenues par WaterSHED a conclu que « le retrait de WaterSHED... n'aura probablement pas d'impact sur la durabilité de ces entreprises d'assainissement », car ces entreprises se sont pleinement approprié le nouveau produit et le nouveau modèle économique et sont largement capables de financer et d'exploiter leurs activités de manière indépendante. Bien que cela soit soumis à des facteurs au niveau de l'entreprise, telle qu'une concurrence intense, qui pourrait nuire à la viabilité d'une entreprise, mais ne mettrait pas en danger la durabilité de l'approvisionnement pour les consommateurs. Une appropriation moins positive a été trouvée dans le changement de comportement des agents de vente, qui est détaillé dans l'encadré 2 et a conduit au changement de stratégie visant à soutenir les autorités nationales pour fournir des compétences de leadership et de promotion aux conseillers locaux.

L'intervention de Water For People à Asunción, au Pérou, a mis en évidence des niveaux élevés d'appropriation de tous les changements de comportement, depuis l'investissement des autorités au niveau des districts et des régions dans la collecte d'informations sur les ménages non desservis, jusqu'à l'allocation de fonds pour étendre la couverture aux ménages non desservis, en passant par la mise à disposition d'un appui technique permanent pour le calcul des tarifs et le dépannage des opérations et de la maintenance aux prestataires de services. L'encadré 3 donne plus de détails sur la profondeur de ces changements d'appropriation par rapport aux estimations régionales ou internationales<sup>iii</sup>.

**Encadré 3 : La comparaison des indicateurs clés de performance montre la profondeur de l'appropriation au Pérou**

Plusieurs des indicateurs analysés pour l'appropriation au Pérou sont impressionnants, mais ressortent encore plus lorsqu'on les compare à d'autres chiffres régionaux ou internationaux. Par exemple, l'un des principaux changements de comportement ciblés par Water For People était l'investissement dans le personnel et les coûts de fonctionnement d'un bureau EAH de district. À partir d'un investissement de base d'environ 15 000 dollars en 2013, en huit ans, le gouvernement a multiplié son investissement par quatre, pour aboutir à un budget de plus de 70 000 dollars en 2020. Cet investissement permet de recruter quatre professionnels EAH, ce qui est nettement supérieur à la moyenne régionale d'une personne par bureau de district. Si l'on fait la moyenne par rapport à la population des districts, cela revient à investir des fonds pour fournir un appui continu à la gestion communautaire d'environ 4 dollars par habitant et par an, ce qui se compare favorablement aux résultats d'autres études de cas (Smits et al ; 2011).

L'étude de cas RANO WASH a révélé des niveaux d'appropriation variables entre les partenaires publics et privés. Par exemple, les opérateurs privés du secteur de l'eau ont investi en moyenne 13 % des coûts d'infrastructure, ce qui est peu en termes absolus, mais significatifs quand on considère qu'il s'agit d'une nouvelle approche du financement des infrastructures dans un environnement aux ressources très limitées. Cependant, certains des autres changements de comportement clé au niveau de l'opérateur privé, tels que le succès de la commercialisation et de l'installation des raccordements, avaient moins de preuves d'appropriation.

## Résilience

En général, dans les trois cas, la résilience constitue le domaine avec les indicateurs les plus faibles, avec quelques exceptions notables. Contrairement à l'appropriation, qui examinait la probabilité que l'acteur ou le partenaire individuel puisse et veuille continuer à faire ce qu'il a commencé à faire grâce au soutien des membres, la résilience des changements préconisés ou soutenus par les membres dépend d'autres acteurs qui font les choses différemment dans la plupart des cas. L'encadré 4 présente un exemple tiré du cas RANO WASH, dans lequel les bons progrès et la viabilité potentielle des entreprises individuelles dépendent d'autres acteurs et facteurs du système.

Il y a des nuances importantes dans la prise en compte de la résilience, comme le fait de savoir si le soutien d'un membre d'Agenda for Change ne doit se produire qu'une seule fois pour initier des changements plus larges ou s'il s'agit d'une intervention continue qui devra se produire sur une base régulière. Par exemple, l'aide à la conception de produits fournie par WaterSHED n'a probablement pas besoin de se reproduire à court terme, car les niveaux de service ont atteint des niveaux relativement élevés et il est peu probable que les contraintes des utilisateurs restants soient résolues par une nouvelle conception de produit. De même, l'appui technique fourni au Ministère de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène à Madagascar pour adopter le contrat modifié ne nécessitera probablement pas d'autres interventions. Cependant, les interventions telles que la formation, ou la mise à disposition d'informations à l'intention des fonctionnaires du gouvernement local ou infranational qui changent avec les mandats électoraux devront être fournies sur une base continue. L'encadré 5 synthétise l'expérience de WaterSHED et de Water For People, qui se sont « remplacés » pour que les gains réalisés dans le renforcement du système ne soient pas érodés lorsque leur appui arrive à son terme, qu'il s'agisse de former les responsables gouvernementaux aux compétences de leadership, comme dans le cas du Cambodge, ou de plaider pour que les districts planifient et financent l'accès universel, comme dans le cas du Pérou.

### **Encadré 4 : Un modèle de gestion innovant mis à mal par la résilience des autres facteurs et des comportements des acteurs**

Cette étude a confirmé qu'en remédiant aux faiblesses de facteurs clés tels que les modèles de gestion, l'information et les finances, RANO WASH a contribué à l'amélioration de la prestation de services grâce à une innovation dans les modèles de gestion et les contrats. Cependant, pour qu'un opérateur privé puisse maintenir les services dans le temps, il faut que les clients soient prêts à payer pour ces services, qu'une autorité de service soit en mesure de superviser le contrat, que l'opérateur privé ait accès à un appui technique et que le secteur bénéficie d'un cadre national favorable. La viabilité et l'ampleur de la prestation de services par les opérateurs privés nouvellement établis continueront d'être influencées par les comportements des acteurs et la performance d'autres facteurs dans ces domaines critiques.

### **Encadré 5 : Qui fera et qui paiera pour ce que les membres font — vers des systèmes plus résilients au Cambodge et au Pérou**

WaterSHED et Water For People, intervenant dans des contextes différents, ont fourni des exemples de méthode pour « se retirer d'une affaire », en identifiant d'autres acteurs qui pourraient faire ce qu'ils faisaient. Par exemple, WaterSHED a travaillé depuis 2012 pour intégrer la formation au leadership dans le développement national de la formation. Pendant ce temps, Water For People teste actuellement la possibilité pour les partenaires des gouvernements régionaux d'adopter les rôles joués par l'organisation au cours des expériences pilotes pour persuader les gouvernements locaux de collecter des informations sur les ménages non desservis, d'allouer des fonds pour étendre les services, et de fournir un appui technique continu ou un mentorat au personnel WASH des districts. Seul le temps nous dira si ces efforts de renforcement des systèmes peuvent être maintenus après le retrait du membre.

## LEÇONS SUR LES APPROCHES DE RENFORCEMENT DES SYSTEMES

**Les interventions de renforcement des systèmes peuvent contribuer à améliorer les résultats de la prestation de services, mais l'ampleur des changements, l'échelle à laquelle**

ces changements se sont produits et la résilience probable à long terme de ceux-ci — évaluée par le degré d'« appropriation » de la part des acteurs permanents du système — peuvent varier et sont influencées par plusieurs facteurs clés, notamment le contexte opérationnel, les conditions de financement des agents de changement et la capacité à adopter des approches de gestion adaptative.

L'objectif de cette étude était d'explorer les liens entre les activités des membres d'Agenda for Change et les changements dans le système EAH et, finalement, les résultats de la prestation de services. En d'autres termes, les efforts visant à renforcer un système peuvent-ils contribuer à améliorer les résultats ? Dans les trois cas de renforcement de système, de l'assainissement rural au Cambodge, à l'eau en milieu rural dans le nord du Pérou, en passant par l'approvisionnement en eau privé à Madagascar, il a été prouvé que les activités de renforcement de système des membres ont conduit à certains changements dans le système EAH, qui ont contribué à l'augmentation de la prestation de services.

Sur la base de l'analyse de ces trois cas différents, qui variaient en termes d'objectif et de contexte, mais qui partageaient des objectifs communs d'amélioration de la prestation de services par le biais du renforcement des systèmes, plusieurs modèles et leçons peuvent être identifiés. Ceux-ci concernent à la fois les stratégies adoptées par les différentes organisations — comment elles ont abordé le renforcement des systèmes pour obtenir des changements positifs — et les conditions qui influencent leur façon de travailler.

**L'action collective axée sur les acteurs permanents du système est un principe fondamental des efforts de renforcement du système.** Dans les trois cas, la recherche a révélé des efforts pour travailler collectivement avec les acteurs permanents du système — à la fois les agences gouvernementales et les entités du secteur privé — afin de les soutenir dans le renforcement de leur mode de travail et d'engendrer des changements de comportement à long terme et à grande échelle qui pourraient entraîner des améliorations des services d'eau ou d'assainissement. Pour WaterSHED et Water For People, il y avait une stratégie explicite pour travailler principalement avec ces acteurs permanents, tandis que le projet RANO WASH, qui est une « action collective par conception » — en ce sens que trois membres mettent formellement en œuvre un projet ensemble — était le seul cas d'action collective explicite entre les membres. Autrement, l'engagement avec d'autres partenaires de développement était plus accessoire (et dans le cas du Pérou, limité par l'absence relative de tels partenaires).

**Les approches de renforcement des systèmes varient en fonction du contexte opérationnel et des stratégies de mise en œuvre adoptées.** Des facteurs contextuels plus larges tels que le statut socio-économique d'un pays, la présence et la force des institutions gouvernementales (sectorielles) et la capacité des acteurs locaux du secteur privé ont une influence importante sur le succès probable des efforts de renforcement des systèmes. La Figure 4 ci-dessous indique l'emplacement relatif des trois études de cas le long du même axe que celui présenté dans la Figure 1 et illustre les défis relatifs au contexte auxquels sont confrontés les différents membres d'Agenda for Change, ainsi que les différentes approches adoptées et les caractéristiques variées des membres, telles que le calendrier et les sources de financement et la flexibilité.

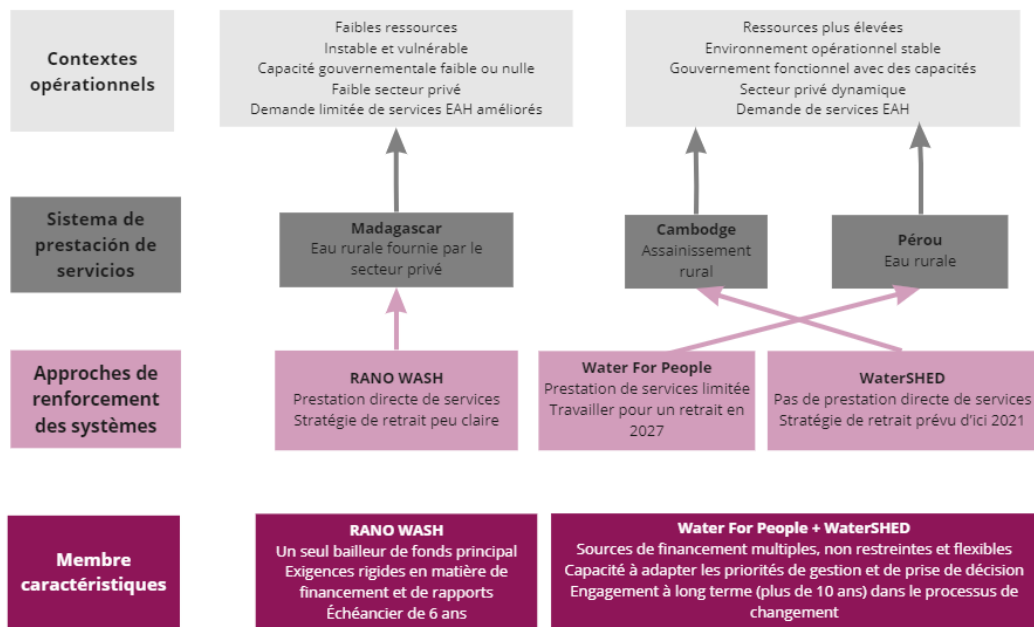


Figure 4 : Spectre des contextes et des cas

Le programme RANO-WASH à Madagascar est confronté à l'environnement opérationnel le plus difficile et probablement au secteur le moins développé en termes d'arrangements institutionnels, de réglementation et certainement de financement public. En outre, l'accent mis par RANO-WASH sur le renforcement du système d'investissement privé dans l'eau en milieu rural, représente une ambition très importante - et contestable — visant à faire émerger des opérateurs privés de l'eau dans un pays où plus de 70 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et où les revenus des ménages sont très limités pour payer les factures régulières d'eau. À l'autre extrême du spectre, le travail de Water For People au Pérou est un exemple d'un environnement opérationnel où il existe des politiques et des institutions sectorielles stables avec une certaine capacité, le potentiel de débloquer des niveaux relativement élevés de financement public, et un régulateur du secteur qui peut soutenir une meilleure prestation de services à l'avenir. Même dans un environnement opérationnel relativement plus stable, Water For People s'est engagé dans des activités limitées de prestation de services afin de présenter une « preuve de concept » pour parvenir à des services universels. Alors que certains aspects du secteur au Cambodge restent fragmentés et faibles, il existe un secteur privé dynamique qui, lorsqu'il bénéficie des bonnes incitations et des marchés potentiels, peut répondre positivement. Comme le montre la Figure 4, l'approche de renforcement des systèmes de WaterSHED, qui consiste à ne pas fournir de services directs, s'est appuyée sur l'habilitation et l'incitation des acteurs publics à différents niveaux et des entreprises privées à soutenir et à fournir des services, plutôt que de le faire eux-mêmes.

Bien que tous les contextes soient difficiles à différents égards, certains présentent des conditions beaucoup plus favorables aux interventions de renforcement des systèmes qui sont susceptibles d'être adoptées au fil du temps et peuvent être soutenues à l'échelle par des acteurs permanents forts du système. Cela ne veut pas dire que le renforcement du système dans un contexte tel que le Madagascar rural n'est pas possible, mais plutôt qu'il fait face à beaucoup plus de défis inhérents qui peuvent à leur tour guider les stratégies et les comportements des agents de changement.

**La source et la flexibilité du financement et l'autonomie dans la prise de décision de gestion sont des facteurs clés qui ont influencé le degré de réussite du renforcement du système.** Deux des trois cas disposaient de sources de financement diverses et flexibles permettant une réaction adaptée face à un système complexe et adaptable, ce qui a



entraîné des recalibrages majeurs des approches. Le troisième cas (RANO-WASH) était beaucoup plus dépendant d'un seul donateur, avec des exigences relativement rigides en matière de rapports et de financement, et offrait moins de latitude pour effectuer des changements (rapides) en réponse à l'évolution de la dynamique du système. La capacité d'adapter, d'étendre ou de cesser les activités — souvent appelée « gestion adaptative » — est une autre caractéristique importante des approches de renforcement des systèmes. Cependant, pour changer de cap ou étendre ses efforts à un ensemble particulier d'interventions, un agent de changement doit connaître à la fois ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et avoir la « liberté d'action » (c'est-à-dire la flexibilité et l'autonomie dans la prise de décision) de ses bailleurs de fonds pour changer de tactique si nécessaire.

**Les voies vers la mise à l'échelle ne sont pas prescriptives et nécessitent souvent un apprentissage par l'échec pour déterminer la voie la plus appropriée.** Les trois cas ont abouti à des voies différentes en tentant de mettre à l'échelle les interventions et de réaliser le renforcement du système à différents niveaux institutionnels. WaterSHED et Water For People ont commencé par le même point d'entrée, en travaillant directement au niveau du « district » (avec les conseillers communaux, les responsables politiques municipaux et le personnel technique, respectivement). Cependant, dans les deux cas, la stratégie de mise à l'échelle a évolué au fil du temps après des résultats initiaux médiocres, Water For People s'adressant à une agence gouvernementale infranationale après avoir tenté de travailler avec des agences sectorielles au niveau national. Et WaterSHED a travaillé avec de multiples agences gouvernementales afin de mettre à l'échelle et de pérenniser les résultats de la formation au leadership direct des conseillers communaux. RANO-WASH a travaillé simultanément à ces trois niveaux en reconnaissant explicitement les liens entre les différents systèmes d'eau.

**Il s'est avéré que le temps nécessaire pour obtenir des résultats en matière de renforcement des systèmes, qui peuvent à leur tour déboucher sur des améliorations de la prestation de services, nécessitait au moins une décennie ou plus dans les trois cas.** Cette leçon résonne avec d'autres expériences de renforcement des systèmes et il est important de la souligner face à des donateurs « impatientes » qui s'attendent à voir des changements dans la durée d'un cycle de financement conventionnel de trois à cinq ans, commun à de nombreux programmes de partenaires du développement mondial<sup>iv</sup>. Une décennie semble être le meilleur scénario possible, dans des contextes où la maturité du secteur est moyenne à élevée, où le financement est flexible et où les exécutants sont adaptables. Dans le cas du travail de WaterSHED au Cambodge, il a fallu 12 ans avec un objectif explicite de départ qui a été fixé dès le début de leur travail. Water For People est actif depuis environ huit ans à Asuncion, au Pérou, avec l'objectif de partir en 2027 ou après 13 ans. Enfin, même si RANO-WASH n'est qu'un programme de six ans, il s'appuie sur de nombreuses années de tentatives de promotion des modèles PPP à Madagascar, y compris par les mêmes partenaires de développement.

---

<sup>i</sup> See especially A. Miehlebradt, 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?', Available at: <https://www.springfieldcentre.com/unpicking-system-change/>.

<sup>ii</sup> Pedi, Sophanna, Sophea, and Jenkins, 2014, 'Rural Consumer Sanitation Adoption Study: An analysis of rural consumers in the emerging sanitation market in Cambodia'.

<sup>iii</sup> Smits, Stef, Jeske Verhoeven, Patrick Moriarty, Catarina Fonseca, et Harold Lockwood. 2011. « Arrangements and Cost of Providing Support to Rural Water Service Providers ». Working Paper 5. The Hague, The Netherlands: IRC WASHCost Project.

<sup>iv</sup> Huston, A., P. Moriarty, et H. Lockwood. 2019. 'All Systems Go! Note d'information pour le symposium sur les systèmes WASH » The Hague, The Netherlands: IRC. [https://www.ircwash.org/sites/default/files/084-201910background\\_symposium\\_extended.pdf](https://www.ircwash.org/sites/default/files/084-201910background_symposium_extended.pdf).