



Études et Travaux

en ligne n° 43



Antoine Deligne

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau

Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

LES ÉDITIONS DU GRET



Référence du document

DELIGNE Antoine, Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau. Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge, Nogent-sur-Marne, Gret, Études et Travaux en ligne n° 43, 2014, 106 p.

Auteur

Antoine DELIGNE est agronome de formation, il a travaillé trois ans (2009-2013) au Cambodge en tant que coordinateur du projet Asirri. En parallèle, il a mené un doctorat en anthropologie du développement à l'Université catholique de Louvain (Belgique) sur la thématique du transfert de gestion de l'irrigation aux agriculteurs. Ce document reprend une partie de sa thèse soutenue en 2013.

Relecteurs : Christian CASTELLANET

Domaines : Agriculture, développement rural

Zones géographiques : Cambodge

Mots clefs : aménagement hydro-agricole, périmètres irrigués, gestion de l'eau

Mise en ligne : juillet 2014

Maquette couverture : Hélène GAY.

Collection Études et Travaux en ligne

Cette collection rassemble des textes qui présentent des travaux des intervenants du Gret (rapports de programme de recherche, capitalisation sur des projets, études thématiques réalisées, points de débat, etc.)

Ces documents sont mis en ligne et téléchargeables gratuitement sur le site du Gret

www.gret.org/publications

Contact : Éditions du Gret, diffusion@gret.org

Remerciements

L'auteur remercie vivement Christian Castellanet qui, en tant que directeur scientifique du Gret, a soutenu son projet de thèse et a assuré la relecture du présent document.

Il remercie chaleureusement toute l'équipe du projet Asirri et ceux qui l'ont soutenu et qui ont contribué grandement aux idées présentées dans ce texte. Particulièrement Seng Sophak, Tang Sophat, Jean-Marie Brun, Patricia Toelen, et bien d'autres.

Synthèse

La sociologie de la traduction (Callon, 1986) offre un point de vue original sur le déploiement d'un projet de développement sur le terrain. C'est à travers ses concepts que cette capitalisation propose d'analyser le projet d'appui aux associations d'irrigants Asirri conduit par le Gret et l'ONG locale Cedac au Cambodge entre 2009 et 2012, grâce à un financement de l'Agence française de développement (AFD). Son cheminement suivra l'idée de création d'un Centre de service pour l'irrigation (CSI), sa traduction progressive lors de la confrontation au terrain et la manière dont le réseau d'acteurs s'est peu à peu étendu. Les informations sont ici de première main, puisque l'auteur était aussi le coordinateur du projet localement, tout en menant une recherche doctorale dans le domaine de l'anthropologie du développement.

Irrigation : un agenda politique en ligne avec celui des bailleurs

Le contraste des photos satellites de la frontière entre le Vietnam et le Cambodge au niveau du delta du Mékong en saison sèche est saisissant : le Vietnam est vert et parcouru de canaux d'irrigation tandis que le Cambodge reste brun et sec. Cette image suggère les perspectives de développement de l'agriculture cambodgienne grâce à l'irrigation, un potentiel largement reconnu par les experts. L'irrigation est destinée à la riziculture, laquelle couvre 80 % des surfaces cultivées du Cambodge. Elle représente indéniablement un enjeu pour la sécurité alimentaire et pour l'économie globale du pays.

Le gouvernement place l'irrigation au cœur de sa stratégie de lutte contre la pauvreté, un agenda bien en ligne avec celui des bailleurs. Un ministère ad hoc est ainsi créé en 1999, le ministère des Ressources en eau et de la Météorologie (MREM). Conçu pour capter les ressources financières étrangères, le MREM va se développer de manière remarquable et concentrer 17 % des crédits d'investissement de l'État ! De plus, trois cent cinquante communautés d'agriculteurs usagers de l'eau (Farmer Water User Communities), couramment nommées FWUC, sont enregistrées, en application nationale du concept de transfert de gestion aux irrigants (IMT). Les chiffres font s'interroger pourtant sur la pertinence de tels investissements. En effet, si selon les statistiques officielles près de 40 % des terres cultivées sont irriguées (souvent avec des systèmes très simples d'épandage des crues ou de décrues), en réalité moins de 10 % des périmètres modernes semblent fonctionnels. Et à quelques exceptions près, les associations d'irrigants sont inactives. Ainsi, s'il existe des opportunités en matière de développement de l'irrigation et une volonté politique claire d'investir dans ce secteur, loin s'en faut que les résultats rencontrent les ambitions des gouvernants.

Une hypothèse risquée : des services payants

Dans ce contexte, la question est de savoir comment mieux investir et rendre les périmètres irrigués fonctionnels. Ce à quoi ont tenté de répondre le Gret et le Cedac dans le cadre du projet Asirri. Ces deux partenaires sont impliqués depuis plus d'une décennie dans la création et l'appui d'associations d'irrigants au Cambodge, en soutien à la politique du gouvernement cambodgien. Leurs expériences montrent que les FWUC ne peuvent fonctionner sans appuis techniques professionnels. Or, ni les projets de développement, ni les pouvoirs publics ne sont capables de fournir un tel appui dans la durée. Fort de ce constat, le Gret et ses partenaires ont envisagé la mise en place d'un pôle pérenne de professionnels qui maîtrisent les principales tâches liées à la gestion des FWUC, le CSI.

La logique d'intervention du Gret et du Cedac était donc de répondre à la fois aux faiblesses organisationnelles des FWUC et aux limites des appuis actuellement disponibles. Mais avant d'entrer dans une phase opérationnelle, un travail important de discussion entre les partenaires a permis d'arbitrer entre divers objectifs et intérêts. La formulation du projet émettait l'hypothèse ambitieuse que de nombreuses FWUC étaient prêtes à demander et à payer des services d'appui, que ceux-ci

permettraient effectivement une amélioration de l'irrigation sur leurs périmètres et qu'un centre de service serait donc viable sur le long terme.

Adapter la stratégie du projet

Cette problématisation est ensuite confrontée aux réalités du terrain. Le Gret et le Cedac choisissent de travailler dans la province de Kompong Thom, où elles opèrent déjà. Elles sélectionnent dix-huit FWUC sur la base des informations du ministère sur leur accessibilité, le niveau d'activité de leur comité et la qualité des infrastructures et du service de l'eau. Mais les visites de terrain offrent une toute autre image : seules cinq FWUC sont partiellement actives et aucune ne collecte de redevance. Ce premier diagnostic confronte les équipes à un décalage profond entre les réalités observées sur le terrain et l'argumentation logique du projet, puisqu'il n'existe aucune FWUC en position de requérir des services payants. Il faudra donc élargir la recherche de clientèle vers d'autres provinces.

Mais l'équipe Gret-Cedac du projet adapte aussi son discours et ses objectifs. Si elle ne renonce pas à une politique commerciale, elle n'ignore pas que les revenus des FWUC seront insuffisants pour assurer l'économie du CSI. Pendant de nombreuses années, sa clientèle solvable restera les bailleurs de fonds. Dans un premier temps, elle envisage donc un renforcement concomitant des FWUC et du CSI : le CSI permettra aux FWUC d'améliorer leur capacité de gestion et de collecte de redevance, et les FWUC en retour prendront progressivement en charge une part plus importante du coût des services. Par ailleurs, une opportunité qui n'avait pas été envisagée initialement apparaît : celle de bénéficier du financement des communes grâce à la mise en place des fonds d'investissement communaux dans le cadre de la politique de décentralisation. En effet, le diagnostic initial montre clairement que quand une FWUC fonctionne, c'est souvent grâce à un lien privilégié avec la commune.

Au final, cinq périmètres sont sélectionnés : ceux avec lesquels le Gret et le Cedac travaillaient déjà et qui ont des moyens financiers, Stung Chinit, Prey Nup et Sdao Kong, et deux autres périmètres de la province de Kompong Cham, Pram Kompheah et Teuk Chha qui n'en ont pas encore. Il s'agit maintenant de s'interroger sur la nature des services proposés par le CSI. Cela exige de développer une connaissance beaucoup plus fine en particulier pour ces deux nouveaux périmètres. Pour cela, des études détaillées sont réalisées par l'équipe avec l'aide des villageois. Des représentations cartographiques permettent d'échanger et de vérifier que l'équipe du projet comprend les explications des agriculteurs. Il s'agit donc d'un processus itératif visant à co-construire une connaissance du système d'irrigation. À partir de là, l'équipe peut proposer des scénarios d'intervention et en discuter.

Convaincre les communes et les FWUC de devenir des clients du CSI

Une stratégie d'intervention n'est encore formulée à ce stade qu'au sein de l'équipe qui se faisant assigne des rôles précis à chacun des partenaires. Elle doit par exemple convaincre les communes et les FWUC de devenir des *clientes* du CSI, plutôt que simplement des bénéficiaires. La première négociation se déroule dans le périmètre de Pram Kompheah. Le CSI met en œuvre une procédure d'intéressement à travers laquelle l'équipe tente de convaincre les responsables des FWUC, les chefs de village et le conseil communal de l'intérêt qu'il y a à réhabiliter les infrastructures mais aussi à réactiver la FWUC. Le CSI propose en particulier de rendre payante l'adhésion à la FWUC. Les objectifs de cette cotisation sont de garantir que le choix des agriculteurs est motivé et pas seulement opportuniste, et d'assurer quelques ressources financières à la FWUC.

Cette idée est accueillie avec scepticisme par les chefs de village. Pour les rassurer, le CSI propose d'accompagner la collecte des cotisations et fixe une condition à la mise en œuvre du service : deux tiers des familles propriétaires de rizières dans la zone irrigable devront adhérer. Pourtant les chefs hésitent encore. C'est alors qu'un membre du conseil communal appuiera la proposition sur la base d'un autre argument mis dans la balance : si la commune est prête à investir des fonds dans les infrastructures, le projet Asirri pourra contribuer au financement des travaux d'amélioration des infrastructures à parité avec les contributions des membres. Le premier contrat de service du CSI est finalement signé en octobre 2009.

La procédure d'intéressement des autorités locales a donc réussi... non sans mal. On perçoit à quel point un centre de service constitue une approche différente d'un projet classique dans la mesure où il y a contrat et financement par les acteurs locaux. Ensuite la vraie question posée par les chefs de village est de savoir si les agriculteurs vont de leur côté accepter d'endosser le rôle de membre qui leur est proposé. L'organisation de plusieurs réunions d'information permettra d'expliquer clairement l'objectif. L'enregistrement des adhésions suivra sans difficulté, de nombreuses familles payant leur cotisation spontanément à la fin des réunions. Les chefs de village seront très enthousiastes sur ce résultat, eux qui en général peinent à convaincre leurs concitoyens. Le service sera mis en œuvre entre novembre 2009 et mars 2010 avec pour résultats l'adhésion de 497 familles sur les 559 identifiées et une collecte de 1 800 dollars.

Concrétiser l'enrôlement des irrigants

Si les agriculteurs d'un périmètre irrigué tel Pram Kompheah acceptent d'être membre à part entière de la FWUC, loin s'en faut qu'ils jouent leur rôle d'irrigants par la suite. Une condition est de leur assurer un niveau de service de l'eau qui corresponde à leurs attentes. Or, la ressource en eau est limitée, les infrastructures partiellement opérationnelles et il est pratiquement impossible d'offrir un service homogène sur toute la zone d'irrigation. Le travail est alors double : à la fois intéresser et exclure. Intéresser les agriculteurs qui peuvent obtenir le service, les convaincre d'accepter un niveau de service limité. Et exclure certaines zones trop complexes ou trop éloignées de la source qui ne pourront pas obtenir un niveau de service satisfaisant.

Le travail du CSI s'articule ici en deux phases, d'abord améliorer les infrastructures pour étendre le service et améliorer sa qualité, ensuite tester dans la pratique des règles de partage de l'eau. Suite à un deuxième contrat de service, les résultats sont là : à certains endroits, l'eau arrive où elle n'était jamais arrivée ; ailleurs, les champs sont irrigués beaucoup plus rapidement. Ces améliorations malheureusement ne concernent que des zones limitées du périmètre. En conséquence, un certain nombre d'agriculteurs qui avaient adhéré ne pourront pas bénéficier du travail de la FWUC et se retireront de l'association.

La collecte de la redevance

Le second contrat de service négocié avec la FWUC de Pram Kompheah inclut la création d'une base de données. L'objectif est de préparer le suivi de la gestion de l'eau et de la collecte de la redevance en mettant en place un système d'information, outil fondamental pour ce travail. En effet, sans information précise sur les agriculteurs, leurs parcelles, le niveau de service de l'eau obtenu, la FWUC ne peut pas jouer son rôle. Lorsque le service de l'eau est effectif, et qu'une base de données suffisamment précise est disponible, le test de vérité sur l'enrôlement des agriculteurs peut avoir lieu : la collecte de la redevance.

La négociation du montant de la redevance est là encore un exercice très complexe d'intéressement entre agriculteurs, FWUC et communes. Du point de vue du paysan, le coût de la redevance doit être largement inférieur au bénéfice de l'irrigation. De son côté, le comité de la FWUC a intérêt à négocier le montant le plus élevé possible pour s'assurer des ressources suffisantes. Pour renforcer la capacité de négociation de la FWUC et la confiance des usagers, le CSI lui propose des services d'appui à la gestion et de contrôle financier. Cependant à Sdao Kong, les responsables préféraient maintenir leur système de gestion « familial » et n'étaient guère enthousiastes à l'idée de voir une organisation indépendante s'en mêler. L'intérêt pour ce service naîtra finalement en 2010 lorsque la faillite de la FWUC et les conflits internes les obligeront à réformer leur système de gestion. Le CSI lui permettra surtout d'accéder à des financements externes dont elle devra pouvoir justifier de l'utilisation.

Les services se développent donc selon différentes phases et s'adaptent à la demande et aux expériences diverses des FWUC dans un processus négocié.

La mobilisation : légitimer des porte-parole et former des alliances

Si l'équipe du CSI met en œuvre une large consultation des usagers, l'idée est bien de concentrer l'appui sur un nombre plus restreint d'acteurs engagés directement dans la gestion des périmètres : les représentants élus et les autorités locales. Permettre à une organisation d'exister, c'est en effet lui permettre de mobiliser ses membres à travers quelques porte-parole légitimes. Le processus de légitimation de ces acteurs est au cœur de la démarche du projet localement, mais au-delà le projet Asirri vise aussi la promotion des FWUC au niveau des politiques nationales et des bailleurs. C'est dans cet objectif que l'équipe a appuyé la création du Farmer and Water Net, un réseau qui représente douze FWUC et 20 000 agriculteurs. C'est aussi un réseau à travers lequel le CSI cherche à promouvoir ses propres services et son existence.

Controverses autour du dispositif d'intervention

Le CSI s'est constitué comme un dispositif permanent et non comme une équipe projet temporaire avec des structures de gouvernance indépendantes du Gret. Avec le CSI, le Gret a fait le choix d'appuyer la structure de l'extérieur et donc de ne pas faire partie de son conseil d'administration, comme le souhaitait pourtant l'équipe locale. Voici une des controverses qui intéresse le Gret : être ou ne pas être dans les structures locales que l'ONG met en place ?

Faire reposer le financement des services sur les membres des FWUC pose aussi question. Il est difficile de convaincre les usagers d'investir 100 dollars par hectare pour recruter les services du CSI afin de créer une FWUC, alors que la majeure partie des familles paysannes a un revenu annuel inférieur à huit cent dollars. Le décalage économique entre un ménage paysan et un projet de développement est tel qu'il est difficile de les faire coexister. Mais cela n'interdit pas de construire des liens économiques qui renforcent la participation des paysans. Cela signifie simplement que ces systèmes d'interaction restent dépendants de subventions et donc d'une politique publique orientée en ce sens.

La question se pose encore de savoir pourquoi le CSI constituerait un partenaire opérationnel plus indiqué qu'un autre. Les formes de collaboration et de mobilisation des acteurs sont déterminantes pour la trajectoire des interventions, bien plus que la compétence de tel expert ou telle organisation. Et c'est en ce sens, à travers les négociations que le projet a mis en œuvre, que l'expérience du CSI est particulièrement innovante.

Pour conclure, ce document constitue en soi une procédure d'intéressement pour convaincre le lecteur de l'aspect crucial des formes de négociation entre les acteurs dans le cadre des projets de développement. Ouvrir la possibilité de choisir, c'est la seule manière de responsabiliser et de mobiliser les acteurs à travers les crises inévitables. Ainsi que Latour (1992) l'a souligné, le succès d'une innovation ne tient ni dans les qualités intrinsèques de l'invention, ni dans la connaissance du marché, ni dans l'avancée des technologies. Il réside dans la capacité de l'invention à attirer vers elle un nombre croissant d'alliés.

Synthèse rédigée par Magali Reinert

Sommaire

Synthèse	2
Sigles et acronymes	9
Introduction L'analyse du processus d'innovation	11
De quelques controverses dans le secteur de l'irrigation	15
• Pourquoi investir dans l'irrigation au Cambodge ?	15
• Comment investir mieux ?	22
• Quelle prise en charge technique et financière des périmètres irrigués ?	30
• Incomplétude des problématiques antérieures au projet Asirri	39
La problématisation : comment se rendre indispensable ?	41
• La problématique formelle du projet.....	41
• L'émergence du projet à partir d'un faisceau d'intérêts.....	43
• Les enjeux pour les FWUC de Prey Nup et Stung Chinit en 2008.....	44
• Les réseaux sous-jacents et le partenariat Gret – Cedac comme « point de passage obligé ».....	45
• Les centres de service au Mali, au Sénégal et en France.....	46
Inventer une adéquation partielle	48
• Passer d'un projet à l'autre	48
• Confronter la problématisation à la réalité du terrain : les diagnostics rapides.....	50
• Mise en adéquation stratégique.....	52
• La procédure de sélection des périmètres.....	54
• Les études détaillées : gérer l'incertitude	56
L'intéressement : négocier les rôles des autres acteurs	62
• Quels acteurs pour quels rôles ?.....	62
• Négocier un contrat de service	63
• Le premier service : l'enregistrement payant des membres de la FWUC	64
• Concrétiser l'enrôlement des irrigants.....	68
• Services de gestion financière.....	74
La mobilisation : légitimer des porte-parole et former des alliances	78
• Faire émerger des leaders paysans	78
• La création du Farmer and Water Net	79

Controverses autour du dispositif d'intervention	82
• L'insertion institutionnelle du projet	83
• Le modèle économique du CSI	85
• La gouvernance et le modèle institutionnel du CSI	88
Conclusion : Un effort permanent et circulaire de « traduction »	90
Bibliographie	95
Annexe 1 Présentation du projet Asirri	101
Annexe 2 Périmètres visités lors du diagnostic rapide	103
Annexe 3 Typologie de systèmes de contrôle de l'eau au Cambodge	104
Annexe 4 Liste des membres du Farmer and Water Net (FWN)	105
Annexe 5 Niveaux de gestion des FWUC	106

Sigles et acronymes

AFD	Agence française de développement
AusAID	Agence de l'aide au développement australienne
AVSF	Agronomes et vétérinaires sans frontières
Asirri	Projet d'appui aux irrigants et aux services pour les irrigants
BAD	Banque asiatique de développement (ADB en anglais)
CAVAC	Cambodia Agricultural Value Chain Program (projet financé par AusAID)
Cedac	Centre d'étude et de développement agricole cambodgien (ONG cambodgienne)
CER	Centres d'économie rurale (en France)
CDRI	Cambodia Development Resource Institute
CGER	Centres de gestion de l'économie rurale (dans la vallée du fleuve Sénégal)
CIF	Commune Investment Fund (fonds d'investissement communal mis à disposition par des bailleurs et l'État cambodgien via le NCDD, aussi nommé Commune / Sangkat Fund)
CISIS	Cambodia Irrigation Scheme Information System (base de données du MREM)
CPS	Centre de prestations de services (au Mali)
CSI	Centre de service pour l'irrigation (au Cambodge)
CUP	Communauté des usagers des polders de Prey Nup
DPA	Direction provinciale de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche
DPREM	Direction provinciale des ressources en eau et de la météorologie (PDOWRAM en anglais)
ECOSORN	Economic and Social Relaunch of Northwest Provinces (projet Union européenne)
FAO	Food and Agriculture Organization
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (financement de l'AFD)
FWN	Farmers and Water Net
FWUC	Farmer Water User Community (Communauté d'agriculteurs usagers de l'eau)
FWUG	Farmer Water User Group (subdivision d'une FWUC)
Gret	Professionnels du développement solidaire (ONG)
IMT	Irrigation Management Transfer
Iram	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
IRC	Institut des régions chaudes (Montpellier)
IWMI	International Water Management Institute
JICA	Japan International Cooperation Agency
MAFF	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (ministère de l'Agriculture)
MoU	Memorandum of Understanding (Accord cadre)

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau :
Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

MREM	Ministère des Ressources en eau et de la Météorologie (MOWRAM en anglais)
NCDD	National Committee for Sub-National Democratic Development (en charge des réformes de la décentralisation et de la déconcentration)
NSDP	National Strategic Development Plan
NWISP	Northwest Irrigation Sector Project
PIMD	Participatory Irrigation Management and Development (politique du gouvernement cambodgien de « développement et gestion participative de l'irrigation »)
PIU	Project Implementation Unit (unité de mise en œuvre d'un projet au niveau provincial)
PMO	Project Management Office (bureau de gestion d'un projet au niveau MREM)
PRASAC	Projet de réhabilitation et d'appui au secteur agricole au Cambodge
PUC	Prey Nup Polders Users Community
RGC	Royal Government of Cambodia (Gouvernement royal du Cambodge)
SCIRIP	Stung Chinit Irrigation and Rural Infrastructures Project
SCP	Sous-comité de pilotage (de la CUP)
WRMSDP	Water Resources Management Sector Development Program (BAD, multi-bailleurs)

Introduction

L'analyse du processus d'innovation

« À la naissance les projets sont tous mort-nés. Il faut leur ajouter de l'existence continûment, pour qu'ils prennent corps, qu'ils imposent leur cohérence grandissante à ceux qui les discutent ou qui s'y opposent. Aucun projet ne naît rentable, efficace, génial, (...). » (Latour, 1992, p. 72)

« À tous, il leur faut des alliés, des amis, de longues chaînes de traducteurs. » (Ibid., p. 78)

Les projets de développement dans le secteur de la coopération internationale, ceux qui contribuent aux politiques publiques des pays en voie de développement n'échappent pas à cette règle formulée par Bruno Latour qui souligne l'incertitude, la précarité de tout projet humain. Ainsi ils doivent mobiliser « des alliés » et imposer « une cohérence grandissante ».

La « sociologie de la traduction » offre un point de vue original à partir duquel considérer le déploiement des activités d'un projet de coopération au développement sur le terrain. Cette approche met en question les mécanismes de la production de l'accord entre acteurs, les conditions qui permettent leur convergence autour d'un changement ou d'une innovation, la « traduction » étant précisément l'opération qui permet d'établir un lien intelligible entre des enjeux, des activités a priori hétérogènes (Amblard, Bernoux, Herreros, & Livian, 2007, p. 136). Elle permet de se distancier des critères classiques de l'évaluation des projets, notamment l'efficacité, la comparaison formelle de résultats à des objectifs préalablement définis.

Il ne s'agit pas ici d'entrer dans une analyse théorique des principes de cette sociologie, mais de mobiliser concrètement certains concepts. Notamment ceux que Michel Callon a présentés dans son célèbre article « *Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc* » (1986). Leur usage permet de dévoiler les arrangements pratiques entre les intervenants dans le cadre d'un projet de développement à caractère « innovant », et qui se présente comme tel afin de convaincre d'autres acteurs de le soutenir. À travers cette approche, c'est toute la vie du projet dans les diverses arènes où il se négocie, se défend, s'évalue qui est mise en lumière. Comment un projet naît, se construit et s'achève ou parvient à se reproduire dans un ou plusieurs autres projets, comment son modèle change, s'impose progressivement à d'autres acteurs ou s'épuise.

Objet de cette enquête, le projet Asirri, Projet d'appui aux irrigants et aux services aux irrigants Cambodge - Haïti - Mali, se déploie dans trois contextes nationaux différents afin de mettre en place ou renforcer des centres de prestation de services à destination des associations d'irrigants. Il est mis en œuvre par une coalition de trois ONG françaises, le Gret, AVSF et l'Iram, dans chacun des contextes nationaux grâce à un financement de l'Agence française de développement (AFD), dit Fisong, *Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG*. C'est le premier financement de ce type, dédié aux initiatives des ONG pour tester des innovations, à être négocié entre les ONG et l'AFD¹. La suite de ce document se focalisera plus spécifiquement sur la mise en œuvre de la composante cambodgienne de ce projet depuis 2009 jusqu'au début de l'année 2012.

Les promoteurs de ce projet au Cambodge sont le Gret et une ONG locale, le Cedac. Ces deux partenaires sont impliqués depuis plus d'une décennie dans la création et l'appui à des associations d'irrigants au Cambodge. Ces programmes sont mis en œuvre en soutien à la politique du gouver-

¹ Les équipes du projet Asirri ont produit une capitalisation sous forme d'analyse comparée des processus d'innovation dans les trois pays (AVSF et al., 2012).

nement cambodgien, qui souhaite déléguer la gestion des périmètres irrigués aux usagers à travers la formation d'associations d'irrigants : des communautés d'agriculteurs usagers de l'eau (*Farmer Water User Communities*), couramment nommées *FWUC*.

Tandis que la plupart des *FWUC* formées par le gouvernement ou ses partenaires restent incapables de prendre en charge de façon effective leurs périmètres irrigués, deux *FWUC* formées par les équipes du Gret sur les périmètres de Prey Nup et Stung Chinit assurent une gestion relativement autonome grâce à la collecte d'une redevance. L'expérience de la mise en place de ces *FWUC* montre que celles-ci ne peuvent fonctionner sans appuis techniques professionnels, que ce soit pour la gestion financière, le suivi des bases de données des parcelles ou certains travaux d'ingénierie. Certaines tâches demandent des compétences hors de portée des élus paysans. Or les équipes d'appui technique financées par les bailleurs n'ont qu'un temps. De plus, l'intégration de professionnels aux côtés des comités des *FWUC* est coûteuse et ne répond pas toujours au niveau de qualification nécessaire. Par ailleurs, le ministère et les directions provinciales se révèlent incapables de fournir des appuis techniques appropriés sur le terrain au-delà de la création des *FWUC* et de leur enregistrement formel. Si les *FWUC* ne disposent pas d'appuis professionnels de qualité et si elles restent isolées institutionnellement, il est fort probable qu'elles ne pourront pas maintenir leur activité et que les périmètres périront à plus ou moins court terme.

Face à ce constat, le Gret et ses partenaires envisagent la mise en place d'un pôle de professionnels qui maîtrisent les principales tâches liées à la gestion des *FWUC* et pourraient apporter leurs appuis sur la durée. Cette idée doit être testée dans le cadre du projet Asirri avec la création d'un centre de service pour l'irrigation (CSI).

C'est autour de cette nouvelle « problématisation » que l'équipe du Gret cherche à rassembler ses multiples interlocuteurs et partenaires : bailleurs, fonctionnaires, responsables de *FWUC*, paysans, etc. Comment le fait-il concrètement ? Selon quelles sortes de « déplacements » ? L'un de ces déplacements est la traduction du projet Asirri formulé sur le papier dans un centre de service opérationnel. Comment passe-t-on de l'un à l'autre ? Que signifie cette transformation ?

Ce document vous convie à suivre le cheminement de cette idée, sa traduction progressive lors de la confrontation au terrain et la manière dont le réseau d'acteurs s'est peu à peu étendu, que ce soit localement vers les principaux bénéficiaires, les irrigants, ou vers les instances politiques où se négocient la continuation et le financement du centre de service.

On peut tracer de multiples routes pour raconter l'histoire du projet, celle que propose la sociologie de la traduction nous permet de jalonner ce parcours de quelques « moments de la traduction » privilégiés :

- la problématisation ou comment se rendre indispensable ? : la formulation initiale des problèmes, des hypothèses, la distribution par l'intervenant des rôles entre les différents acteurs (Callon, 1986, p. 180) ;
- l'intéressement : l'ensemble des actions et des dispositifs par lesquels une entité, en l'occurrence l'opérateur du projet, « s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs » telle que définie par sa problématisation (ibid., p. 185) ;
- l'enrôlement : « le mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte. L'enrôlement est un intéressement réussi. » (ibid., p. 189) ;
- la mobilisation : « Qui parle au nom de qui ? Qui représente qui ? » Comment certains individus se constituent-ils en porte-parole d'un groupe d'acteurs et assurent-ils leur représentativité ? (ibid., p. 193)
- la controverse : la dissidence, la contestation de la représentativité, des résultats acquis antérieurement, le rejet de la problématisation proposée ou la création d'une problématisation concurrente exigent de relancer les procédures d'intéressement, de renégocier les rôles, voire de reformuler une nouvelle problématisation (ibid., p. 200-201).

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau : Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

Notre cheminement démarrera par une analyse des controverses qui agitent le secteur de l'irrigation au Cambodge, qui précèdent la formulation du projet Asirri et par rapport auxquelles il tente de faire bouger les positions des acteurs. Il le fait en construisant une problématisation nouvelle, en proposant des solutions ambitieuses et risquées, notamment celle du paiement par les FWUC des services fournis par le centre. L'opérationnalisation de ces idées exige d'intéresser paysans et autorités locales à cette démarche, leur mobilisation à travers les comités des FWUC et leur enrôlement par la signature de contrats. Ils hésitent et les multiples négociations obligent à revoir en partie les hypothèses de départ. Chacun des moments évoqués ci-dessus nous permet de décrire les stratégies des acteurs, la manière dont ceux-ci résistent à l'enrôlement et les arguments qui ont été déployés pour les convaincre. On perçoit la fragilité des concepts, le travail continu de reformulation (de traduction) nécessaire pour mieux s'adapter aux réalités du terrain, aux questionnements des acteurs, à leurs doutes. Alors que les collaborations entre FWUC et équipe technique aboutissent à des résultats concrets, le projet s'achève déjà et c'est le dispositif mis en place qui génère d'autres controverses susceptibles d'alimenter de nouvelles problématiques et, espérons-le, de nouveaux projets dans la lignée d'Asirri.

Au moyen de multiples formes d'intéressements, le CSI parvient à faire venir dans ses bureaux agriculteurs, FWUC, bailleurs et agents de l'État, à faire circuler l'eau vers les parcelles des agriculteurs, conceptuellement par le biais du plan du réseau hydrologique et physiquement dans les canaux en terre, et à faire transiter les ressources des bailleurs vers les FWUC mais aussi dans bien d'autres directions. À travers le processus de traduction, un monde social se met en forme, se stabilise (ibid., p. 205), les incertitudes deviennent certitudes, pour un temps...

Les informations sont ici de première main, puisque l'auteur est aussi le coordinateur du projet Asirri sur le terrain. Beaucoup des orientations choisies le sont par lui avec ses collaborateurs. Ce document constitue en soi une tentative pour convaincre le lecteur de la pertinence de l'approche proposée par le CSI, et plus spécifiquement, de l'aspect crucial des formes de négociation entre les acteurs dans le cadre des projets de développement. Les agents d'un projet acceptent-ils de négocier leur intervention, de quelle manière et jusqu'à quel point ? Ont-ils les marges de manœuvre nécessaires ? Les procédures de négociation, les formes d'intéressement employées vis-à-vis des différents acteurs laissent-elles à chacun le libre choix de collaborer, de s'enrôler, de s'allier ou non ?

De quelques controverses dans le secteur de l'irrigation

Pour saisir les logiques des acteurs, leurs raisons et les intérêts qu'ils défendent à travers le projet Asirri, il faut aborder quelques éléments de contexte pour situer les enjeux du secteur de l'irrigation au Cambodge. Ces enjeux se rapportent à trois questions susceptibles de soulever de multiples controverses :

1. Pourquoi investir dans l'irrigation au Cambodge ? Quelles logiques président aux efforts d'investissement du gouvernement et des bailleurs étrangers dans ce secteur ?

Le gouvernement et les bailleurs internationaux sont engagés dans une politique ambitieuse d'investissement. Quelles en sont les déterminants historiques, politiques et institutionnels ? Pourquoi ce secteur leur paraît-il attractif ? À travers quelle forme d'administration les investissements sont-ils engagés ?

2. Comment assurer une meilleure performance des investissements ?

Le choix politique de porter des efforts d'investissement vers ce secteur n'en garantit pas la réussite concrète. De nombreuses contraintes techniques et économiques font que les transformations souhaitées et attendues, les objectifs initiaux sont rarement atteints. Par-delà ce constat, quelles alternatives sont proposées pour améliorer la productivité et la durabilité des investissements ?

3. Qui doit prendre en charge, sur les plans technique et financier, les périmètres irrigués construits par le gouvernement ?

L'une des politiques majeures du gouvernement, pour améliorer le fonctionnement des périmètres, consiste à en déléguer la gestion aux usagers organisés sous la forme collective de la FWUC. Quelles logiques le gouvernement poursuit-il à travers cette politique ? Les FWUC sont-elles la solution adéquate pour la gestion de tous les systèmes irrigués ? Quels sont les autres acteurs impliqués ? Comment financer l'activité des FWUC, l'opération et la maintenance des périmètres ? Qui doit payer ? Quelles sont les expériences antérieures qui informent le projet Asirri sur la manière de soutenir les FWUC ?

Pourquoi investir dans l'irrigation au Cambodge ?

- **Des opportunités claires en termes de développement agricole**

Potentiel agricole au regard des pays environnants

Souvent comparé à ses voisins, le Vietnam et la Thaïlande, le Cambodge reste à la traîne du développement agricole dans cette région. Les superficies irriguées sont faibles et la productivité agricole bien en-deçà du potentiel (USDA, 2010; Yu & Diao, 2011, p. 11). Le constat est certainement juste d'un point de vue global, renforcé par le contraste saisissant des images satellites de la frontière entre le Vietnam et le Cambodge au niveau du delta du Mékong : en saison sèche, le Vietnam est vert et parcouru d'un réseau dense de canaux d'irrigation tandis que le Cambodge reste brun et sec. Au Vietnam, la riziculture est pratiquée en toute saison avec jusqu'à trois cycles sur une année et l'intensification autorise des rendements moyens élevés. En principe, sur certaines zones, rien n'interdit d'envisager le même type de développement agricole au Cambodge.

Tous les experts s'accordent à reconnaître un potentiel de progrès important pour l'agriculture cambodgienne, que ce soit grâce à l'irrigation, l'extension des superficies cultivées, la diversification des cultures ou l'intensification des itinéraires techniques (Calas, 2006, p. 43). Le rôle de l'irrigation est d'ailleurs présenté comme une condition initiale à des transformations techniques plus importantes, car sans contrôle de l'eau, les systèmes cultivés restent vulnérables aux variations climatiques. De plus, le Cambodge bénéficie de l'accès à des ressources hydriques très importantes.

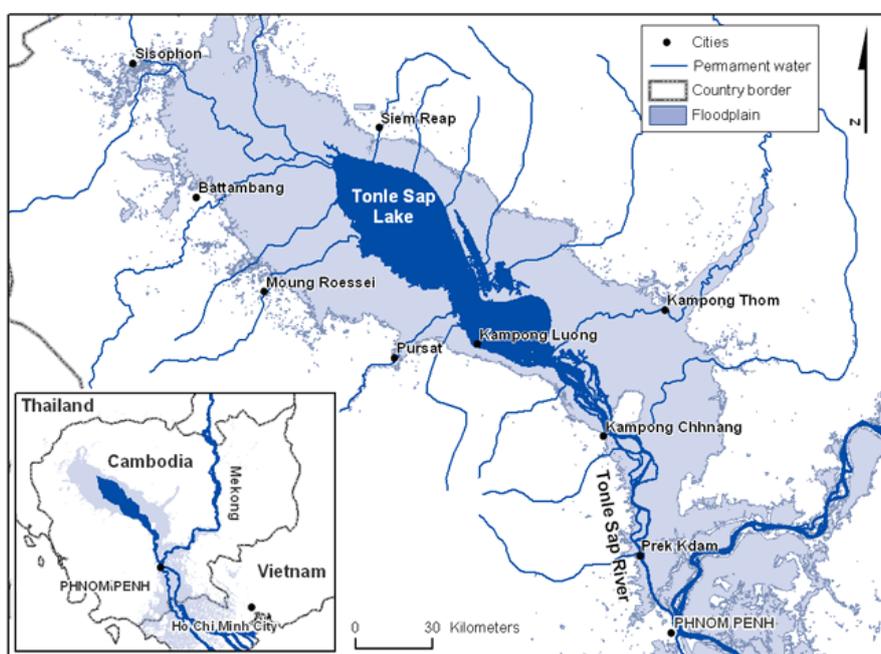
Des ressources hydrologiques abondantes et des contraintes climatiques

Le développement de l'irrigation au Cambodge se présente de manière spécifique du fait de son réseau hydrographique. Le cœur du pays est formé d'une plaine dotée d'une pente de faible amplitude fortement soumise aux inondations du Mékong et du Tonlé Sap. Ce lac au cœur du pays sert de zone d'expansion de la crue du Mékong en phase avec l'alternance entre la saison des pluies et la saison sèche (voir illustration 1).

Les ressources en eau apportées par la mousson, le Mékong et ses nombreux tributaires sont surabondantes pendant une bonne partie de l'année, mais peuvent devenir insuffisantes pendant des périodes prolongées, même au cours de la saison des pluies, affectant les productions agricoles. La saison sèche offre peu d'opportunités agricoles par manque de ressources en eau exploitables.

Du fait de ces particularités géographiques, les modes traditionnels de gestion de l'eau sont des systèmes de contrôle de l'expansion de la crue naturelle pendant la saison des pluies. Les paysans ont à certains endroits aménagés les passages naturels de l'eau afin de favoriser le drainage et l'expansion de la crue au moyen de drains peu profonds. Ailleurs, ils limitent le drainage et orientent les flux grâce à des digues peu élevées. Des aménagements qui permettent de modifier les conditions d'inondation localement, mais pas de contrôler parfaitement le risque climatique.

Illustration 1: Le Tonlé Sap, le Mékong et sa plaine d'inondation



(Source : created by Matti Kummu (Helsinki University of Technology), published on Wikipédia)

Les paysans khmers ont aussi appris à s'adapter à la variabilité des précipitations intrasaisonnières et interannuelles, à l'alternance entre périodes de sécheresse et d'inondation, en répartissant les risques entre des parcelles sur des terroirs variés plus ou moins soumis aux inondations, par le choix des semences, notamment en utilisant des variétés de riz de cycle moyen à long, avec plus ou moins de capacité d'élongation des tiges. Sur les sols les plus pauvres, où le risque d'inondation ou

de sécheresse est le plus marqué, les systèmes cultureux restent très extensifs, tandis que sur les zones de berge, sur les sols fertiles et où le risque est faible, l'intensification et la diversification des cultures sont logiquement plus poussées.

Un enjeu de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté et de développement économique national

Une maîtrise plus avancée des immenses ressources en eau du pays, un contrôle permettant de réduire les conditions de vulnérabilité aux inondations et aux sécheresses récurrentes semblent constituer des leviers indispensables à une modernisation des systèmes agraires et à l'intensification des itinéraires techniques pour réduire la vulnérabilité des ménages ruraux. Cela semble d'autant plus évident que 80 % de la population vivent en milieu rural. Ce secteur contribue à 34 % du PIB du pays avec une croissance stable, et il emploie encore 56 % de la force de travail (en 2007 selon CDRI, 2010). L'agriculture constitue toujours l'essentiel des ressources économiques des populations rurales où se concentre la pauvreté.

Plus de 80 % des familles paysannes cultivent du riz et cette culture couvre 80 % des superficies cultivées (Yu & Diao, 2011, p. 4). Le riz constitue la denrée de base de l'alimentation, un élément déterminant des systèmes de production et de consommation et en conséquence un enjeu en termes de sécurité alimentaire. La riziculture est remarquablement adaptée aux conditions des plaines d'inondation et les systèmes irrigués sont, sinon exclusivement, très majoritairement destinés à la riziculture.

Par ailleurs, la population croît et ses modes de consommation évoluent. La production agricole doit augmenter de manière importante dans les prochaines années pour assurer la sécurité alimentaire sur le long terme (Calas, 2006, pp. 8-13). Le développement de l'irrigation paraît ainsi être un instrument particulièrement opportun pour sécuriser la production, faciliter une intensification et une modernisation des méthodes de culture², lutter contre les problèmes de pauvreté rurale et faire face aux défis économiques du pays. L'enjeu est important à la fois pour les familles rurales les plus vulnérables, soumises aux aléas climatiques, et pour l'économie globale du pays.

L'irrigation apparaît logiquement comme un outil de sécurisation alimentaire, mais c'est un outil cher à l'unité de surface. Les périmètres ne touchent souvent qu'un nombre réduit et privilégié d'agriculteurs. De plus, les transformations agraires induites ne favorisent pas uniformément la sécurité alimentaire de tous les ménages. L'irrigation offre certes des opportunités économiques, mais elle accentue les différenciations économiques entre ceux qui ont accès à des sources d'investissement et ceux qui n'y ont pas accès.

Des processus complexes sont associés au développement de l'irrigation. Pour les approcher, il faut s'éloigner de la vision d'une relation mécanique et linéaire entre investissement et production. Étendre les superficies irriguées et leur permettre de jouer le rôle attendu en termes de sécurisation et d'augmentation de la production n'est pas simplement un défi technique, les enjeux sont autant politiques, organisationnels et sociaux.

● **Historique de la légitimation de l'État moderne par l'irrigation**

L'irrigation, au Cambodge, véhicule un imaginaire social et politique en lien avec les formes de gouvernance de l'État.

De la cité hydraulique à l'utopie meurtrière des Khmers Rouges, la mythologie du contrôle de l'eau

Les archéologues et historiens du Cambodge ancien ont favorisé le mythe de l'État despotique qui assure sa prospérité à travers le contrôle de l'eau, la maîtrise de l'irrigation et la production rizicole intensive (Groslier, 1974; Népote, 2010). La « cité hydraulique » angkorienne du IX^e au XV^e siècle

² Pilot (2007, pp. 280-281) décrit ce processus d'intensification comme étant possible lorsque l'approvisionnement en eau est sécurisé.

est aujourd'hui une hypothèse archéologique largement démentie (Pillot, 2007, pp. 61-82; Van Liere, 1980). Les *baray*, ces grands réservoirs, avaient un rôle essentiellement religieux et s'ils ont pu irriguer quelques cultures, ils ne furent pas à la base d'une révolution verte anachronique. Le mythe néanmoins perdure hors de l'arène scientifique, il nourrit un imaginaire national très vivace.

La reconstitution du mythe d'Angkor visait à associer le pouvoir royal à l'entreprise civilisatrice du protectorat français afin d'orienter les formes anciennes de pouvoir vers les objectifs de développement d'une nation moderne telle que les Français la concevaient à partir du début du XX^e siècle. L'État s'empare alors de la question de l'irrigation comme d'une possibilité remarquable de mise en valeur du territoire, de progrès, de modernisation du monde agricole au bénéfice de la « population ». Les régimes postcoloniaux vont s'approprier cet imaginaire à leur façon, depuis le coopératisme idéaliste promu par le régime sihanoukiste jusqu'à l'absurde meurtrier de l'utopie moderne des Khmers Rouges qui n'en constituera pour autant pas le terme.

Sous les Khmers rouges, de 1975 à 1979, l'ensemble de la population fut embrigadée dans des groupes de travaux forcés mobilisés pour l'essentiel à la construction d'infrastructures hydrauliques. Le pays se couvrit d'une grille régulière de canaux d'irrigation. Des travaux gigantesques furent réalisés à main d'homme sans l'intervention d'engins mécaniques et avec une ingénierie insuffisante. Et des centaines de milliers d'hommes et de femmes y laissèrent la vie, d'épuisement et par manque de soin.

Les objectifs politiques de la planification supplantèrent toute analyse technique rationnelle. L'héritage technique khmer rouge marque l'irrigation cambodgienne : 80 % des infrastructures de contrôle de l'eau existantes ont été construites au cours de cette période, la majeure partie des périmètres développés au cours des périodes antérieures ont été transformés et étendus. Du fait des nombreux problèmes de conception (Pijpers, 1989) et des destructions liées à la guerre, moins de 20 % de ces infrastructures étaient fonctionnelles à la fin des années 80.

L'imaginaire nationaliste et politique d'une société agraire autosuffisante n'a pas disparu avec le régime de Pol Pot. Il est réactivé dans les nouveaux modèles de développement économique qui apparaissent avec la pacification du pays à la fin des années 90. Alors que le gouvernement issu des premières élections démocratiques en 1993 a essentiellement encouragé la réhabilitation de petites infrastructures en vue d'améliorer la sécurité alimentaire du pays, les transformations politiques à partir de 1998 impliquent une politique d'investissement beaucoup plus ambitieuse.

Constitution d'un régime d'aide et logiques duales de l'État « développementiste »

Les années 90 sont celles d'une véritable « renaissance étatique » (Mikaelian, 2008, p. 143). En une dizaine d'années, le pays se transforme profondément : il met fin à un conflit sanglant, recouvre son indépendance politique, restaure les bases d'une économie et les cadres institutionnels antérieurs à 1970 et à la guerre civile. C'est en partie le résultat d'une politique volontaire et pragmatique du gouvernement pour rétablir sa légitimité sur la scène internationale et à l'intérieur du pays.

La démocratisation s'accompagne d'une libéralisation économique complète. L'économie de marché ne cessera de se renforcer, au bénéfice de la population qui se lance dans le petit entrepreneuriat, et, surtout, des élites politiques qui s'assurent le contrôle des secteurs les plus lucratifs. Un réseau dense de relations familiales, économiques et politiques renforce progressivement l'assise d'une élite convertie au capitalisme (Mikaelian, 2008, pp. 147-152, 177-180). La « privatisation de l'État » (Bayart, 2004, p. 17; Hibou, 2004, p. 35) s'accommode d'une démocratie réduite au processus électoral. Le parti au pouvoir s'approprie les structures de l'État qu'il mobilise pour apparaître comme étant le dispensateur des bienfaits de la paix. L'élite communiste reconverte légitime son ancrage politique interne et externe par la pacification du pays et l'amélioration des structures économiques : « *We are transforming the former battle fields as cultivated areas. We are transforming the former war zones as development areas and markets.* » (propos de Hun Sen en février 2010 repris par KhmerforKhmer, 2010) D'un État sécuritaire organisé dans une logique de guerre et de contrôle du territoire, il se transforme en État « développementiste ».

Pour financer cette transformation du pays, le gouvernement s'appuie volontairement sur l'aide internationale et le pays passe sous régime d'aide. Les bailleurs de fonds étrangers ont dépensé

entre 1992 et 2011 plus de 12 milliards de dollars. L'aide finance 80 % des projets d'investissement du gouvernement et 89 % dans le secteur du développement rural, qui inclut l'irrigation (chiffres de la BM en 2004 cités par Gerles, 2008, p. 221). Les politiques publiques dans les secteurs sociaux sont pratiquement entièrement dépendantes des grands bailleurs de fonds.

L'État cambodgien adopte résolument l'agenda et les discours des instances internationales. Les ministères conçoivent leurs politiques sous l'influence des assistants techniques étrangers. L'appropriation du discours sur le développement est une stratégie de légitimation suivie par les Cambodgiens pour mieux capturer la manne du développement, mais sans renoncer le moins du monde à leurs propres modes de contrôle du pouvoir et des ressources de l'État.

L'administration est traversée par des logiques duales et concurrentes. D'une part une volonté de construire les services d'État selon les normes internationales. Et d'autre part, la poursuite toujours plus compétitive de la privatisation des ressources de l'État, leur contrôle à des fins personnelles et politiques. Ces deux logiques sont mises en œuvre parallèlement par les mêmes personnes, depuis les élites politiques jusqu'aux niveaux de l'administration les plus bas. Cette dualité rend très difficile la lecture des logiques institutionnelles par les observateurs externes partagés entre la condamnation unanime des systèmes de corruption et la volonté de soutenir le renforcement des institutions publiques dans une perspective de long terme.

Engagement politique de l'État en faveur de l'irrigation

Cette ambiguïté se retrouve au sein des interventions dans le secteur de l'irrigation. Ce dernier est au cœur du système de légitimation de l'État cambodgien à la fois interne, par la mobilisation de symboliques puissantes, et externe, dans sa vision *développementiste*. Parallèlement, il nourrit les stratégies de capture des ressources de l'État à des fins politiques et privées.

Avec la stabilisation issue des élections de 1998, une politique ambitieuse de reconstruction des infrastructures voit le jour. Le gouvernement et ses partenaires internationaux considèrent le développement de l'irrigation comme une priorité économique. Ceci est clairement inscrit dans les plans stratégiques nationaux de développement (NSDP) successifs³.

À travers les projets d'infrastructures rurales et d'irrigation, les politiciens tentent de renforcer l'image d'un parti capable de grandes réalisations, qui met en œuvre des politiques et réalise des actions concrètes et visibles : « *The CPP consistently campaigns on its ability to "get things done." The power to mobilize resources and deliver tangible local development goods is central to the party's image and dominates television news broadcasts.* » (Rodan & Hughes, 2012, p. 376)

Comme le souligne un rapport d'évaluation de la BAD (ADB, 2009, p. 18), les investissements dans l'irrigation entrent aisément dans les cadres conceptuels à la fois des élites politiques, des populations rurales et des bailleurs internationaux. Ces derniers recherchent des projets « intensifs en capital » et orientés vers des objectifs de lutte contre la pauvreté en milieu rural pour répondre à leur agenda international. Une coalition d'acteurs aux intérêts hétéroclites émerge à travers l'objectif d'un meilleur contrôle de l'eau. L'un de ces acteurs est l'administration publique de l'eau.

• Logiques politiques et institutionnelles : l'administration de l'eau

« *En ce moment la plaie du pays est l'innombrable quantité de fonctionnaires ou mandarins pourvus de titres, mais qui n'ont pas de fonctions définies à exercer le plus souvent et qui grugent le peuple d'une manière scandaleuse. Le nombre des employés devrait être réduit au strict nécessaire, ils seraient rétribués et des lois nouvelles seraient faites pour réprimer la malversation.* » (Moura, 1875, cité par Martin, 1989, p. 36)

³ Par exemple, le plan pour la période 2006-2010 mentionne : « *The priorities for the next five years are: Rehabilitate and reconstruct the existing irrigation and drainage systems particularly in high poverty incidence areas and along the border areas; (...) Strengthen and expand Farmer Water User Communities with increasing membership and participation of women; Promote investment by private sector in irrigation, drainage and other aspects of agricultural water management; (...)* » (RGC, 2006, pp. 63-64).

Cette déclaration d'un administrateur français du 19^e siècle est significative de la persistance sur la longue durée du décalage entre les logiques et normes des intervenants étrangers et celles de l'administration cambodgienne.

La création du MREM

Le ministère des Ressources en Eau et de la Météorologie (MREM) a été créé officiellement en 1999 à partir de la Direction générale de l'Irrigation, de la Météorologie et de l'Hydraulique, qui prend alors son indépendance vis-à-vis du ministère de l'Agriculture, de la Forêt et des Pêches (MAFP). Le directeur général de l'époque obtint le rang de ministre, poste qu'il occupe toujours actuellement.

Ce choix organisationnel semble curieux tant l'irrigation relève du champ de l'agriculture. Ce changement a été adopté contre l'avis du ministre de l'Agriculture, furieux de la perte d'un secteur d'activité lucratif et de la création d'un concurrent direct dans ses relations avec les bailleurs étrangers. Les relations entre les deux ministères restent à ce jour très difficiles (Nang, Khiev, Hirsch, & Whitehead, 2011, p. 33).

Bien entendu, cette création est justifiée par l'importance que le gouvernement accorde à l'irrigation, mais une explication plus crédible semble devoir être recherchée dans les logiques politiques à la suite des élections de 1998. Le nouveau ministère permet la création de nouveaux postes (secrétaires d'État, etc.) qui rétribuent les alliés politiques ayant contribué au succès du parti au pouvoir, le PPC⁴. Le MREM est en outre conçu comme un instrument de captation des ressources financières étrangères (et nationales) qui s'orientent vers ce secteur d'activité (Roux, 2005, p. 11) et de les redistribuer sous diverses formes.

Budget du MREM

L'activité du MREM est directement liée aux financements de bailleurs privilégiés tels que la BAD, l'AFD, les Australiens (AusAid), les Japonais (JICA) et les Coréens (KOICA), et de plus en plus la Chine. En outre, ce ministère est prioritaire en matière d'augmentation budgétaire, du fait de son rôle présumé en matière de lutte contre la pauvreté (NGO Forum, 2010), un agenda bien en ligne avec celui des bailleurs.

Ainsi le MREM, à partir de moyens et d'un budget très limité, va-t-il se développer de manière remarquable. Son budget courant – hors dépenses d'investissement – est passé de moins de deux millions de dollars en 2000 à plus de 12,5 millions de dollars en 2012, tandis que celui de l'agriculture passait de 6,7 à 26,7 millions de dollars. Mais la différence est bien plus considérable en termes d'investissements : ceux-ci atteignent 176 millions de dollars en 2012 dans le secteur de l'eau agricole contre 48 millions de dollars gérés par le ministère de l'Agriculture (NGO Forum, 2012). Ce sont 17 % des crédits d'investissement de l'État qui lui sont alloués !

Dans une telle configuration, il semble pour le moins nécessaire de s'interroger sur la pertinence et la productivité de tels investissements au-delà de leur rôle supputé en matière de réduction de la pauvreté.

Réseaux de patronage et compétition internes

Certains auteurs décrivent le système politique et administratif cambodgien sous la forme de « réseaux de patronage » en concurrence qui monopolisent les ressources et les charges de l'État (Kimchoeun *et al.*, 2007). Un « patron » contrôle l'accès à des ressources et des bénéfices dont leurs subordonnés dépendent (positions, budgets, informations, relations institutionnelles et réseaux économiques, etc.). Typiquement, le patron structure ses relations en attribuant des fonctions, des charges à ses subordonnés, en les mettant à la tête d'un réseau de niveau inférieur. La capacité

⁴ Parti du Peuple cambodgien, *Cambodian People Party (CPP)* : parti majoritaire de la coalition gouvernementale et du Premier ministre Hun Sen, dominant largement la scène politique cambodgienne depuis l'éviction du FUNCINPEC lors du coup d'État de 1997.

des fonctionnaires à s'insérer dans ces réseaux est cruciale pour leur assurer un niveau de vie décent malgré les faibles salaires et leur permettre de progresser dans l'administration (Korm, 2011, p. 78).

L'organigramme officiel interne du MREM, le partage des fonctions officielles entre les différents services n'ont pratiquement rien à voir avec les responsabilités réelles détenues par ces patrons. Les plus puissants négocient directement avec le ministre l'allocation des charges et des contrats et s'entourent de ses propres équipes. Ces réseaux n'ont pas vocation à faire collaborer les différents départements en fonction de leurs compétences respectives, mais au contraire sont en concurrence. Des alliances se nouent et aussi de solides inimitiés qui interdisent certaines formes de collaboration. Une logique antinomique à celle des intervenants étrangers qui cherchent à suivre les découpages administratifs formels et à promouvoir l'échange d'information, la coordination interne entre les différents services.

Stratégies des fonctionnaires

Près de 1 400 fonctionnaires sont attachés au MREM selon le dernier recensement réalisé par le gouvernement en 2009. Le département de l'ingénierie à lui seul rassemble 40 % du personnel du ministère, ce qui marque bien l'orientation majeure de ce ministère entièrement dédié à la construction d'infrastructures.

Sans grand risque d'erreur, on peut estimer que moins de 30 % de ces fonctionnaires travaillent réellement au ministère et encore moins dans les provinces. Un très petit nombre y est actif à temps plein. La faiblesse des salaires, en moyenne autour de 80 dollars par mois en 2012, oblige les fonctionnaires à rechercher d'autres formes de rémunération. Les fonctionnaires absents ou inactifs travaillent en réalité pour le parti ou maintiennent leur nom sur les listes des fonctionnaires à titre de sécurité sociale.

Pour accéder à la fonction publique, il faut combiner trois éléments : de l'argent pour acheter le poste (entre cinq mille dollars pour un chef de bureau à une ou plusieurs centaines de milliers de dollars pour un poste de secrétaire d'État ou de directeur général), appartenir à un réseau dirigé par un patron influent, et être un membre actif du parti politique au pouvoir (Im & Ky, 2009). Il est très difficile d'établir un lien entre le prix d'un poste de fonctionnaire et la rémunération afférente. À l'évidence, d'autres stratégies permettent aux fonctionnaires de s'assurer des conditions de vie décentes.

Les fonctionnaires subalternes travaillent à temps partiel et ont des sources de revenu privées : petit commerce, agriculture, etc. Leur position dans l'administration leur permet de capter une clientèle en rapport avec leur activité. Certains travaillent avec des ONG et bénéficient alors de compléments de salaire. La surveillance des chantiers pour le MREM est une activité lucrative du fait des arrangements avec les entrepreneurs.

Les techniciens les plus compétents vendent leurs services sous forme de consultance pour les entreprises, les ONG ou les institutions multilatérales. Leur office au sein du ministère est une source d'information pour se positionner sur les appels d'offres.

Les hauts fonctionnaires doivent négocier les budgets de fonctionnement et d'investissement qui leur sont alloués en assurant un pourcentage à leur hiérarchie et au parti. Ils sont en lien avec des entreprises de travaux publics. Leur avancement exige un investissement important qui est lié à leur capacité à mobiliser un réseau de promoteurs financiers souvent sur une base familiale. Réseau qu'il faut ensuite pouvoir rétribuer.

À travers cette logique marchande, chaque ministère, chaque département au sein du ministère et chaque direction provinciale entrent en compétition les uns avec les autres (Roux, 2005, pp. 16-17) pour contrôler les ressources et les budgets, afin de financer leurs opérations de marketing politique et rentabiliser leurs investissements initiaux. L'expansion continue des budgets du MREM et des investissements nourrit le système et permet de satisfaire les uns et les autres, d'étendre le réseau des collaborateurs et des soutiens politiques.

Ces pratiques illégales en principe sont fortement inscrites dans le fonctionnement institutionnel « normalisé » des ministères et ne relèvent pas de comportements isolés de fonctionnaires malhon-

nêtes. Elles sont liées à la forte politisation de l'administration et à l'absence de contre-pouvoir effectif. Le système hiérarchique est contraignant pour les fonctionnaires, basé sur une obéissance inconditionnelle envers leur patron respectif. En contrepartie, ils disposent d'une grande liberté dans la mise en œuvre de leurs responsabilités, ils ne sont soumis à aucun contrôle et très peu d'exigence sur la qualité des résultats. Dans ces circonstances, la qualité du service public et la performance des systèmes irrigués est souvent le moindre de leur souci.

Certains fonctionnaires pourtant construisent leur réputation aussi sur leur compétence, le partenariat avec des institutions internationales et sur une vision stratégique du service public. Cependant ils doivent composer avec les logiques internes sauf à se maintenir à un niveau subalterne. Il existe aussi une volonté politique de promouvoir certains fonctionnaires compétentes au minimum pour maintenir la façade du service public. En tout état de cause, les stratégies des fonctionnaires sont complexes, rarement univoques et difficilement lisibles de l'extérieur.

Accommodements des partenaires financiers

Les bailleurs en général n'ignorent pas ces logiques de patronage politique et d'accaparement. Certains s'en accommodent, d'autres tentent de les contourner en obligeant le MREM à mettre en place des unités de gestion indépendantes pour les projets qu'ils financent, les Project Management Office (PMO), soumises à des procédures financières définies et contrôlées par les bailleurs qui réduisent sérieusement la marge de manœuvre des fonctionnaires qui en contrepartie obtiennent des compléments de salaire. Cela implique la création d'un système parallèle au fonctionnement normal du ministère, contrôlé par de l'assistance technique sous forme de consultances externes, non soumises aux règles du ministère, mais à des règles contractuelles.

● **Se confronter aux logiques institutionnelles et politiques du MREM ?**

La culture politique du MREM décrite ci-dessus constitue un frein considérable à des évolutions techniques et organisationnelles visant une plus grande performance des périmètres irrigués. Chaque acteur doit évaluer ses marges de manœuvre pour induire des transformations positives dans la gouvernance du secteur. Certains désespèrent et, en conséquence, se retirent ou restreignent leurs activités à la sphère locale, sans réelle influence sur des enjeux plus larges. D'autres estiment que cette culture administrative n'est pas complètement homogène et que des espaces existent, notamment grâce à certains fonctionnaires qui cherchent à s'allier aux bailleurs de fonds. C'est en partie cette carte que joue l'AFD, le bailleur du projet Asirri.

Certains assistants techniques de l'AFD promeuvent une politique des petits pas, d'influence et de diversification des expériences sur le terrain, d'où pourrait émerger un renouvellement des politiques d'investissement du gouvernement, non sans un travail volontaire de plaidoyer et d'influence au niveau ministériel. Mais aussi un travail d'opérationnalisation des évolutions proposées sur le terrain.

Comment investir mieux ?

L'irrigation offre des opportunités évidentes en matière de développement agricole. Et il existe une volonté politique claire d'investir dans ce secteur. Des investissements considérables sont réalisés. Néanmoins les preuves concrètes d'une amélioration de la productivité agricole, de la réduction de la pauvreté sur les zones nouvellement aménagées manquent à quelques exceptions près. Or les périmètres sont rarement fonctionnels. Ceux qui le sont permettent essentiellement un appoint en eau en saison des pluies, une protection partielle contre la sécheresse et rarement contre les inondations⁵.

⁵ Dans certains cas, l'irrigation en permettant un décalage des cycles agricoles permet d'éviter l'exposition des cultures aux périodes de risque d'inondation.

Sur la base d'un bilan rapide, il s'agit ici de s'interroger sur la productivité et la viabilité des investissements réalisés. Quelles sont les dynamiques observées et quelles conditions permettent d'atteindre leurs objectifs économiques et sociaux.

- **Superficies irriguées et nombre des périmètres fonctionnels**

La question de l'importance économique du secteur de l'irrigation est discutable. Seul le ministère produit des statistiques qu'il a intérêt à gonfler afin de marquer son importance, bien loin d'une perspective d'information critique sur les enjeux de l'irrigation.

Selon le MREM, en 2008, il y avait 1 120 000 hectares irrigués (Chem, Kim, & Khiev, 2010, p. 15; MOWRAM, 2009a), soit 43 % des terres cultivées : environ 770 000 hectares irrigués en saison des pluies et 350 000 en saison sèche. Ce chiffre signifierait que les superficies irriguées auraient triplé en dix ans, puisqu'en 1999, les superficies irriguées étaient estimées à 407 000 hectares (Sinath, 2002, p. 166). Sur la seule période 2006-2008, le ministère indique avoir mis en œuvre 141 projets d'irrigation pour 267 000 hectares irrigués, dont 70 % en appoint en saison des pluies et 30 % en saison sèche (RGC, 2009, p. 41). Cela implique un rythme de près de 90 000 hectares irrigués supplémentaires par an. C'est tout simplement invraisemblable.

Les statistiques du MREM résultent de l'addition systématique des superficies irriguées potentielles calculées pour l'ensemble des projets d'irrigation menés par le MREM, et non pas d'une estimation de l'irrigation effective vérifiée sur la base de relevés de terrain sur des périmètres fonctionnels. En effet, le potentiel estimé est rarement approché. Si l'on exclut les terres de décrue, il est très probable que les superficies irriguées *aménagées et fonctionnelles* représentent moins de 10 % des surfaces rizicoles. Mais aucune statistique fiable et indépendante n'est disponible.

Il y aurait actuellement plus de 2 400 « systèmes irrigués » identifiés par le MREM à travers le territoire (MOWRAM, 2009b), mais d'un point de vue technique, ce que recouvre la notion de « systèmes irrigués » et leur niveau d'opérationnalité sont de parfaites inconnues. La base de données du CISIS (*Cambodia Irrigation Scheme Information System*), créée au ministère avec l'appui de l'AFD, intègre 595 périmètres à la fin de l'année 2009 et sans doute la majeure partie des périmètres d'*importance* à travers le territoire, dont 45 sur la seule province de Kompong Thom. À la même époque, l'équipe du projet Asirri en a visité une vingtaine sélectionnés sur la base de la qualité de leur fonctionnement selon la base de donnée et, au final, identifié moins de cinq qui étaient *partiellement* opérationnels (voir page 50 et suivantes). Cela donne une première approximation de l'état réel des infrastructures de contrôle de l'eau à travers le pays, loin des chiffres mirobolants produits par le gouvernement.

Il y aurait en réalité très peu de périmètres irrigués fonctionnels et la majeure partie d'entre eux irriguent des superficies très inférieures aux estimations des ingénieurs. Il ne s'agit pas seulement de problèmes relatifs à la conception des périmètres construits à l'époque des Khmers Rouges, cela concerne tout autant les périmètres construits ou réhabilités lors de la dernière décennie, y compris avec l'appui des bailleurs de fonds étrangers. Mais alors à quoi servent les sommes astronomiques dépensées par le gouvernement ?

Les logiques macro-économiques et politiques qui justifient les investissements ne permettent pas d'analyser leur effectivité et de considérer sérieusement les conditions nécessaires à leur productivité, entre autres :

- que la conception du système d'irrigation réponde aux objectifs qui lui sont assignés,
- que les périmètres irrigués soient fonctionnels,
- que l'irrigation engendre une dynamique économique et que celle-ci bénéficie aux agriculteurs pauvres,
- que l'investissement puisse être rentabilisé sur le long terme,
- qu'il y ait une prise en charge des infrastructures en termes d'opération et de maintenance.

- **Adapter les solutions aux objectifs et intérêts des usagers**

Une grande diversité de systèmes hydrauliques

Le modèle technique idéal du réseau d'irrigation gravitaire avec des canaux de distribution jusqu'à la parcelle est loin de constituer l'essentiel des systèmes observés. Il existe une grande diversité de types de systèmes irrigués au Cambodge (Fontenelle, 2006; Halcrow, 1994b; Sinath, 2002) que la typologie proposée par l'équipe Asirri tente de résumer (Voir annexe 3).

Les systèmes de stockage, de dérivation de l'eau et de pompage permettent l'irrigation proprement dite car ils assurent un supplément d'eau à la parcelle en cas d'insuffisance des précipitations. Cependant leur niveau de contrôle de l'irrigation est très variable en fonction du régime du cours d'eau ou de la ressource. Les barrages de dérivation ne permettent une irrigation en saison sèche que si la rivière est permanente ou maintient un débit suffisant après la fin de la crue. Les *prek* ou canaux de colmatage répandus le long du Mékong servent surtout à la fertilisation (le colmatage) des zones d'arrière-berge. Certains sont équipés de systèmes de pompage qui permettent d'intensifier les cultures de décrues.

Les systèmes d'endiguement et de drainage courants dans les plaines autour du Tonlé Sap jouent un rôle important dans la protection des cultures, mais ne permettent pas l'irrigation en tant que telle. Ils sécurisent les cultures de saison des pluies, soit en réduisant l'impact d'une inondation ou d'une entrée d'eau saline, soit en évitant un drainage trop rapide des eaux de surface ou encore en favorisant ce drainage.

Dans la zone de crue du Tonlé Sap, une dynamique économique autonome a vu l'émergence de nombreux petits réservoirs de crue qui permettent la production intensive de riz de décrue irrigué et des rendements élevés. Ces ouvrages ne sont pas développés par des paysans locaux, mais par des hommes d'affaires apparemment liés au gouverneur de la province qui investissent dans la construction de ces réservoirs (Phann & Vrieze, 2010). En saison sèche, ils revendent l'eau à des agriculteurs qui s'installent temporairement autour du réservoir. Cette nouvelle forme d'exploitation des plaines inondées par le Tonlé Sap provoque des conflits fonciers avec les populations locales. Elle contribue aussi au déboisement de la forêt inondée qui entoure le lac, un milieu essentiel pour la reproduction des poissons. C'est sans doute cet aspect environnemental et la concurrence exercée avec l'activité de pêche qui a conduit le gouvernement à interdire ces ouvrages et Hun Sen, le Premier ministre en personne, à ordonner leur destruction fin 2009.

Les dynamiques divergent en fonction des zones et des types d'ouvrage. De nombreux périmètres combinent différents types de systèmes d'irrigation et de fonctions. Ils diffèrent aussi selon d'autres critères, notamment par la taille, l'existence d'un système de distribution et de drainage plus ou moins élaboré, l'existence de nombreuses structures secondaires qui permettent de contrôler les flux d'eau et d'assurer une allocation optimale : portes d'eau, vannes, partiteurs, siphons, seuils, etc. Ces infrastructures secondaires jouent un rôle fondamental dans la qualité du service obtenu par les agriculteurs, et leur absence – notoire sur nombre de périmètres – rend souvent la gestion de l'eau problématique et conflictuelle.

Quels objectifs pour quels intérêts?

Le gouvernement investit beaucoup dans l'acquisition de la ressource en eau (barrages, réservoirs, systèmes de pompage) et le système dit « primaire », mais pas ou peu dans les infrastructures de niveaux secondaire et tertiaire. Or le contrôle de l'eau est crucial pour mettre en place une gestion effective et un système de règles performantes entre les usagers (Plusquellec, 2002, pp. 21-23).

L'objectif politique de lutte contre la pauvreté implique des décisions d'investissements sur des zones peu propices à l'irrigation. Pourtant les objectifs restent les mêmes : une augmentation de la productivité – peu probable dans ces conditions –, au lieu d'orienter la conception du système vers la sécurisation de la production. Or, ces choix ont éventuellement des conséquences importantes pour la conception des infrastructures et leur gestion future.

Les objectifs des investissements du gouvernement sont orientés majoritairement vers l'augmentation de la productivité – à n'importe quel prix – alors que les agriculteurs recherchent la fiabilité du service, la commodité du mode de gestion et son faible coût. Ils sont aussi sensibles à l'équité du mode de distribution.

Tous les objectifs ne sauraient être atteints de la même manière ou convenir à toutes les catégories d'usagers et de gestionnaires. Chaque situation présente des contraintes techniques spécifiques, difficilement généralisables. Et sur un même périmètre, tous les acteurs ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Prendre en compte la diversité des situations, arbitrer entre des intérêts parfois antinomiques est une fonction malheureusement peu investie.

Adapter les solutions techniques aux pratiques et connaissances paysannes

Au Cambodge, la construction d'infrastructures hydrauliques dans un but productif est relativement récente et liée à l'intervention de l'État. Il n'existe pas de système *traditionnel* d'irrigation avec un contrôle de l'eau qui requiert un effort de coordination collectif. Par *traditionnel*, nous entendons riche d'une longue construction socio-historique (Jolly, 2002, p. 13). Aucun système ne préexiste aux efforts de développement, qu'ils soient initiés par le gouvernement ou les agences internationales.

Les systèmes agraires *traditionnels* sont remarquablement adaptés aux crues annuelles, aux variations agro-écologiques (Pillot, 2007; Van Liere, 1980). Toutefois, basés sur la connaissance des terroirs, le calage des calendriers culturels et la sélection variétale, ils impliquent un contrôle limité des flux d'eau, une faible mobilisation collective et n'exigent pratiquement jamais un partage de l'eau entre les irrigants. Ainsi, la gestion des périmètres irrigués lorsqu'ils sont fonctionnels pose des problèmes entièrement nouveaux pour les communautés rurales. Elles n'ont pas à leur disposition des modèles anciens de gouvernance de ressources communes sur lesquels s'appuyer pour gérer les problèmes de partage de la ressource, de gestion de conflit, d'opération et de maintenance. Les agriculteurs sont relativement démunis pour répondre aux transformations techniques et organisationnelles associées aux nouvelles infrastructures conçues entièrement par des ingénieurs.

Le décalage entre les références techniques des ingénieurs et les références ou attentes des agriculteurs en matière d'irrigation et de contrôle de l'eau est considérable et source de nombreux malentendus, voire de conflits ouverts. Dans certains cas, le placage d'un modèle technique d'irrigation par des ingénieurs sur un territoire sans tenir compte de l'existant – et des connaissances des agriculteurs – est la cause de dysfonctionnements majeurs des périmètres. De plus, même si le système d'irrigation fonctionne selon les normes des ingénieurs, les agriculteurs ne souhaitent pas toujours modifier leurs pratiques culturelles aussi profondément que ce que suppose le nouveau système hydraulique, par exemple en termes d'intensification, d'usage d'intrants (engrais et pesticides) difficilement accessibles et coûteux au regard de la valeur du riz.

La possibilité d'une entente entre les ingénieurs et les agriculteurs, d'une traduction réciproque entre connaissances techniques et pratiques est minée par les différences de statut, le manque de confiance, les contraintes institutionnelles et contractuelles, les intérêts financiers et plus généralement le manque de concertation efficace.

Plusieurs expériences – dont celle du périmètre de Stung Chinit – indiquent que le modèle d'irrigation avec contrôle total de l'eau à la parcelle, sur la base de canaux de distribution surélevés et d'un réseau de drainage indépendant, est exagérément coûteux (en termes de maintenance) et inadapté aux attentes des agriculteurs en termes de suivi et d'intensification de la production (Rousseau, Balmissé, Toelen, Castellanet, & Fontenelle, 2009). D'autres techniques plus simples et beaucoup moins coûteuses – dans ce cas, souhaitées par les agriculteurs dès le départ – paraissent plus pertinentes, telles que :

- construire des canaux à double fonction d'approvisionnement et de drainage, alimentés en ligne basse, c'est-à-dire dont le niveau d'eau est inférieur au niveau du champ (Pillot, 2007, p. 463), avec pompage secondaire (ou écope) par l'agriculteur pour alimenter ses champs. Ces canaux ont l'avantage d'être beaucoup moins coûteux à construire, moins larges et très faciles d'entretien ;

- privilégier un système d'irrigation en vue de la double culture de saison des pluies, plutôt que développer la culture de saison sèche ; les cultures précoces et tardives de saison des pluies exigent une irrigation d'appoint, mais leur besoin en eau est très inférieur à la période de saison sèche en irrigation totale. Sur les systèmes de pompage, c'est la solution privilégiée par les agriculteurs pour réduire leurs coûts de carburant. (Pillot, 2007, p. 463)

Certes, ces solutions sont moins performantes que des canaux portés, avec un système de drainage indépendant et une intensification basée sur une deuxième culture en saison sèche, mais elles sont par contre peu coûteuses, présentent un faible risque d'échec, s'adaptent mieux à des sols moins fertiles, à une ressource en eau limitée et sont donc probablement dans la plupart des cas bien plus rentables. Cependant une stratégie de moindre investissement peut ne pas s'accorder aux intérêts des agents de l'État qui gèrent les contrats de construction.

• Envisager de nouvelles stratégies d'investissement

Investir sur des périmètres de petite taille

Privilégier l'investissement sur des périmètres de taille modeste est une option avancée par des experts et des organisations comme le Cedac⁶ et le CDRI⁷. C'est aussi une opinion largement partagée au Gret et reprise dans une évaluation de la BAD (2009) qui finance en général des projets de grande taille.

Le gigantisme des investissements génère des problèmes techniques et de gestion à leur mesure, souvent insurmontables dans les conditions institutionnelles qui prévalent au Cambodge. Construire une coordination entre les usagers sur plusieurs milliers d'hectares est un défi très complexe. A contrario, la réduction de la taille des périmètres devrait s'accompagner d'une gestion plus aisée des paramètres techniques et organisationnels.

Cette appréciation est assez intuitive et sans doute globalement juste, même s'il convient de nuancer le rapport direct entre la taille des périmètres et leur complexité. En effet, l'équipe du projet Asirri a constaté dans le cadre de son diagnostic que les petits périmètres sont loin d'être épargnés par les problèmes de conception technique et d'organisation. La qualité de la ressource en eau et les moyens techniques pour l'exploiter ne sont pas directement liés à la taille du périmètre. Il y a donc un arbitrage à faire entre une série de paramètres plus complexe. Par ailleurs, s'il est plus facile d'organiser des groupes de paysans de taille restreinte, l'appui technique et le fonctionnement de l'organisation coûte aussi beaucoup plus cher à l'unité de surface (KOSAN, 2010, p. 7).

Ainsi, on ne peut ignorer que la FWUC dont l'organisation est aujourd'hui la plus solide au Cambodge est la Communauté des usagers des polders de Prey Nup (CUP), qui gère un périmètre de 10 500 hectares, soit la plus large zone sur laquelle un contrôle de l'eau est effectif au Cambodge. Même si ce n'est pas le critère déterminant, la taille du périmètre n'est pas étrangère à cette réussite car elle permet des économies d'échelle. Les coûts de gestion sont répartis sur un grand nombre d'hectares et restent raisonnables pour les usagers.

En conséquence, le débat « grand ou petit périmètre » n'est peut-être pas le plus pertinent. Il faut combiner et trouver la juste mesure entre assurer une gestion intégrée de la ressource au niveau global, partager les coûts de gestion sur une superficie importante et permettre une responsabilisation forte au niveau le plus proche possible du producteur. Soit s'orienter vers des formes de gestion multiniveau (Ostrom, 2010, p. 126), adaptées aux caractéristiques de l'aménagement, sans non plus démultiplier exagérément les lieux et niveaux de décisions.

⁶ Voir l'article du *Cambodia Daily* du 26-27 février 2011 (Vrieze, 2011).

⁷ Le CDRI propose un tableau de comparaison entre grands et petits périmètres particulièrement explicite (et un tant soit peu caricatural) (Thun & Chem, 2007, p. 2).

Appuyer l'investissement paysan et privé

Pour certains experts du Cedac, l'option de travailler sur des petits périmètres ne tient pas uniquement au fait qu'ils sont plus faciles à gérer, mais plutôt à la volonté de diriger les appuis vers des initiatives paysannes plutôt que sur des projets d'investissement gouvernementaux. Si les paysans sont prêts à investir leurs propres ressources pour le développement d'un périmètre, les chances de succès seront plus élevées. Malheureusement, du fait de la faiblesse des moyens financiers engagés par les agriculteurs, leurs investissements souffrent d'un faible niveau technique et de défauts de construction. Aussi cette ONG recherche-t-elle des financements externes pour compléter les moyens des paysans, éventuellement sous la forme de crédits adaptés et avec une part de subvention pour assurer le conseil technique et l'ingénierie qui garantirait la qualité du projet. C'est un modèle d'investissement alternatif très radical qui, potentiellement, renverse profondément les rapports entre les acteurs qui sont au cœur des formes d'investissement dominantes.

Malgré l'intérêt pour l'investissement privé formulé dans les documents officiels, le ministère ne semble pas s'intéresser à la manière de le promouvoir et cherche autant que possible à contrôler directement lui-même les investissements et à les diriger sur ses propres projets de développement sans s'inquiéter de l'opinion et de l'intérêt des agriculteurs. En somme une logique de développement par l'administration publique supplante les initiatives locales.

De son côté, l'AFD a envisagé de créer un fonds de crédit pour des investissements privés, notamment pour renforcer les systèmes de pompage associés à des *prek* le long du Mékong, dont certains sont financés par des entrepreneurs privés ou gérés sur la base d'un arrangement entre communes et entrepreneurs indépendants (Lanedri, 2010). Cependant, malgré certains arrangements intéressants, les contraintes à ce type de collaboration et aux initiatives privées sont très fortes. Le niveau d'investissement privé reste faible, limité à des périmètres de petite dimension, et le risque d'échec est élevé. Les relations locales entre institutions paysannes, privées et publiques sont très complexes et politisées.

Le même type d'intérêt pour la promotion d'initiatives paysannes est perceptible dans la conception du projet australien CAVAC qui visait à financer des demandes d'investissement des FWUC avec une augmentation annuelle des montants disponibles en fonction de la qualité de la gestion du périmètre (CAVAC, 2008). Cette initiative se heurte à la faible fonctionnalité de départ des systèmes irrigués et de la gestion des FWUC.

Ainsi, une série de projets et de réflexions s'orientent vers un appui plus direct aux initiatives locales et aux FWUC qui ont des projets d'investissement propres. Aucune de ces initiatives n'a encore abouti, du fait de la fragilité économique, technique et organisationnelle des acteurs. C'est néanmoins une nouvelle forme de problématisation concurrente, partagée par un petit nombre d'acteurs et de bailleurs dans le secteur. Pour ceux-ci, le développement de l'irrigation sur la base de grands investissements publics ne relève pas de l'évidence, mais de stratégies et de choix qui peuvent être contestés.

● **Mieux valoriser les investissements**

Prioriser les ressources existantes

Le gouvernement porte ses efforts d'investissement principalement sur le développement de nouvelles ressources en eau à travers la construction et la réhabilitation des infrastructures primaires d'acquisition et de stockage de l'eau : barrages et stations de pompage, canaux primaires, rarement les canaux secondaires. Le développement des infrastructures de distribution et de contrôle de l'eau au niveau intermédiaire reposent sur les capacités financières des agriculteurs, une capacité faible voire inexistante sauf s'ils bénéficient de l'appui d'ONG et de projets. Aussi les ressources existantes ou nouvellement créées sont-elles peu et mal valorisées par les usagers. Il manque tout simplement un canal en bon état entre leur parcelle et le réservoir. Le MREM semble se focaliser sur le développement d'un potentiel en se déchargeant complètement de sa valorisation. Le transfert de responsabilité vers les FWUC est d'ailleurs pour lui une excuse bienvenue.

Par exemple, le barrage de dérivation de la rivière Stung Chinit à Kompong Thom offre un potentiel d'irrigation d'au moins 7 000 hectares en saison des pluies, mais seuls 2 500 hectares ont effectivement accès à l'eau via un canal d'irrigation tertiaire en état. Étant donné ce potentiel et le coût de la construction du réservoir et du barrage, il semblerait logique de diriger en priorité les futurs investissements vers l'extension des réseaux secondaire et tertiaire de ce périmètre afin de valoriser au mieux cette ressource. Pourtant, cela ne semble pas entrer dans les priorités du MREM, aucun projet n'est à l'étude et le MREM investit dans la construction d'un nouveau réservoir, celui de la Tang Krasang, immédiatement adjacent à celui de la Stung Chinit. Et là aussi, le réseau de distribution se limite au canal primaire. Ce n'est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres.

Pourtant les ressources en eau de qualité (quantité disponible, régularité et faible coût d'acquisition) ne sont pas si nombreuses au Cambodge, ce qui plaiderait pour une meilleure valorisation des ressources existantes avant un investissement dans des zones où la maîtrise de l'eau représente un enjeu plus complexe et coûteux (Halcrow, 1994a, pp. 20-21).

Ne pas consacrer ses ressources à de nouveaux périmètres, mais tenter d'améliorer les conditions d'exploitation de périmètres existants est une orientation forte du projet Asirri. Cela exige aussi que les bailleurs de fonds acceptent de revenir sur des investissements antérieurs, de reprendre des efforts prématurément interrompus. Il est relativement difficile de convaincre les bailleurs d'allouer de nouveaux moyens à des périmètres qui ont un historique complexe, avec des échecs, et où d'autres bailleurs sont intervenus. Bien entendu, il convient de ne pas recommencer selon les mêmes modalités, mais d'évaluer le potentiel des infrastructures existantes.

Mieux valoriser la production agricole irriguée par des approches filières

Bien entendu, l'irrigation n'est pas un objectif en soi. La valorisation des infrastructures de gestion de l'eau passe par une meilleure valorisation des produits agricoles. En l'absence d'un prix rémunérateur, les systèmes de production restent extensifs, essentiellement dirigés vers la consommation familiale. Les agriculteurs choisissent d'investir leur temps et leur argent dans d'autres activités plus rentables. Et inversement, suite à la crise alimentaire de 2008, le prix du riz a fortement augmenté ce qui a généré un regain d'intérêt pour l'irrigation de la part de certains agriculteurs. Par exemple, sur le périmètre de Pram Kompheah à Kompong Cham où certains agriculteurs ont relancé un second cycle de culture, alors qu'antérieurement le système d'irrigation était peu valorisé (Perera, 2006). Les systèmes de pompage privés sont particulièrement sensibles aux fluctuations des prix du fait d'une rentabilité tributaire du rapport entre prix du carburant et prix du riz.

Les choix d'investissement des paysans se pensent en fonction de multiples activités en concurrence les unes avec les autres pour fournir les ressources des familles, et la riziculture n'en est qu'une parmi d'autres –fondamentale, certes.⁸

L'eau d'irrigation, un bien rare, peut être mieux valorisée sur d'autres productions dont la valeur ajoutée est plus élevée lorsque les marchés, les filières existent. Il y a beaucoup à faire pour l'amélioration de la qualité des produits, des circuits de commercialisation. Ces éléments sont connus et peu contestés, par contre les contraintes techniques restent importantes.

Dans cette perspective, les FWUC pourraient s'organiser pour étendre leurs services hors du domaine strict de la gestion de l'irrigation, vers les aspects de développement des filières. Les FWUC performantes pourraient utiliser leurs compétences pour gérer d'autres types d'activités. Les partenaires du projet Asirri ont réfléchi à l'opportunité d'appuyer une diversification des activités des FWUC sans encore progresser dans sa mise en œuvre.

⁸ L'activité agricole (riziculture, autres cultures, élevage) représente grosso modo entre 25 et 50 % des revenus monétaires des ménages ruraux, avec néanmoins une très forte différenciation entre types d'agriculteurs et zones. Le niveau d'autoconsommation de la production de paddy reste souvent très élevé (70-80 %). (CEDAC, 2010; Diepart, Dogot, Ly, Loeung, & Bora, 2005, pp. 91-92, 120-121).

Généraliser des règles simples de calcul de rentabilité

Les grands projets d'investissement financés par les bailleurs de fonds étrangers font l'objet d'une analyse économique de rentabilité, une analyse prospective qui doit faciliter les décisions d'investissement. Il s'agit à la fois de vérifier la capacité du gouvernement emprunteur à rembourser son prêt et de garantir que les investissements réalisés sont productifs.

Dans le cadre du projet de réhabilitation du périmètre de Stung Chinit financé par la BAD et l'AFD entre 2000 et 2008, l'étude initiale se basait sur des hypothèses qui sont loin de s'être concrétisées. D'une estimation de coût unitaire d'environ 2 400 dollars/ha, le coût final du projet est passé à plus de 6 000 dollars/ha après les multiples révisions du projet, du fait de l'augmentation des coûts de construction, des retards multiples, de la réduction progressive des superficies aménagées, etc. Alors que l'étude initiale présentait des perspectives de rentabilité confortables, au final la rentabilité de ce projet s'avère illusoire.

Un tel échec n'a rien d'exceptionnel, il s'inscrit dans le canevas de nombreuses autres expériences d'aménagement, que ce soit au Cambodge ou dans d'autres pays, qui tendent au dépassement budgétaire et obtiennent des résultats pratiquement toujours inférieurs au plan initial⁹ (Ostrom, 2010, p. 191; Plusquellec, 2002, p. 13). Ces résultats s'expliquent moins par l'incompétence ou la mauvaise foi des ingénieurs et des experts économistes que par la confrontation au principe de réalité, aux accommodements nécessaires en cours de projet entre l'optimisme initial de la planification et la réalité du terrain. De plus, des logiques institutionnelles autonomes supplantent l'analyse rigoureuse de la rentabilité.

Enfin, si les banques multilatérales se donnent la peine de considérer le coût d'opportunité des projets qu'elles subventionnent, le gouvernement et les petites organisations d'appui se donnent rarement les moyens de réfléchir à cette question. En conséquence, nombre de périmètres sont des aberrations économiques. Les budgets alloués à leur construction ne seront jamais rentabilisés par les activités agricoles. D'autant plus que la durée de vie des périmètres est souvent abrégée du fait d'un manque généralisé de maintenance.

Pour mieux prendre en compte les conditions de valorisation des ressources en eau et apprécier le potentiel économique des périmètres, il faut estimer l'influence de l'irrigation sur les rendements et les revenus des agriculteurs. Le calcul est relativement aisé à faire dans le cadre de l'irrigation de saison sèche qui dépend totalement de l'approvisionnement en eau, mais beaucoup plus complexes en ce qui concerne l'irrigation d'appoint en saison des pluies. La capacité d'irrigation varie fortement d'une saison et d'une année à l'autre. Certaines années pluvieuses, l'irrigation n'est d'aucune utilité. D'autres particulièrement sèches, la capacité d'irrigation est insuffisante et n'atteint plus qu'une partie réduite du périmètre. L'irrigation constitue alors une forme de sécurisation de la production et d'assurance qui a des limites. Estimer la valeur d'une telle assurance est très difficile et demande de poser de nombreuses hypothèses, notamment sur la fréquence des sécheresses, leur impact sur le rendement, la capacité du périmètre à y répondre, etc.

À partir d'expériences concrètes, il est sans doute possible de construire des modèles économiques relativement simples sur la base d'hypothèses plutôt conservatrices, en distinguant les systèmes avec irrigation d'appoint ou totale, gravitaire ou avec pompage, ceux qui jouent un rôle prédominant en termes de sécurisation de la production et ceux qui permettent une forte intensification.

Cette question de la rentabilité, qui semble tout à fait cruciale en regard de l'importance des montants investis, est à peu près totalement ignorée par les agences gouvernementales. Toute forme d'évaluation et de contrôle indépendant touche bien entendu aux prérogatives des administrations. Mais les autres opérateurs, à leur niveau, devraient avancer sur ces questions s'ils veulent au moins tenter de réduire les gaspillages actuels.

⁹ « A reasonable rule of thumb is for irrigation projects in the LDCs [Least Developed Countries] is that they cost at least twice as much and deliver no more than half the effective irrigation benefits specified in the plans » (Nijman, 1993, p. 2 citant Seckler).

Quelle prise en charge technique et financière des périmètres irrigués ?

Sur les plus petits périmètres tels que les systèmes de pompage mobiles ou les réservoirs de dé-crués de faible capacité), là où les superficies irriguées sont inférieures à 100 hectares, la coordina-tion entre les usagers est relativement simple, basée sur une forte interconnaissance. Elle ne requiert pas d'appuis externes. Toutefois dès qu'ils dépassent cette échelle réduite, l'interconnaissance entre usagers devient faible et en général insuffisante pour résoudre les problèmes organisationnels et techniques auxquels ils sont confrontés. La majeure partie des périmètres nécessitent l'intervention des agences publiques à la fois pour l'investissement, mais aussi pour leur fonctionnement et la maintenance. La question de la gestion collective des périmètres se pose donc spécifiquement dans le cadre de l'interaction entre agriculteurs, agence publique, en l'occurrence le MREM et ses services déconcentrés, et intervenants privés tels qu'ONG, projets subventionnés par des bailleurs étrangers.

La prise en charge des périmètres par les usagers est une idée qui émerge à la fin des années 90 sous l'influence des experts étrangers. Le principe d'une gestion paysanne n'est plus aujourd'hui remis en cause, mais la forme de cette gestion, le niveau de responsabilisation et la manière d'interagir entre organisations paysannes et administration publique sont toujours très discutés. Ce sont des enjeux au cœur de la problématisation du projet Asirri.

- **La politique cambodgienne du « Participatory Irrigation Management and Development »**

La politique internationale du transfert de la gestion des périmètres irrigués aux associations d'usagers de l'eau

Le transfert de gestion aux irrigants – Irrigation Management Transfer (IMT) – peut être défini comme le transfert de responsabilité et d'autorité sur un système irrigué depuis les agences gouver-nementales vers des associations d'usagers de l'eau ou d'autres types d'entités privées. La nature du transfert peut varier, incluant ou non un certain niveau d'autorité et de décision, la propriété des infrastructures ou une responsabilité partielle dans la gestion du service de l'eau et de la mainte-nance (Garces-Restrepo, Vermillion, & Muñoz, 2007, pp. 3-5).

Ces politiques mises en œuvre dans de nombreux pays du monde depuis les années 80 suivent un courant libéral prédominant qui considère que l'État est incapable d'assurer la gestion des péri-mètres sur le terrain, et qu'il faut aussi éviter d'alourdir le budget de l'État par la mise en place de services publics de gestion de l'eau chers et souvent inefficaces. D'un autre côté, un courant « par-ticipatif » concomitant promeut un développement assumé par les acteurs locaux et non pas impo-sé par le haut (Jolly, 2002, p. 7), avec un certain optimisme sur la capacité des agriculteurs à pren-dre en charge de façon pratique la gestion des systèmes irrigués. Une association classique entre la critique des bureaucraties étatiques et une vision populiste du monde paysan.

L'engagement de l'État cambodgien « à se désengager »

À l'instigation des bailleurs et experts étrangers, le gouvernement cambodgien adopte en 1999 une politique dite « *de développement et de gestion participative de l'irrigation* », le « PIMD » (*Parti-cipatory Irrigation Management and Development*). Le tout nouveau ministère des Ressources en Eau se trouve ainsi en charge de créer de manière volontariste des communautés d'agriculteurs usagers de l'eau (*Farmer Water User Communities* – « FWUC » dans la suite du texte) sur l'ensemble des périmètres après leur construction ou leur réhabilitation par le gouvernement.

La création des FWUC ne répond pas à une demande locale de reconnaissance d'organisations de base ni au renforcement d'actions collectives préexistantes, mais procède d'une vision essentiel-lement exogène au milieu rural. Le PIMD est une politique publique qui résulte des efforts des agences internationales de développement pour convaincre les acteurs nationaux de la nécessité d'impliquer les agriculteurs dans le fonctionnement des systèmes irrigués.

Au Cambodge, l'État ne prend pas en charge les périmètres irrigués après leur construction ou réhabilitation. La priorité du MREM est la (re)construction des infrastructures et il ne cherche pas à s'investir dans la gestion des périmètres. C'est un métier qu'il ne connaît pas et il n'en a pas les ressources adéquates. Ainsi la politique de PIMD consiste-t-elle non à transférer la gestion de l'État aux agriculteurs, mais à créer une forme de gestion là où il n'en existe pas, à mettre en place des fonctions non prises en charge par ailleurs.

Le PIMD se présente comme une politique volontariste qui vise l'organisation du monde rural, mais paradoxalement il ne s'agit pas d'une volonté politique d'appui au monde paysan. Le fond de cette politique est de limiter l'intervention financière du MREM. « *Le principe essentiel du PIMD c'est le partage des coûts* », dira le directeur en charge de cette politique (cité par Molle, 2005, p. 15). Le terme « partage » étant ici un euphémisme. De façon significative, il n'y aura pratiquement aucun financement national dédié à cette politique et à l'appui technique aux FWUC, ce qui bien entendu en limite considérablement la portée pratique.

C'est donc une politique ambiguë, négative, où l'État définit ce qu'il ne souhaite pas faire par lui-même. Le PIMD est une forme d'« *engagement fort de l'État à se désengager* » (Kibler & Perroud, 2005, p. 229; Pilot, 2007, p. 468), voire à ne pas s'engager du tout.

Certains fonctionnaires du MREM y perçoivent une opportunité de capter les financements des bailleurs et obtiendront l'adoption très rapide par le conseil des ministres de la circulaire, en 1999, puis du décret ministériel, en 2000, qui définissent les statuts des FWUC (MOWRAM, 2000). Leur contenu est l'adaptation d'une proposition calquée sur la politique népalaise et n'est pas le résultat d'une concertation avec les acteurs du secteur au Cambodge. Les dispositions prévues ne sont pas inintéressantes, mais ne relèvent pas d'une politique réfléchie et assumée par le gouvernement. Ces documents légaux sont importants, principalement parce qu'ils définissent un statut légal pour les organisations d'irrigants et prévoient leur financement par la collecte d'une redevance directement par la FWUC.

Mise en œuvre des transferts

Depuis l'adoption de la circulaire et jusqu'en 2009, ce sont plus de 350 FWUC qui ont été créées et enregistrées par le MREM ou les DPREM. Cependant le transfert dans de nombreux cas s'effectue de manière très formelle, sans accompagnement technique au-delà de l'enregistrement officiel des statuts. Faute d'expérience pratique de la gestion des périmètres, que ce soit du côté des agences gouvernementales ou des paysans, ces FWUC restent inactives à quelques exceptions près. Certaines parviennent à s'organiser grâce à l'appui d'ONG dans le cadre de projets spécifiques. Mais là aussi, le fonctionnement de la FWUC reste souvent limité à la durée des appuis, soit entre un et trois ans. De plus, ces appuis sont fournis pendant la période de construction, hors du fonctionnement normal du périmètre.

• Une diversité d'acteurs potentiels

Les FWUC apparaissent comme des organisations responsables de la gestion des périmètres irrigués par défaut, parce que personne d'autre ne semble capable de jouer ce rôle. Mais est-ce vraiment le cas ?

Les communes apparaissent aujourd'hui comme un acteur incontournable du développement local. La politique de décentralisation a abouti aux premières élections communales en 2002 et à la création des conseils communaux légitimes qui disposent de budgets de fonctionnement et d'investissement qu'ils peuvent consacrer aux périmètres irrigués. De façon significative, nombre de comités de FWUC dépassés par les problèmes de gestion (et de financement) s'adressent en priorité aux autorités locales pour trouver des solutions. Et jamais au MREM, une instance nationale qui reste inaccessible. Là où la FWUC reste inactive, le système irrigué est pris en charge par la commune, parfois même le district¹⁰, qui assurent les opérations minimales avec l'appui des chefs de villages.

¹⁰ Cas du périmètre de O Svay dans le district de Baray à Kompong Thom (Diagnostic CSI, 2009, annexe 3).

Ainsi l'échelon communal, ignoré par la politique du PIMD, joue-t-il de fait un rôle important sur nombre de périmètres. La prise en charge par les communes paraît dans certains cas plus économique et semble s'intégrer plus spontanément dans le cadre institutionnel existant grâce à leur légitimité et leur inscription territoriale.

Cependant les communes n'ont pas de techniciens et manquent de compétences pour assurer une gestion de l'eau et une maintenance de niveau satisfaisant. Comme les FWUC, elles ont besoin des services de l'État.

Les directions provinciales des Ressources en Eau et de la Météorologie (DPREM) sont les services techniques déconcentrés du MREM au niveau provincial. Elles bénéficient de moyens techniques et humains non négligeables, mais très peu efficaces du fait du manque de délégation de la part du niveau national et des logiques administratives et politiques exposées ci-dessus. Les techniciens sur le terrain ont un niveau de compétence relativement faible et des moyens insuffisants¹¹ pour assurer un appui pertinent aux FWUC. Leurs services répondent aux demandes du ministère et non à celles des usagers. À certains égards, les FWUC peuvent même leur apparaître comme des concurrents directs vis-à-vis des financements des projets.

Lorsque les infrastructures de faible ampleur, faciles à gérer et à la fois impliquent un grand nombre d'usagers¹², on peut s'interroger sur l'opportunité de mettre en place une FWUC. Il semble plus judicieux et moins coûteux de s'appuyer sur des organisations déjà présentes telles que la commune et la DPREM. Cette prise en charge paraît évidente, par exemple, lorsqu'une digue sert de voie de communication locale et relève du budget communal destiné à la réfection des routes¹³.

Des expériences de prise en charge de la gestion d'un périmètre par un entrepreneur privé, qui investit dans les infrastructures et revend l'eau aux agriculteurs, existent également sur de petits périmètres. C'est sur cette base que se sont développés la majeure partie des réservoirs de crue dans les plaines d'inondation autour du Tonlé Sap (Chem et al., 2010; Phann et Vrieze, 2010) ou sur les *preks* le long du Mékong pour la gestion des services de pompage (Lanedri, 2010). Les arrangements entre un privé et des agriculteurs, auxquels il revend l'eau, sont néanmoins fragiles et pas toujours à l'avantage des agriculteurs, du fait d'un montant de redevance élevé.

Ainsi, si les FWUC ne sont pas les seules organisations susceptibles de prendre en charge la gestion des périmètres irrigués, il est difficile d'imaginer une gestion des périmètres sans que les agriculteurs ne soient intégrés ou représentés d'une manière ou d'une autre dans la gestion afin de relayer les enjeux du terrain vers les instances décisionnaires, pour assurer une concertation efficace et résoudre les multiples problèmes et conflits qui surgissent inmanquablement. Les FWUC jouent un rôle fondamental, mais n'ont pas vocation à rester isolées. Leur renforcement passe par une plus grande interaction avec leur environnement institutionnel et par un partage des responsabilités avec les autres acteurs.

• Quels modèles de gestion pour les FWUC ?

Dans la pratique, deux conceptions sur les FWUC s'affrontent sans pour autant être formulées en ces termes : d'un côté, un modèle *participatif* de FWUC comme relais des agences gouvernementales ; de l'autre, un modèle *professionnel* d'organisation paysanne indépendante.

Le modèle participatif

Le premier modèle est celui qui généralement prime dans l'appréhension des agents de l'État. Les FWUC sont perçues comme des structures officielles créées par le MREM dans le cadre des hiérarchies administratives et subordonnées à son autorité. Les FWUC ne disposent d'autonomie que

¹¹ Les budgets des DPREM sont corrects et suffisants pour effectuer les tâches de routine et de suivi, mais l'argent ne semble pas réellement utilisé pour ce travail.

¹² Cas du *prek* de Kaek Pul dans le district de Stung Saen à Kompong Thom (Diagnostic CSI, 2009, annexe 3).

¹³ Cas du périmètre de O Tuok dans le district de Prasat Sambuor à Kompong Thom (Diagnostic CSI, 2009, annexe 3).

dans la mesure où le MREM est incapable de prendre en charge le fonctionnement quotidien du périmètre. Cette perception est partagée par les agriculteurs et les membres des comités des FWUC, qui ne contestent pas cette hiérarchie et acceptent sans discuter les décisions des fonctionnaires de l'État – ce qui ne veut pas dire qu'ils les mettront en pratique. Ils ne se considèrent pas comme une structure autonome et légitime pour négocier avec le MREM ou réclamer l'appui du ministère. Au mieux ils formulent des requêtes dont les fonctionnaires disposeront souverainement. Le blocage d'un fonctionnaire paraît alors indépassable.

Les fonctionnaires aiment à se présenter comme des parents bienveillants pour leurs enfants (*sic*) les FWUC. Et les représentants des FWUC reçoivent patiemment ce type de discours sans pour autant y adhérer le moins du monde. Ce rapport hiérarchique et paternaliste entre FWUC et MREM conduit à une forme d'évitement entre les deux institutions. Le MREM ne se mêle pas de la gestion du périmètre et la FWUC ne conteste pas le mode de fonctionnement ou les décisions du MREM.

Ce modèle est « participatif » en ce sens que, du fait que l'État ne peut financer ces structures, les usagers sont mobilisés sur une base volontaire et gratuite. Les élus des FWUC, idéalement, sont des anciens respectés qui donnent leur temps à la communauté et ne profitent d'aucun avantage particulier. Les candidats sont choisis par les autorités sur la base de leur « respectabilité locale » et parfois de leur allégeance politique. Mais comme le plus souvent les candidats sont rares et peu enthousiastes, les autorités locales désignent un « volontaire », élu ensuite par un vote populaire, parfois même à son insu. La majeure partie des membres des comités insistent sur le fait qu'ils n'étaient pas volontaires pour occuper ce poste, qu'ils ont été choisis malgré eux. Certains prennent goût à ce travail, mais la plupart restent inactifs.

L'idée de participation se reflète également dans le montant de la redevance pour le service de l'eau, qui doit rester faible. Les coûts sont réduits au minimum et la maintenance est assurée par une main-d'œuvre locale volontaire et ponctuelle. C'est un modèle communautaire qui s'appuie idéalement sur une solidarité forte entre les usagers. En pratique, tous les comités se plaignent de la faible participation des usagers, de leur manque de respect de l'autorité et de la faible mobilisation pour les travaux.

Dans la logique « communautaire », il n'est pas nécessaire d'adhérer à la FWUC, les usagers en sont membres de fait en tant que villageois appartenant à une communauté de vie, de production peu différenciée et unie par des valeurs communes. Selon ce modèle, il n'y a pas de contradiction entre, d'une part, des relations hiérarchisées entre le MREM et la FWUC, fortement paternalistes, et, d'autre part, une organisation basée sur la participation volontaire des agriculteurs. La légitimité de cette organisation est constituée à la fois verticalement par ses relations hiérarchiques avec le MREM, et horizontalement par son inscription communautaire et locale. La question de la solidarité au niveau villageois ou intervillageois n'est pas posée, elle est supposée a priori. Or, une coordination spontanée et effective n'émerge pas nécessairement à ce niveau.

Le modèle professionnel

Le modèle professionnel est inspiré des formes de coopératives et d'associations professionnelles des pays occidentaux. Les FWUC sont créées à l'initiative des agriculteurs du fait de leur volonté de gérer collectivement les problèmes pratiques posés par la gestion du système irrigué. Les agriculteurs s'organisent sous forme associative, avec adhésion formelle des membres, puis légalisent leur existence institutionnelle en s'enregistrant auprès des autorités publiques. Il s'agit donc plutôt d'une organisation de la société civile, de type professionnel, qui négocie une position institutionnelle par rapport aux autorités publiques. Son rôle est avant tout technique et c'est l'efficacité du service de l'irrigation qui lui confère sa légitimité. Celle-ci peut se mesurer au niveau de collecte de la redevance. La redevance doit être suffisante pour permettre à la FWUC d'offrir le service attendu. Les représentants de la FWUC effectuent un travail rémunéré et s'entourent éventuellement des compétences de techniciens pour assurer certaines tâches.

Dans ce schéma, le MREM a pour rôle de faciliter l'émergence des FWUC et d'assurer leur légalité, mais elles restent fondamentalement distinctes et indépendantes des structures de l'État qui

n'interviennent pas dans les processus de décision internes. L'autonomie des FWUC s'exprime dans des structures collectives démocratiques : une assemblée générale souveraine, seule habilitée à prendre des décisions. La coordination avec les autorités doit faciliter l'application des décisions, et non pas se substituer à la volonté des membres de la FWUC. Le comité de la FWUC cherche à maintenir une distance avec son environnement politique, à s'extraire des disputes et compétitions partisans : elles pratiquent une « politique de l'apolitisme » (Le Meur, Bayart, & Bertrand, 2006) pour assurer leur capacité à prendre les décisions les plus indépendantes possibles.

Les statuts officiels des FWUC, les documents de politique du PIMD, paraissent s'accorder nettement à ce second modèle, sans doute du fait de l'influence prépondérante des experts internationaux dans la rédaction de ces documents. Par contre, on peut reconnaître une résistance à cette orientation professionnelle dans le nom même des FWUC qui sont des « communautés » (*sahakum*) et non des « associations » (*samakum*). Ce dernier terme avait été privilégié dans les statuts des premières organisations mises en place avant l'officialisation des FWUC en 1999¹⁴. En revanche la manière dont les FWUC sont créées par le MREM, leur mode de gestion, leurs relations avec les autorités suivent clairement le modèle participatif¹⁵. La question se pose de savoir si le premier modèle constituerait la forme culturelle locale de la FWUC, tandis que le modèle professionnel constituerait un modèle d'importation imposé par les experts étrangers. Le premier serait dès lors bien plus en phase avec les « réalités locales » tandis que le second resterait une forme idéalisée mal adaptée aux relations sociales au Cambodge.

La critique anthropologique de ces modèles

Pour certains observateurs, ces deux formes d'organisation semblent également vouées à l'échec face à leur inadaptation aux modes de relations en milieu villageois au Cambodge, et particulièrement du fait de la faiblesse structurelle des modes d'action collective. Outre une critique répétée du biais communautaire des organisations de développement (Agrawal & Gibson, 1999; Crochet, 2000), de nombreux anthropologues qui travaillent au Cambodge mettent en avant l'individualisme profond des Khmers (Ovesen, Trankell, & Öjendal, 1996). Il n'existe dans les campagnes ni communauté homogène et solidaire, ni forme de coopération systématique entre les foyers. Ils doutent donc de la possibilité de faire émerger de l'extérieur des formes de coopération effective.

Le « patronage », soit des logiques de factions concurrentes et hiérarchisées, serait la forme distinctive des relations sociales dans la société khmère (Ledgerwood & Vijghen, 2002). Cette analyse calque un peu rapidement les modes de relations dans le cadre des factions politiques et des administrations sur les relations sociales en milieu rural, qui, si elles ne sont pas exemptes de factionnalisme, ne répondent pas non plus aux logiques hiérarchiques et concurrentielles du secteur public. En partie du fait d'enjeux moins aigus sur l'accès et le contrôle des ressources, mais aussi d'un mode de vie et de rapports sociaux différents. Bien entendu le politique n'est pas absent de la scène locale, mais il n'est pas basé sur des réseaux de dépendance et d'autorité aussi forts qu'au sein de l'administration.

À l'opposé, certains anthropologues restent convaincus de l'existence de formes de solidarité et d'organisation collective efficace (Sedara, 2011), notamment autour des pagodes (Collins, 1998). La pagode constitue un lieu de rassemblement privilégié qui véhicule des normes sociales fortes. De nombreux comités de pagode permettent une mobilisation remarquable de la population locale. Cette capacité est moins évidente lorsque ces comités doivent servir de relais à des entreprises profanes, en particulier lorsqu'il s'agit de maintenir un service technique permanent à long terme.

¹⁴ Voir par exemple la formation par le projet PRASAC de l'Association des Usagers de l'Eau (Samakum Neak Praeprah Teuk) du périmètre irrigué de Kap Seh, enregistrée au niveau provincial en 1998. Le projet PRASAC contribuera en partie à l'élaboration du décret sur les statuts des FWUC.

¹⁵ À l'exemple de la FWUC de O Treng (Kompong Speu), FWUC modèle du département mise en avant dans certaines études.

Ce qui frappe le plus dans l'observation des communautés rurales khmères, c'est la nature peu organisée des collectivités rurales hors du champ religieux, l'absence de hiérarchies formelles associées à des rôles politiques, sociaux, familiaux ou économiques différenciés. C'est la « structuration lâche » des communautés villageoises – comme en Thaïlande (Embree, 1950). Il n'y a donc pas d'expérience sur laquelle bâtir un modèle d'organisation avec ses formes de légitimation, d'autorité, de contestation et de résolution des conflits. Les communes comblent un vide institutionnel, à l'instar des FWUC dans la gestion de l'eau. Les comités élus des FWUC comme les conseils communaux ne rencontrent aucune contestation quant à leur légitimité à assurer leurs responsabilités, mais une difficulté réelle pour mobiliser leurs concitoyens et leur faire respecter des règles contraignantes (Hasselskog, 2009).

L'expérience de Prey Nup

A *contrario* des pronostics pessimistes formulés par certains anthropologues, la Communauté des usagers des polders de Prey Nup (CUP) est considérée comme un exemple d'organisation paysanne réussie et autonome. Elle rassemble plus de six mille familles paysannes sur un périmètre de 10 500 hectares. Son comité composé d'agriculteurs élus gère un budget annuel d'environ cent mille dollars, entièrement financé par la collecte de la redevance auprès des usagers. Cette FWUC assure les diverses fonctions qui lui sont dévolues : la gestion du niveau de l'eau dans les polders et l'entretien des infrastructures, mais aussi la collecte de la redevance, le suivi d'une base de données, une comptabilité, des élections régulières et de nombreux liens avec les autorités locales et les services de l'État. Pour gérer ces fonctions, ces FWUC recrutent du personnel technique et administratif.

C'est un résultat unique au Cambodge, un succès qui remet en cause la perspective culturaliste dominante : il est possible d'organiser les paysans khmers à grande échelle, selon un modèle très structuré, professionnel et démocratique, sans que l'individualisme (qui n'est en rien l'apanage des agriculteurs cambodgiens) ni le factionnalisme politique ne viennent perturber exagérément le fonctionnement de l'institution.

Le Gret, en tant qu'opérateur, a mis en place et appuyé l'organisation des irrigants à Prey Nup entre 1998 et 2008. Cet accompagnement de dix ans constitue une expérience riche à partir de laquelle le Gret a construit une démarche d'accompagnement et une réflexion sur l'organisation des FWUC (Kibler & Perroud, 2005; Rousseau et al., 2009). Cette expérience et celle, postérieure, de la création de la FWUC sur le périmètre de Stung Chinit entre 2001 et 2009, sont fondatrices du réseau d'acteurs qui soutiennent le projet Asirri.

Le succès du modèle de Prey Nup tient entre autres à trois éléments clés :

1. Un apprentissage sur la durée accompagné par un appui technique professionnel

À travers une approche très pragmatique, l'organisation s'est adaptée aux problèmes concrets qu'elle rencontrait sans se focaliser exagérément sur le modèle formel. La légitimité technique de la CUP n'a pas été conquise du jour au lendemain et il a fallu apprendre à résoudre de nombreux problèmes (Kibler & Perroud, 2005). C'est un travail de longue haleine réalisé sur une période de près de dix ans, avec un engagement financier du bailleur de fonds, l'AFD, qui a soutenu ce processus jusqu'à son achèvement et non pas dans les strictes limites des contrats initiaux. L'engagement du bailleur et des opérateurs a permis de ne pas trop décaler le temps de l'intervention et celui de l'apprentissage, qui est souvent plus long.

L'opérateur du projet, lui non plus, n'a pas cessé brusquement son appui, mais a transféré progressivement les responsabilités vers la CUP qui a par conséquent recruté pour son propre compte des techniciens. Le modèle professionnel repose sur cette alliance critique entre un conseil d'administration paysan et une équipe technique professionnelle qui le seconde. Le projet a reposé dès le démarrage sur ce modèle réaliste et pragmatique de construction progressive de l'autonomie de l'organisation paysanne.

La CUP de Prey Nup a bénéficié d'appuis qui ont duré dans le temps et de financements avoisinant le million d'euros, soit 10 % du coût total du projet. En ceci résiderait une limite à la répliquabilité de l'expérience, selon les fonctionnaires du MREM qui n'imaginent pas pouvoir financer au même niveau toutes les autres FWUC. Pourtant cela ne représente qu'une centaine de dollars par hectare, un montant raisonnable au regard de l'investissement et du bénéfice économique réalisé.

2. Un service essentiel pour les paysans et un réalisme économique

Les agriculteurs des polders sont économiquement très dépendants du périmètre. Sans la protection de digues, les terres salinisées n'étaient pas cultivables. Le périmètre a permis une augmentation considérable du rendement sur la majeure partie des terres. Par ailleurs, d'autres activités économiques étaient en perte de vitesse notamment du fait de la réduction de l'accès aux ressources naturelles (pêche artisanale et collecte de bois dans la mangrove). En conséquence, cet investissement a eu un impact réel sur l'économie de la zone bien documenté (Lagandré, 2007).

La prise en charge de dix mille hectares de polders, la maintenance de dizaines de kilomètres de digues et de canaux requièrent des moyens financiers à la mesure de la tâche. Il est tout simplement impossible de gérer un système de ce type sur une base purement volontaire. Il faut un budget et des ressources financières fiables que la CUP a pu trouver via la collecte de la redevance. Les coûts de gestion et de maintenance du périmètre sont faibles (environ 10 dollars/ha) et aisément abordables pour les agriculteurs, en tout cas très largement inférieurs au service économique rendu.

3. Des relations institutionnelles et politiques à plusieurs niveaux (Ostrom, 2010)

Le modèle technique s'est avéré aisé à gérer pour les paysans. Les polders ne permettent pas d'irriguer les parcelles et n'exigent pas de négocier des règles complexes d'allocation de l'eau. Le risque de conflits entre usagers était faible. Les usagers se sont aisément accordés sur un calendrier de drainage tenant compte des différences de niveau des parcelles. Les intérêts et objectifs des usagers étaient relativement similaires – aussi du fait d'une distribution foncière relativement égalitaire –, facilitant une coordination entre eux.

De plus, la FWUC a été fortement soutenue par les autorités locales. En particulier, la province en la personne du vice-gouverneur a apporté le soutien politique du parti au pouvoir, un appui décisif pour la qualité des relations avec tous les autres niveaux de l'administration, notamment les autorités du district et des communes pour la collecte de la redevance.

La tension entre les deux modèles

Si le modèle de la CUP de Prey Nup est clairement professionnel, les logiques participatives restent de mise à certains égards. Notamment, l'idéal associatif et démocratique n'est que partiellement atteint, et il existe une relation de dépendance de la CUP vis-à-vis des autorités. Le Meur *et al.* (2006, pp. 11-15), dans l'analyse des processus de décision au sein de la CUP de Prey Nup, ont bien mis en avant la contradiction entre ces deux modèles et la substitution « naturelle » de l'autorité depuis les usagers vers les autorités locales. L'assemblée générale est une « chambre d'enregistrement » qui valide sans les contester des décisions négociées et au sein du comité de pilotage qui inclut les autorités locales, communes, district, province, et la DPREM. Il ne s'agit pas seulement d'un rapport d'autorité intégré dans la culture locale, mais aussi d'un rapport de force. La FWUC a bien plus besoin de la collaboration des autorités et du ministère que l'inverse.

Ainsi la dynamique d'institutionnalisation des FWUC est en tension permanente entre un modèle autonomiste du collectif des usagers, défendu par les opérateurs privés et le bailleur – modèle théorique du fait de la nature publique des investissements, et quelque peu étranger à la culture locale ou pour le moins au mode de relation habituel entre paysans et État – et un modèle hiérarchique considérant qu'il y a une continuité institutionnelle depuis le ministère jusqu'au comité de gestion de la FWUC. Cette tension se ressent dans les débats qui animent les multiples instances de coordina-

tion entre la FWUC et les structures gouvernementales. La légitimité de la FWUC et sa capacité d'action reposent à la fois sur une relative autonomie technique et financière, sur une dynamique participative locale et sur son inscription dans des rapports institutionnels et politiques hiérarchisés.

- **Le modèle économique de la FWUC**

La crédibilité de la FWUC et sa capacité à prendre des décisions est fortement liée à son indépendance financière et à sa capacité à fournir le service attendu. Comment financer ces services ? A quel niveau d'autonomie aboutir ? Quel niveau de prise en charge financière par le gouvernement est souhaitable ?

Autofinancement ou financement public ?

La circulaire (MOWRAM, 2000) indique que les FWUC se financent entièrement via la collecte d'une redevance. Elle prévoit aussi sur une période limitée à quatre ans une subvention du budget des FWUC par le gouvernement, de manière dégressive : à 80 - 60 - 40 - 20 % avec une augmentation parallèle de la redevance.

C'est un choix politique fort que de prévoir une autonomie financière complète des FWUC, par-delà la phase d'investissement, même si cette décision est en principe atténuée par une subvention publique initiale. Celle-ci ne sera d'ailleurs appliquée que dans quelques cas lorsqu'un partenaire financier le prévoit spécifiquement, en particulier sur les projets de la Banque Asiatique de Développement (BAD). Les rares FWUC bénéficiaires ne seront pas financées à hauteur de ce que prévoit la circulaire, ni sur les quatre années prévues, du fait de l'absence de relais par le gouvernement à la fin du projet de réhabilitation. Le MREM n'a mis en place aucun système de financement des FWUC et ne dispose d'aucun budget afférent.

Le financement des FWUC repose donc sur des financements externes aléatoires et temporaires, et à plus long terme uniquement sur le principe de la redevance.

La rémunération des représentants et des ouvriers

Le modèle économique d'un système participatif où les coûts sont réduits au maximum et la gestion est basée sur du travail volontaire ne correspond en rien à un modèle culturel khmer. Certes, les comités de pagode, constitués d'anciens qui cherchent à accumuler des mérites, fonctionnent sur la base d'un travail volontaire, mais pour les villageois, il n'y a aucune raison d'appliquer ce mode de fonctionnement à des activités profanes et productives. Au contraire, ils privilégient volontiers la délégation des tâches relatives à la gestion d'un périmètre irrigué à un comité rémunéré et à une équipe salariée.

Sur la majeure partie des périmètres irrigués, la mobilisation volontaire des villageois pour les réunions et des travaux non-rémunérés sont importants dans les phases initiales de création de l'organisation et de mise en place des infrastructures, ou lorsque ces tâches sont ponctuelles et réduites. Toutefois l'enthousiasme diminue rapidement lorsque le travail de gestion devient plus routinier et la maintenance volumineuse. Les agriculteurs ont en réalité peu de temps à consacrer à la gestion de l'eau, à la maintenance et aux processus de concertation.

Il est difficile d'obtenir une contribution homogène de la part de chaque famille, surtout quand plusieurs villages sont concernés. Les agriculteurs sont peu disponibles, ils ont de multiples activités en dehors de leurs cultures et, en saison sèche, ils travaillent souvent loin du village. Ils préfèrent le plus souvent recruter des ouvriers journaliers rémunérés pour les travaux manuels.

Pour compenser l'absence de travail volontaire, il faut prévoir une rémunération des membres des comités ou déléguer les tâches à des salariés et des ouvriers. Or, à l'exception de Prey Nup et

Stung Chinit¹⁶, les comités ne perçoivent aucune, ou une très faible compensation financière qui n'est jamais équilibrée avec la charge de travail. Ils ne font pas non plus appel à des techniciens salariés. C'est l'une des raisons de la démobilisation fréquente des membres des comités dépassés par la complexité du travail qui leur est demandé. Sur des périmètres de taille moyenne, le travail de gestion peut rapidement atteindre un temps plein qu'il est nécessaire de rémunérer pour permettre aux élus de s'y consacrer sur la durée.

Cette rémunération n'est pas contestée par les membres de la FWUC pour autant que le service de l'eau soit satisfaisant, que la maintenance soit mise en œuvre. Le vrai problème est d'assurer à la FWUC un revenu suffisant pour prendre en charge ce type de dépenses.

Le paiement de la redevance

Le principe du paiement d'une redevance n'est pas contesté par les usagers pour autant que l'argent soit utilisé pour le service de l'eau. L'enjeu de la redevance n'est pas celui de son acceptation sociale, ou de son ancrage culturel, mais celui plus pragmatique de sa collecte. Les comités peinent à résoudre certains problèmes pratiques tels que :

- obtenir un service de l'eau qui réponde à l'attente de l'agriculteur,
- connaître qui doit payer et combien,
- négocier un prix suffisant pour la redevance,
- assurer les usagers que l'argent est effectivement utilisé pour le périmètre.

Ce sont des problèmes d'une nature différente que « le refus ou le manque de volonté » de payer la redevance (National Capacity Development Project, 2004, p. 13). Dans la majeure partie des cas, si le montant de la redevance est discuté, justifié et validé collectivement, la plupart des agriculteurs acceptent volontiers de payer. Les cas de refus de principe sont rares et isolés et résultent parfois « *d'interférences politiques* » (ibidem). Il ne s'agit en général pas non plus d'un problème de statut économique ou de pauvreté, les oppositions au paiement étant plus fréquentes chez les agriculteurs riches (Øjendal, 2000, pp. 257-258). Les contestations sont liées à la qualité du service de l'eau. Elles agissent plutôt comme le révélateur de problèmes liés à la gestion de l'eau.

Cependant si les agriculteurs ne contestent pas son principe, tous ne la paient pas spontanément, loin de là. Lorsque la collecte est réalisée sur la base d'une information précise (identification de l'agriculteur, superficie, niveau de service de l'eau) – et c'est un défi technique de réunir cette information –, elle atteint rapidement des taux de 60 à 70 %¹⁷. La majorité des usagers paient leur redevance volontairement et la considèrent comme une forme de participation collective qui va de soi.

10 à 15 % des montants font l'objet de contestations, justifiées ou non (erreur de calcul de superficie, cession de la parcelle à un tiers, service de l'eau insuffisant) ou de demandes d'exemption : échec cultural, difficultés financières. Si le comité de la FWUC connaît bien la situation, un accord est facilement trouvé. Les agriculteurs restent sensibles à un minimum de solidarité envers les familles pauvres ou en difficulté. Les exemptions sont importantes pour préserver la légitimité de la redevance.

Les autres agriculteurs, 10 à 20 % d'entre eux, ne contestent pas leur dette, mais tentent simplement de l'éviter. Les collecteurs doivent pouvoir faire usage d'un minimum d'autorité. Ils paieront si le chef de village insiste et si la commune intervient. Par contre si les responsables de la FWUC et les autorités locales sont peu actifs et peu motivés, ces montants seront très difficiles à récupérer et

¹⁶ Sur les périmètres de Stung Chinit et Prey Nup, les niveaux de rémunération des représentants sont proches de celui d'un fonctionnaire de base. Ils travaillent à plein temps en période d'irrigation et moins intensivement en dehors de ces périodes, mais ils sont disponibles en permanence.

¹⁷ Chiffres approximatifs basés sur les expériences de Prey Nup, Stung Chinit et Sdao Kong. Il y a bien sûr des variations entre ces FWUC et interannuelles. Ainsi de gros problèmes culturels peuvent-ils engendrer un plus fort défaut de paiement.

engendreront une perte de confiance progressive des autres usagers (Ostrom, 1997, p. 15) et une baisse régulière de la collecte.

Au final, les agriculteurs qui contestent le principe du paiement de la redevance sont peu nombreux, entre 1 et 5 %. Ils sont motivés par une contestation politique, ou, ne vivant pas dans la zone, ils ne se sentent pas liés par les décisions de la FWUC.

Au niveau national et local, les soutiens politiques au principe du paiement du service de l'eau par les usagers sont fragiles. Les communes impliquées dans la collecte cherchent à maintenir le prix le plus faible possible pour faciliter ce travail et éviter de devoir argumenter avec leurs électeurs. Les autorités craignent la contestation politique des partis d'opposition, particulièrement en période électorale. De plus, depuis la suppression des taxes à la production à la fin des années 80, le gouvernement s'est engagé à ne pas taxer les agriculteurs et à ne pas réintroduire de taxe foncière. L'interprétation de la redevance pour le service de l'eau, est donc sujette à controverses.

Une autonomie financière et institutionnelle illusoire

Une autonomie financière complète des FWUC et leur prise en charge de tous les coûts de gestion du périmètre restent un objectif illusoire dans la plupart des situations. D'une part parce que la mise en place d'un système de collecte est un travail progressif qui prend plusieurs années et qui doit s'accompagner d'une amélioration progressive du service de l'eau. Il y a donc besoin de subventions pendant les premières années qui suivent la création de l'organisation des usagers. Mais au-delà de cette période initiale, les FWUC restent dépendantes des autorités locales en termes de légitimité et du ministère pour la maintenance des infrastructures primaires.

Après quelques années de fonctionnement, les FWUC et le MREM doivent s'entendre sur un partage des responsabilités financières et techniques du périmètre. Au-delà de l'accord formel, il faut s'assurer de sa mise en œuvre. Ceci exige de maintenir de liens fort avec le ministère, par exemple pour s'assurer qu'il planifie réellement les travaux de maintenance requis. Pour y parvenir, la FWUC doit s'appuyer sur des acteurs intermédiaires tels qu'autorités locales, DPREM, opérateurs... Isolées institutionnellement, les FWUC sont vouées à l'échec.

Les FWUC ne constitueront une solution fiable à l'amélioration de la gestion des périmètres irrigués que si elles peuvent s'appuyer sur un modèle économique solide et un ancrage institutionnel fort. Dans les circonstances actuelles au Cambodge, il semble impossible de construire ce modèle sans subventions de l'État dans la maintenance des périmètres, mais aussi pour le fonctionnement des FWUC.

Les modalités de financement, le rôle de l'État et l'ancrage institutionnel des FWUC constituent des questions cruciales pour l'avenir des FWUC. Le projet Asirri est dédié précisément à l'identification de solutions innovantes à ces problématiques.

Incomplétude des problématiques antérieures au projet Asirri

Grâce au succès de la CUP de Prey Nup, le Gret s'est positionné comme un opérateur incontournable du secteur de l'irrigation, reconnu et apprécié par les autres acteurs. L'AFD a renforcé sa position institutionnelle et politique vis-à-vis du MREM. Cette expérience fonde un réseau d'acteurs particulièrement actif qui cherche à perdurer à travers le projet Asirri.

La CUP a démontré qu'une gestion collective paysanne selon les principes du PIMD est possible et peut être étendue à d'autres périmètres moyennant certaines adaptations. Les FWUC sont efficaces si elles obtiennent des soutiens techniques sur le long terme et si elles accèdent à des systèmes de financement public adaptés à leurs besoins.

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau :
Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

Le projet Asirri doit tester pragmatiquement ces modalités d'intervention sur de nouveaux périmètres. Cependant toutes les controverses décrites ci-dessus ne sont pas toutes résolues et de nombreuses questions restent ouvertes :

- Faut-il travailler avec ou sans les structures étatiques ? Selon quel mode de collaboration ? Quels rôles peuvent raisonnablement jouer le ministère et les DPREM en termes d'appui technique aux FWUC, et comment favoriser leur implication ?
- Quels autres acteurs soutenir et impliquer dans la gestion des FWUC ? Quel rôle jouent les communes et les entreprises privées ?
- Vers où privilégier les appuis techniques et les investissements ? Vers les petits périmètres ? Vers les systèmes de gestion et d'investissement paysan ou vers les systèmes avec investissement public déjà fonctionnels ?
- Quelles sont les limites à l'extension du modèle professionnel développé sur Prey Nup et Stung Chinit vers d'autres périmètres ? Comment adapter les outils et les rendre accessibles plus largement, particulièrement pour des périmètres de petite dimension ?
- Quel modèle économique promouvoir sur les FWUC ? Quelle part de subvention faut-il pour les créer et leur permettre de fonctionner ? Comment assurer un meilleur financement public de la maintenance ?

Sans entrer en compétition directe avec les approches dominantes, sans non plus contester radicalement les politiques nationales, le projet Asirri, à son échelle, vise à tester sur le terrain quelques idées nouvelles, à donner une forme opérationnelle à des objectifs restreints, atteignables en un temps limité.

Pour un projet indépendant comme celui-ci, l'objectif est de faire émerger des pratiques à la marge, qui par la qualité des résultats obtenus sur le terrain seraient susceptibles de convaincre d'autres acteurs de leur donner une ampleur plus importante à l'échelle nationale. Il s'agit de générer à partir du terrain une capacité d'influence qui n'est pas donnée a priori. L'intérêt du projet Asirri est lié à son ancrage historique dans une coalition d'acteurs qui s'est renforcée en dix ans d'activité. Il s'inscrit dans une œuvre collective de plus grande ampleur qui ne se limite pas à la temporalité restreinte du projet.

La problématisation : comment se rendre indispensable ?

Après avoir présenté les enjeux et les controverses autour de la politique de gestion participative des périmètres irrigués au Cambodge, il s'agit à présent de décrire comment s'est mise en place une action spécifique, celle du projet Asirri. Comment a été définie son approche, qui la formule ? Et comment le projet tente-t-il concrètement de rallier les autres acteurs à ses conceptions ?

Bien avant la phase opérationnelle, la conception du projet mobilise une série de partenaires qui partagent des expériences antérieures qui nourrissent leurs discussions et leurs débats afin d'identifier des solutions et des objectifs originaux. Ils construisent progressivement un discours, un récit qui explicite comment le projet va répondre à une série d'enjeux et se positionner dans le contexte institutionnel. Ce récit prospectif, c'est la « problématisation ». Elle offre une narration du déroulement de l'intervention jusqu'à son issue probable et souhaitable. La problématisation en particuliers consiste à assigner des rôles non seulement aux partenaires directement associés à la conception du projet, mais aussi à un ensemble plus large d'acteurs dont on ignore encore s'ils accepteront d'endosser ces rôles.

À commencer par celui du bailleur. L'enjeu ultime de la problématisation est d'assurer non seulement que le projet est utile, mais aussi contribue aux ambitions et stratégies du bailleur. Au final il faut le persuader que seuls les partenaires envisagés sont en capacité de le mettre en œuvre ou, en tout cas, qu'ils sont les meilleurs intervenants potentiels.

Le travail de conception exige aussi de pondérer les ambitions du futur projet avec les ressources qui lui seront allouées. Et, par exemple, d'équilibrer le coût de l'expertise et celui des investissements dans la formation ou dans les infrastructures hydrauliques. Il s'agit au final pour l'opérateur de garantir la rentabilité économique du contrat. La conception initiale du projet Asirri ne permettait au Gret de financer un coordinateur expatrié que sur un tiers-temps¹⁸. Cela présentait une difficulté importante en termes de recrutement et pour identifier l'expertise requise.

En général, la proposition technique formelle du projet telle qu'endossée par les partenaires et le bailleur n'embrasse pas l'ensemble du système d'action, des relations entre les partenaires et des objectifs mêmes du projet. Le projet s'inscrit dans un ensemble de relations plus larges à la fois spatialement et temporellement. Ce chapitre tente de décrire ce réseau plus large de relations qui sont à l'origine du projet.

La problématique formelle du projet

La logique d'intervention du projet Asirri vise à répondre à la fois aux faiblesses organisationnelles des FWUC et aux limites des appuis actuellement disponibles.

La gestion d'un périmètre irrigué requiert la prise en charge des fonctions suivantes :

- **La gestion de l'eau et le suivi du fonctionnement du système hydraulique** : pompage ou ouverture/fermeture des portes d'eau en fonction des besoins des agriculteurs, d'un calendrier

¹⁸ Mon poste sera finalement modulé sur un mi-temps pendant deux ans, étendu à la troisième année du projet grâce à l'obtention d'un financement supplémentaire de l'Union européenne. L'autre mi-temps sera consacrée à une recherche dans le cadre d'une thèse financée par le Gret, et dans laquelle s'inscrit ce document.

et de règles de partage préalablement validées par les usagers, la coordination entre les différents types d'usagers (pêcheurs, autres systèmes irrigués, etc.).

- **La maintenance des infrastructures** : une maintenance courante pendant la période de l'irrigation pour assurer le bon fonctionnement, une maintenance planifiée annuellement pour maintenir le niveau du système (curage des canaux, rehaussement des digues, peinture et graissage des portes, etc.), une maintenance pluriannuelle ou exceptionnelle pour remettre en état des infrastructures qui se dégradent (renouvellement des empiètements, des portes, etc.).
- **La gestion financière** : collecte de la redevance, suivi et contrôle des dépenses et présentation d'un rapport financier aux membres.
- **La gestion institutionnelle de la FWUC** : enregistrer les membres, organiser les élections, organiser des réunions d'information et valider la prise de décision à différents niveaux, assurer la coordination avec les autres acteurs institutionnels, les autorités locales, les agents du ministère, etc.

En fonction de la taille et de la complexité du système, ces fonctions peuvent engendrer des difficultés techniques et organisationnelles faisant appel à des compétences difficilement accessibles aux agriculteurs qui gèrent l'association. Les exemples sont multiples : contrôle technique des infrastructures importantes, ingénierie en cas de nouvelles constructions, écriture d'une lettre officielle au ministère, gestion informatisée des données, comptabilité ou encore aspects légaux des contrats, etc. Il leur faut donc recourir à des experts, des techniciens, soit au travers de recrutements permanents, soit en signant des contrats de services spécifiques. Les professionnels qui peuvent répondre à ces besoins sont des agents des services publics, particulièrement les directions provinciales des Ressources en eau et de la Météorologie (DPREM), ou encore des consultants privés ou des employés d'un projet. Leur disponibilité est faible, leurs compétences rarement adaptées aux besoins des agriculteurs et leur coût tout simplement prohibitif pour le budget de la plupart des FWUC. Concrètement, si ces appuis n'entrent pas dans le cadre spécifique et limité dans le temps d'un projet, ils sont inaccessibles aux FWUC.

Pour pallier ce manque, le projet Asirri vise à créer un pôle de professionnels compétents : le Centre de service pour l'irrigation (CSI), apte à délivrer une offre de service adaptée aux besoins des FWUC, basée sur de multiples expériences concrètes et à un coût raisonnable.

Pour atteindre cet objectif, l'approche « centre de service » pose huit principes :

- **La professionnalisation** des tâches : prise en compte du fait que les agriculteurs en charge de la gestion des FWUC n'ont pas toutes les compétences requises pour certaines tâches, même s'ils suivent des formations pratiques adaptées. Ils ont régulièrement besoin de l'appui d'experts (ingénieur, comptable, informaticien, etc.).
- **La prise en charge financière des services** par les FWUC et les agriculteurs eux-mêmes, à l'opposé d'un système totalement subventionné par le gouvernement ou les donateurs.
- **Une approche par la demande** : les FWUC ou les communes clientes participent à la définition des services, et, en tant que maîtres d'ouvrage, acceptent ou refusent leur mise en œuvre, d'autant plus qu'ils paient le service.
- **Un accompagnement sur la durée** : le Centre offre des ressources permanentes, qui permettent un accompagnement sur la longue durée des FWUC clientes et une intervention calée sur le rythme d'apprentissage des agriculteurs, ou ponctuelle, quand le besoin s'en fait sentir.
- **Des économies d'échelle** : le centre regroupe des services et des ressources partagées entre plusieurs périmètres et organisations d'agriculteurs, ce qui leur évite de créer un service interne ou de recruter directement un professionnel à temps plein. Ainsi, le Centre permet aux FWUC l'externalisation de certaines tâches.

- **La durabilité du Centre** : le Centre se veut une structure permanente qui construit son économie sur la durée en diversifiant ses sources de financement (paiement du service par les FWUC, subsides, contrats de type projet, etc.).
- **L'accessibilité des services** : l'accès aux services doit rester aisé pour les FWUC, ce qui implique une proximité de l'équipe, un coût raisonnable et justifié des services. Le calcul du coût du service doit être intégré dans le budget de la FWUC et ce dernier doit prendre en compte le résultat économique de l'irrigation.
- **Des ressources humaines locales** : le Centre construit ses ressources humaines localement dans les provinces et sur la durée. Ceci permet aussi de réduire le coût d'expertise par rapport à des consultants de haut niveau qui interviennent sur un court laps de temps. Les agents sont ancrés localement, interviennent régulièrement sur les mêmes FWUC et établissent des relations de confiance avec leurs représentants. Les personnes acquièrent une formation pratique et leurs compétences viennent de l'expérience plus que des diplômes.

La formulation du projet Asirri émet l'hypothèse ambitieuse que de nombreuses FWUC sont prêtes à demander et à payer des services, que ceux-ci permettront effectivement une amélioration de l'irrigation sur leurs périmètres et qu'un centre de service est donc viable sur le long terme.

L'émergence du projet à partir d'un faisceau d'intérêts

La formulation technique du projet Asirri est le résultat d'un processus de convergence de personnes, de réseaux, d'idées et d'intérêts divers bien plus que la construction rationnelle de solutions pour répondre à des problèmes bien circonscrits. La création d'un centre de service n'est pas la réponse unique aux faiblesses structurelles de l'ensemble des FWUC au Cambodge. Parmi beaucoup d'autres, elle est en réalité une solution opportune qui a l'avantage de s'inscrire efficacement dans une multiplicité de logiques à un moment spécifique.

Les rédacteurs du projet ont discuté bien en amont, avec les bailleurs de fonds et d'autres partenaires, de la poursuite d'une action du Gret dans le secteur de l'irrigation au Cambodge. Ils se sont approprié des idées qui leur convenaient et ont tenté de répondre aux exigences de leurs partenaires, notamment du bailleur privilégié, l'AFD. Le projet formulé est dans une logique de réponse à des attentes plus que d'analyse objective des besoins et des problèmes. Bien entendu les acteurs concernés font et partagent une analyse de la situation des FWUC. Ils tiennent leurs informations d'une longue expérience d'appui aux FWUC, qu'ils désirent poursuivre et valoriser. Cependant cette analyse est loin d'être partagée par l'ensemble des acteurs du secteur, elle est spécifique à un réseau limité qui préexistait au projet.

En tentant de déenchevêtrer les fils de ce faisceau d'intérêts, et bien qu'il soit difficile de mesurer leur importance respective, nous avons pu identifier les différentes sources, orientations et motivations ayant inspiré la rédaction du projet en 2008, au Cambodge et en France :

- la principale en est la volonté de poursuivre l'appui aux FWUC de Stung Chinit et Prey Nup, dont les financements s'achèvent alors et dont l'avenir paraît encore fragile à des degrés divers ;
- la volonté d'offrir de nouvelles perspectives à l'équipe locale, investie dans les appuis à la FWUC sur le périmètre de Stung Chinit, et de maintenir au sein du Gret et du Cedac les compétences développées sur ce projet au cours des années précédentes ;
- la volonté de maintenir, voire renforcer un réseau d'acteurs qui s'étend du ministère aux agriculteurs : l'AFD, le Gret et le Cedac comme opérateurs, les FWUC créées et soutenues par ceux-ci, un assistant technique au ministère, quelques fonctionnaires du MREM qui soutiennent ces perspectives, au moins un directeur provincial favorable à cette approche ;

- l'intérêt du Gret, en tant qu'organisation, de rester actif dans un secteur et un pays où il a une expérience à valoriser ;
- la volonté du Gret et de ses partenaires de défendre une politique de renforcement des FWUC, notamment leur professionnalisation, et de prouver qu'elles sont indispensables à la gestion des périmètres irrigués et qu'elles sont capables, si on leur en donne les moyens, de prendre en charge cette gestion – ce dont beaucoup d'acteurs (et surtout les responsables des FWUC !) doutent encore ;
- le souhait de s'orienter vers l'appui à des périmètres de petite taille, de soutenir les initiatives des agriculteurs en matière d'irrigation plutôt que d'intervenir comme opérateur sur de gros projets d'investissement du gouvernement (comme c'était le cas pour Prey Nup et Stung Chinit) ;
- la volonté de l'AFD de convaincre d'autres partenaires financiers et gouvernementaux de l'importance d'investir sur la composante « *soft* », organisationnelle, de l'irrigation autant que sur le « *hard* », les infrastructures ; de ne pas s'engager uniquement sur la construction et la rénovation des infrastructures, mais aussi d'appuyer l'opération et le maintien de ces investissements sur le long terme, et de développer des expériences de terrain qui vont dans ce sens ;
- la volonté d'un expert technique de l'AFD d'importer au Cambodge le modèle de centre de service développé avec succès dans d'autres pays, notamment au Mali et au Sénégal, grâce à l'appui de l'AFD ;
- le besoin de proposer un concept innovant pour répondre aux critères d'un nouvel appel d'offres visant l'innovation (FISONG) : le centre de service plutôt qu'un appui classique aux FWUC ;
- le choix du Gret, avec ses partenaires du Groupe Initiatives¹⁹, AVSF et l'Iram, de monter des projets en commun plutôt que d'être systématiquement mis en position de concurrence.

Ces différents arguments ne sont pas de même nature, ont plus ou moins influé sur la rédaction du projet, mais permettent de comprendre l'émulation produite autour du concept de centre de service, ce que le document technique laisse pour une part dans l'ombre. Cette archéologie rapide et partielle peut sembler superflue, mais elle permet de préciser comment et par qui s'élabore une problématisation, quelle est la force du groupe ou du réseau qui la porte et donc, au final, de mesurer ses chances de succès.

Les enjeux pour les FWUC de Prey Nup et Stung Chinit en 2008

Un enjeu fondamental pour le Gret et l'AFD est de maintenir une structure d'appui pour la Communauté des usagers des polders (CUP) de Prey Nup et la FWUC de Stung Chinit, qui restent fragiles à certains égards.

À Prey Nup, les représentants paysans de la CUP sont secondés par une équipe technique expérimentée et la structure est autonome. La collecte de la redevance couvre le budget courant de la CUP et un entretien régulier est mis en œuvre. La CUP a négocié un accord cadre (MoU) signé en 2008 avec le MREM afin de fixer le partage des responsabilités entre l'État, les autorités locales et les agriculteurs. Selon cet accord, le MREM reste en charge de la maintenance de la digue primaire de protection et des canaux de drainage extérieur. La digue principale posée sur des sols instables s'enfonce progressivement et doit être rehaussée tous les trois ou quatre ans. Au début de l'année 2009, le MREM n'a encore réalisé aucune maintenance depuis la construction de la digue et, à plu-

¹⁹ Collectif d'associations professionnelles françaises de coopération internationale et d'appui au développement rural, voir www.groupe-initiatives.org.

sieurs reprises, l'eau de mer a rompu la digue et envahi des parcelles. La FWUC a assuré des réparations d'urgence sur son propre budget, mais les agriculteurs sont inquiets, car des travaux plus importants sont nécessaires pour éviter qu'une tempête ne provoque des dégâts irrémédiables. Le budget de la FWUC ne peut compenser le manque d'investissement du MREM. Les représentants de la FWUC ne sont pas en position de négocier directement avec le MREM et leur capacité à mobiliser les autorités du district et de la province reste faible. De plus, le réseau d'acteurs qui soutient la FWUC risque à terme de s'étioler avec le désengagement de l'AFD et du Gret.

En comparaison, la FWUC de Stung Chinit paraît bien plus fragile. Les élections ont renouvelé entièrement le comité de la FWUC à la fin de l'année 2007 et les élus ont une expérience de gestion d'une seule année. Certaines tâches complexes (gestion financière et gestion de base de données par exemple) continuent d'être gérées par l'équipe engagée dans le cadre du *Stung Chinit Irrigation and Rural Infrastructures Project* (SCIRIP) qui s'achève à la mi-2009.

La source d'incertitude la plus forte quant à la continuation des activités de la FWUC est sa dépendance financière vis-à-vis de l'AFD. La collecte de la redevance ne couvre encore qu'un peu plus de 20 % de ses dépenses annuelles. De plus ce budget annuel est insuffisant pour assurer une maintenance correcte de l'ensemble des infrastructures (réseaux secondaire et tertiaire) sous la responsabilité de la FWUC. Celle-ci pare au plus pressé en fonction de ses moyens. La fin du projet SCIRIP et le retrait de l'AFD implique la fin des subsides pour le fonctionnement et la maintenance. L'entretien du périmètre nécessite une prise en charge financière importante par le MREM qui, à l'instar de Prey Nup, n'est pas encore disponible.

Le MREM n'a à la fin 2008 aucun budget capable de prendre le relais des bailleurs sur le financement des FWUC et la maintenance des infrastructures primaires qui relèvent de sa responsabilité. L'AFD s'en inquiète et plaide auprès du ministère des Finances (MEF) pour que le gouvernement alloue un budget spécifique au MREM. Si le principe de la création d'un fonds de maintenance semble alors acquis, la question de son utilisation concrète reste floue. L'AFD cherche à faire valider des règles d'allocation des fonds en priorité vers les périmètres les plus performants et gérés par une FWUC active, en particulier Prey Nup et Stung Chinit. La négociation entre l'AFD, le MEF et le MREM est alors bien engagée, mais l'AFD veut que les FWUC s'organisent institutionnellement pour être en position de réclamer l'accès à ces financements via la négociation d'un accord cadre (MoU) avec le ministère.

Le projet Asirri est crucial pour maintenir une équipe du Gret sur le terrain et, à travers elle, les liens institutionnels entre ces FWUC, l'AFD et le MREM. Les liens directs entre FWUC et MREM sont inégaux et inopérants. L'opérateur et ses équipes d'appui technique jouent un rôle non seulement technique, mais aussi politique en facilitant la communication entre les FWUC, les autorités locales et le MREM.

Les réseaux sous-jacents et le partenariat Gret – Cedac comme « point de passage obligé »

Avant même qu'il ne soit conceptualisé ainsi, le projet Asirri existe sous la forme d'un réseau d'acteurs plus ou moins formel qui cherche à se renforcer en tant que réseau. Des experts de différentes institutions participent à des réunions, négocient des contrats, travaillent ensemble, échangent des rapports, partagent des expériences et une analyse des problèmes auxquels ils sont confrontés. Cela ne veut pas dire qu'ils s'accordent précisément sur tous les points d'une problématique commune, mais ils partagent un certain nombre d'enjeux et d'analyses.

Au Cambodge, le réseau sur lequel le Gret s'appuie est déjà bien constitué, à travers plus de dix années de collaboration. Le projet y trouvera rapidement sa place ainsi que les appuis nécessaires quand il en aura besoin. Au cœur de ce réseau, il y a quelques experts du Gret engagés aux côtés :

- de l'équipe Gret locale du projet SCIRIP, qui inclut un employé du Cedac et un fonctionnaire de la DPREM ;
- des agriculteurs représentants élus de la FWUC, qui travaillent au quotidien avec l'équipe de terrain, et d'autres FWUC qui ont été soutenues par le Gret et le Cedac ;
- du Cedac, une ONG locale que le Gret a contribué à faire émerger et qui constitue le partenaire privilégié du Gret dans le domaine agricole ;
- de l'équipe du Gret à Phnom Penh, du représentant et de son réseau de bailleurs ;
- d'un réseau d'experts et de consultants internationaux ou locaux qui sont intervenus à un moment ou un autre dans les projets du Gret ;
- des bailleurs de fonds et particulièrement l'AFD et son équipe à Phnom Penh ;
- d'un assistant technique, basé au MREM et financé par l'AFD, relais précieux vers les fonctionnaires du MREM ;
- de certains fonctionnaires du MREM et des directions provinciales, avec lesquels le Gret et l'AFD entretiennent des relations cordiales, notamment un secrétaire d'État proche du ministre et un autre fonctionnaire longuement détaché sur un projet du Gret et qui a repris ses fonctions au ministère.

C'est un réseau diversifié impliquant des acteurs de terrain et d'autres plus ancrés dans les sphères institutionnelles et politiques. Les relations entre ces personnes et institutions sont fréquentes, riches et ne se cantonnent pas au mode formel. Le réseau ne fonctionne pas en vase clos, puisque chacun de ces acteurs a son propre réseau vers d'autres institutions et personnes (projets en cours, autres bailleurs, experts, consultants, etc.), qui, s'ils ne sont pas encore mobilisés, peuvent l'être en cas de besoin. Un tel réseau perdure grâce à l'injection de ressources financières abondantes et aux négociations successives des contrats de consultance ou de gestion de projet. Il est impossible pour un tel réseau de se maintenir très longtemps sans ces financements. Le projet Asirri mobilise des ressources qui vont permettre au Gret de continuer à participer à ce réseau et de l'élargir.

À travers la problématisation du projet Asirri, l'équipe Gret - Cedac se présentent comme le « *point de passage obligé* » (Callon, 1986, p. 183) à la fois pour assurer la pérennité des FWUC de Prey Nup et Stung Chinit, appuyer d'autres FWUC potentielles et renforcer leurs liens avec le MREM. Des résultats qui ne peuvent être obtenus sans l'implication du Gret, de son expérience et de son réseau au Cambodge.

Ce réseau n'est pas limité au Cambodge, il s'étend aussi vers Paris et implique des rapports institutionnels bâtis sur la longue durée entre les sièges et les experts du Gret et de l'AFD. L'AFD a financé et appuyé la constitution de centres de prestation de service au Mali avec l'Iram, et les centres de gestion de l'économie rurale (CGER) au Sénégal. Elle souhaite que le Gret s'inspire au Cambodge de ces autres expériences. Ceci facilite la création d'un partenariat entre l'Iram, AVSF et le Gret qui par ailleurs sont membres du groupe Initiatives qui promeut l'échange d'expérience.

Les centres de service au Mali, au Sénégal et en France

Au Mali, l'AFD finance depuis le milieu des années 90 la mise en place de centres de prestation de service (CPS) avec l'Iram comme opérateur pour l'appui technique. Il s'agit d'accompagner la restructuration rapide de l'Office du Niger, organisme parastatal de gestion d'un vaste périmètre irrigué, et le transfert de ses fonctions vers les agriculteurs. L'Office, en charge de toute la filière riz depuis la fourniture d'intrants, la distribution de l'eau et la commercialisation du riz, doit se recentrer sur le seul service de l'irrigation. Les agriculteurs, de leur côté, doivent se regrouper pour prendre en charge les autres fonctions sur la filière, notamment la transformation du paddy en riz et sa commercialisation. De nombreuses organisations paysannes sont créées et obtiennent des prêts pour acquérir des décortiqueuses. Après quelques années de fonctionnement, faute d'une gestion appropriée,

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau : Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

victimes également de contrats non respectés, la plupart de ces organisations paysannes sont en quasi-faillite et ne peuvent rembourser leurs prêts. Les nouveaux CPS interviennent pour clarifier la situation financière des organisations paysannes, négocier un échelonnement de leur dette avec les banques, reconstruire la confiance des membres. Les CPS ont prouvé la nécessité d'un accompagnement des organisations paysannes sur la durée, notamment pour les tâches de gestion financière. En 2007, lorsque le projet Asirri est envisagé, l'AFD et l'Iram souhaitent encourager les CPS à intervenir sur le service de l'irrigation afin qu'ils soutiennent les associations d'usagers en charge des canaux quaternaire qui, pour la plupart, restent inactifs.

Dans la vallée du fleuve Sénégal, l'AFD soutient les centres de gestion de l'économie rurale (CGER) qui apportent des services de formation, de comptabilité et d'analyse économique aux organisations paysannes et parfois directement aux exploitations de la zone. Ils bénéficient de subides de l'État, mais fonctionnent largement grâce aux cotisations des membres et permettent aux producteurs de mieux gérer leur exploitation, de connaître leur rentabilité et de faire des choix économiques avisés. Ils se rapprochent du modèle des centres d'économie rurale (CER) en France²⁰, un réseau associatif de conseil et d'expertise comptable principalement destiné aux exploitations agricoles.

Un expert de l'AFD souhaite mobiliser l'expertise des CER pour la mise en place des centres de service au Cambodge, car le modèle sénégalais lui paraît particulièrement pertinent pour une orientation vers le conseil économique aux exploitations agricoles, plus que sur la gestion collective de l'eau. Une orientation qui n'est pas nécessairement partagée par les partenaires au Cambodge. Cependant le CSI apparaît bien comme l'application au Cambodge du concept de « centre de service » sur la base d'expériences dans des contextes très différents, voire pour des objectifs distincts.

²⁰ www.cerfrance.fr

Inventer une adéquation partielle

La problématisation n'est pas une formulation figée, ni l'expression d'un rapport mécanique entre moyens et résultats. Elle maintient de nombreuses zones d'incertitude sur les modalités de l'intervention et la distribution des rôles. Avec la phase opérationnelle débute un processus de réflexion et de reformulation qui, au fur et à mesure du déploiement de l'action, vise à préserver le rôle clé octroyé à l'intervenant, tout en s'adaptant aux circonstances, aux nouvelles logiques et intérêts qui surgissent avec la confrontation au terrain. La problématisation est toujours négociable, ou elle l'est plus ou moins en raison d'un rapport de force, du besoin d'adaptation qui peut se faire sentir et de la manière dont les acteurs au niveau opérationnel s'approprient ou non les rôles et les concepts proposés.

La mobilisation de l'équipe et la phase de diagnostic constituent les premiers tests sur la pertinence de l'intervention et nécessitent souvent, comme c'est le cas du projet Asirri, une sérieuse remise en cause des hypothèses de départ qui aboutit à une reformulation partielle de la stratégie du projet.

Passer d'un projet à l'autre

La phase opérationnelle mobilise d'emblée de nouveaux acteurs à travers notamment le recrutement d'une équipe, d'un chef de projet qui n'a pas nécessairement contribué à l'élaboration du projet. C'est mon cas sur le projet Asirri et, dans un premier temps, je dois rencontrer les principaux concepteurs du projet pour comprendre leurs idées, me les approprier et éventuellement les reformuler. Le chef de projet est d'emblée confronté à des choix qui auront un impact fort sur la mise en œuvre future du projet :

- Quelle équipe mobiliser, avec quelles compétences ?
- Quelles modalités de collaboration mettre en place avec le Cedac ?
- Quels liens bâtir entre le CSI, la DPREM et le MREM ?
- Où installer les bureaux du CSI ?
- Sur quels périmètres et avec quelles FWUC travailler ?
- Comment élaborer une démarche contractuelle ?
- Quels services proposer en priorité aux FWUC ?

Ces questions sont profondément liées à la transition avec le projet précédent, le projet SCIRIP d'appui à la FWUC de Stung Chinit, qui s'achève en juin 2009 alors que le projet Asirri est officiellement lancé depuis le mois de janvier. Quelles compétences reprendre de l'ancienne équipe ? Faut-il maintenir les bureaux à côté de la FWUC, accepter le bureau que la DPREM propose à l'équipe ou créer un nouveau bureau ? Faut-il reconduire les arrangements financiers avec la DPREM ? Quel travail poursuivre avec la FWUC de Stung Chinit ? Dans quel cadre contractuel ?

Les six premiers mois de transition entre SCIRIP et Asirri seront mis à profit pour rencontrer les membres de l'équipe et les partenaires, sonder les différentes options et afficher un choix clair lors de la création officielle de l'équipe du CSI, en juillet 2009. Les premières discussions avec le Cedac confirment son ouverture concernant les orientations du projet. Un comité de direction paritaire entre le Gret et le Cedac est constitué afin de prendre les décisions importantes d'un commun accord.

Le coordinateur du projet, expatrié, joue un rôle prépondérant dans l'orientation technique du projet, la gestion du budget, les recrutements, la planification du travail, la représentation du projet vis-à-vis des autorités, etc. Dans de nombreux cas, ce rôle devient vite étouffant pour les salariés et partenaires locaux qui ont déjà une longue expérience sur ce terrain. Il faut donc cadrer ce rôle pour préserver leur autonomie et les impliquer dans le système de décision. C'est un élément fondamental de la construction de l'équipe. Le fait d'avoir un partenaire institutionnel expérimenté et légitime vis-à-vis de l'équipe et des autres acteurs est un atout non négligeable. La mise en place d'un comité de direction est une manière de mobiliser le Cedac et l'équipe dès le départ dans ce nouveau projet, une forme de procédure d'« intéressement ».

La question du recrutement de l'équipe sur le terrain n'est pas compliquée. Le nombre et la nature des postes disponibles sur le projet sont déterminés par le budget, une procédure de recrutement et d'évaluation des compétences permettra de sélectionner les techniciens et facilitateurs les plus compétents. Une petite équipe de six personnes est constituée : deux facilitateurs, une assistante administrative, un ingénieur (de la DPREM), deux experts, l'un en charge des opérations techniques (maintenance et gestion de l'eau), l'autre en charge des aspects institutionnels et organisationnels pour les FWUC.

Le directeur provincial de la DPREM bénéficiait d'une rémunération du projet SCIRIP que le projet Asirri ne peut plus assurer. Un *per diem* en fonction de sa participation active à certains événements et réunions du projet compensera légèrement la perte de ce revenu et permettra de maintenir de bonnes relations. Un ingénieur de la DPREM détaché sur le projet SCIRIP continuera à travailler avec Asirri en tant que salarié.

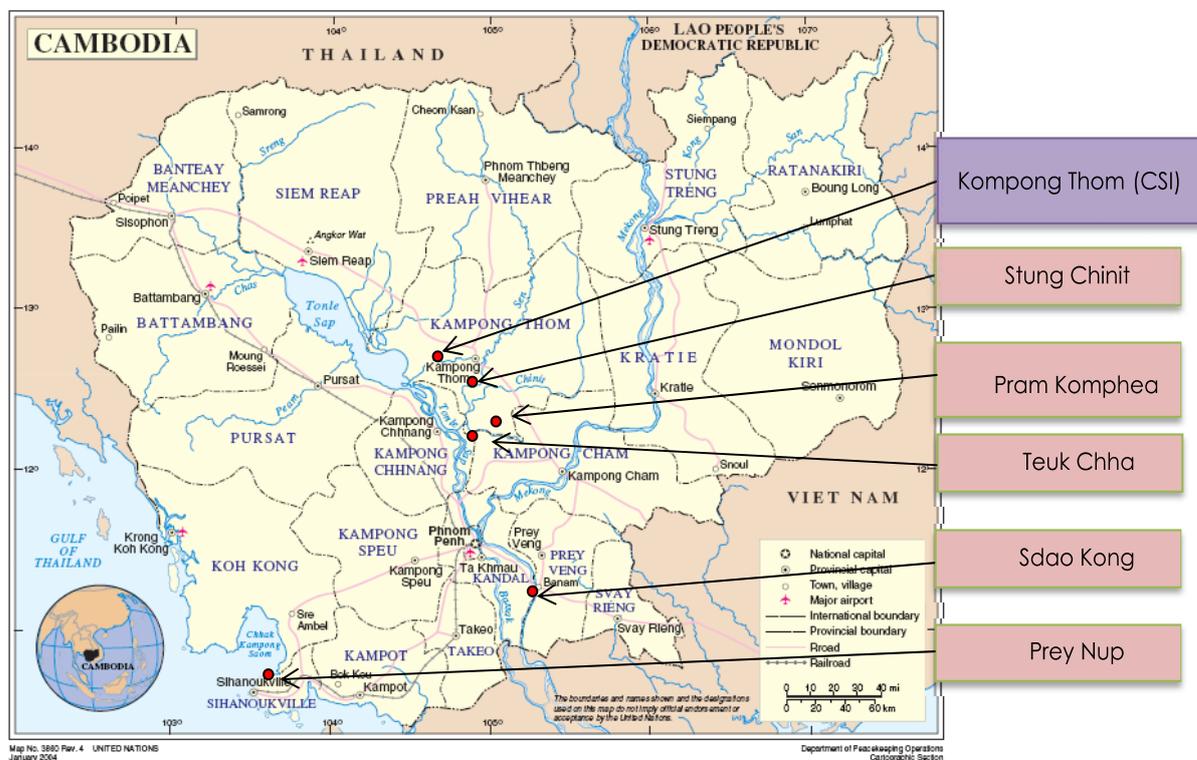
Le projet sollicite la reconnaissance officielle du MREM sous la forme d'un accord cadre (*Memorandum of Understanding*, MoU). Le ministre délègue la signature de cet accord au niveau provincial. Il sera approuvé et signé quelques mois plus tard avec le directeur de la DPREM. Ce dernier affirme ainsi son autorité sur le projet et devient l'interlocuteur unique du MREM pour le projet. Cette forme de tutelle administrative lâche et peu contraignante permet au projet de renforcer sa légitimité institutionnelle ce qui facilite grandement les relations avec les diverses autorités qui seront mobilisées par le projet.

Par contre, l'équipe après réflexion décline la proposition d'établir le CSI dans les locaux de la DPREM, ce qui risquerait de créer un lien de dépendance trop fort. Du point de vue opérationnel, l'équipe souhaite préserver son indépendance vis-à-vis des services publics. Le projet, établi sur la base d'une initiative privée et non pas sur la réponse à un appel d'offres formel d'un bailleur de fonds ou du gouvernement, a toute latitude pour trouver la juste distance, ni trop proche et trop dépendant, ni trop loin et ignoré des instances officielles. Comme le directeur ne cherche pas à interférer avec l'opérationnel – il n'exige pas par exemple que le projet intervienne sur tel ou tel périmètre – les relations resteront toujours aisées et cordiales, à défaut d'influencer le mode de fonctionnement propre à la DPREM.

L'identification des périmètres ou des FWUC que le projet appuiera est moins évidente. Stung Chinit est logiquement un partenaire privilégié du centre : l'équipe connaît ses besoins, les outils sont en place et il y a un budget qui permettrait de payer des services. Cependant nous décidons de marquer une rupture avec le projet SCIRIP afin de couper le cordon ombilical entre l'équipe et les responsables de la FWUC. Depuis huit ans, l'équipe supervise la FWUC et la maintient dans une position subordonnée, certes confortable pour les responsables paysans. Pour mettre le comité en position de pleine responsabilité, lui faire comprendre qu'il n'existe plus aucune tutelle de la part de l'équipe Gret, aucun appui ne sera accordé à cette FWUC pendant plusieurs mois, et en tout cas pas avant qu'une demande ne soit formulée à l'initiative du comité. De plus, l'équipe quittera les bureaux de la FWUC et le CSI s'installera à la capitale provinciale de Kompong Thom, également pour se rapprocher d'autres partenaires potentiels et s'assurer une meilleure visibilité.

Si temporairement l'équipe renonce à travailler avec Stung Chinit, quelles autres FWUC pourraient-elles requérir les services du nouveau CSI ? Les polders de Prey Nup sont trop éloignés et a priori la CUP est autonome pour l'instant. L'équipe, malgré sa présence sur le terrain depuis près

d'une dizaine d'années, ne connaît pas les autres périmètres de la province de Kompong Thom. Comment fonctionnent leurs FWUC et quels types de services pourraient les intéresser ? Un diagnostic s'impose.



Carte 1 : Situation sur la carte générale du Cambodge de la ville de Kompong Thom et des principaux périmètres sur lesquels le projet Asirri est intervenu (source : United Nations, 2004)

Confronter la problématisation à la réalité du terrain : les diagnostics rapides

Le choix de travailler sur la province de Kompong Thom reposait sur trois éléments :

1. La présence du projet SCIRIP, la volonté de poursuivre les appuis sur le périmètre de Stung Chinit et le fait que l'équipe est en grande partie originaire de cette province.
2. Des relations cordiales avec la DPREM : le directeur est favorable à cette initiative et ne la perçoit pas comme concurrentielle pour son propre travail. Il reconnaît même que son équipe ne saurait réaliser un travail similaire à celui du Gret et du Cedac.
3. L'hypothèse qu'il existe un grand nombre de périmètres irrigués et de FWUC sur cette province et qu'il existe donc une base pour créer la clientèle du Centre.

Cette dernière hypothèse demande à être vérifiée de visu. Une partie de l'équipe du projet SCIRIP organise une série de diagnostics rapides dont la méthodologie est relativement simple.

Dans un premier temps, l'équipe collecte des informations à la DPREM et au MREM, notamment sur la nouvelle base de données CISIS (Cambodia Irrigation Scheme Information System) mise en

place avec l'appui de l'AFD, qui recense près de 595 périmètres²¹, normalement fonctionnels à travers le pays. Il fournit une liste de 45 périmètres pour la province de Kompong Thom, avec des données sur le type d'infrastructures et leur condition, les superficies irriguées et cultivées, la présence ou non d'une FWUC et son niveau d'activité. Une sélection de dix-huit FWUC est établie sur la base de leur accessibilité, du niveau d'activité de leur comité et de la qualité et de l'opérationnalité des infrastructures.

- Dix-sept d'entre elles seront visitées, ainsi que trois périmètres sur la province voisine de Kompong Cham, soit un total de vingt périmètres qui offrent un bon panorama des types de systèmes hydrauliques sur cette zone (voir liste en annexe 2). En même temps que la variété des systèmes, le diagnostic met en lumière une multiplicité de problèmes techniques et organisationnels, les uns engendrant les autres :
- des ressources en eau souvent peu fiables ne permettant pas de garantir un minimum de service, et l'absence de définition précise de la zone irriguée en rapport avec la ressource disponible ;
- des infrastructures inachevées et insuffisantes pour un contrôle de l'eau efficace, voire de nombreux problèmes de gestion de l'eau engendrés par les nouvelles infrastructures ;
- l'absence de règles de partage de l'eau et de définition du niveau de service que doit assurer la FWUC ;
- des conflits permanents et irrésolus entre les différents types d'usagers, entre les irrigants en amont qui mobilisent toute l'eau à leur profit et ceux en aval qui désespèrent de voir de l'eau, entre agriculteurs, pêcheurs et éleveurs, etc.
- le découragement et la démobilisation des représentants des FWUC, parfois même inconnus des usagers, la faiblesse générale des liens entre usagers et de la communication avec les responsables de la FWUC ;
- une redevance qui n'est pas collectée, l'absence de budget et de ressources financières appropriées ;
- des travaux de maintenance ignorés et une mauvaise condition des infrastructures.

Ces visites permettent de conclure que :

- douze périmètres ne sont plus du tout opérationnels. Les infrastructures sont détruites faute d'entretien. Elles créent des problèmes de drainage, des conflits aigus entre agriculteurs.
- trois périmètres apparaissent très partiellement fonctionnels, mais pour deux d'entre eux la ressource en eau est insuffisante, ce qui engendre des conflits insolubles. Un autre a été construit contre l'avis de nombreux villageois dont les champs et même les maisons se trouvent inondés par le réservoir sans aucune compensation. Ils feront tout pour saboter son fonctionnement.
- deux périmètres de type « *prek* » (canal à travers le bourrelet de berge pour faciliter l'épandage de la crue d'une rivière en saison des pluies) sont gérés par leur commune respective. Il existe éventuellement une possibilité de service, mais la prise en charge par la commune semble plus pertinente que l'organisation d'une FWUC car ces structures requièrent peu d'entretien, n'exigent pas de coordination d'usagers pour l'opération et desservent une superficie importante. Le travail nécessaire pour l'organisation d'une FWUC paraît disproportionné par rapport aux besoins de gestion.
- trois périmètres sont identifiés comme ayant un potentiel de développement. Deux d'entre eux sont des périmètres de taille moyenne où les FWUC ont reçu de nombreux appuis, mais ont échoué quand les appuis ont cessé, confrontées à la complexité de la gestion technique et collective. Les FWUC existent, mais sont pratiquement inactives et n'ont aucun budget. Un

²¹ À fin décembre 2009.

de ces périmètres est un petit réservoir de collecte de la crue du lac, construit principalement à l'initiative des agriculteurs et renforcé par la création d'une FWUC par la DPREM.

Sur les vingt périmètres, seuls cinq sont gérés par une FWUC et seulement trois d'entre elles peuvent prétendre avoir un minimum d'activité. Aucune ne collecte une redevance annuelle, même si certaines ont tenté vainement de le faire par le passé.

Mise en adéquation stratégique

Ce premier diagnostic confronte l'équipe à un décalage profond entre les réalités observées sur le terrain et l'argumentation logique du projet. Ce dernier pour développer le CSI proposait une série d'hypothèses :

- l'existence d'un nombre minimal de FWUC opérationnelles, en particulier sur la province de Kompong Thom ;
- les dysfonctionnements observés sur les FWUC seraient essentiellement liés à des difficultés pour organiser les agriculteurs et non pas à des problèmes majeurs sur la conception des infrastructures ;
- ou que ceci serait en tout cas vrai pour les périmètres de petite taille, moins complexes ;
- certaines FWUC seraient capables de mobiliser des moyens financiers pour payer des services (au moins en partie).

Or notre diagnostic semble sérieusement infirmer ces hypothèses. Les dysfonctionnements engendrés par une mauvaise conception ou construction des infrastructures sont généralisés et touchent aussi bien les petits que les grands périmètres. L'absence de moyens humains et financiers au sein des FWUC est généralisée, ainsi il n'existe aucune FWUC en position de requérir et négocier des services payants.

Sur Kompong Thom, mis à part Stung Chinit, seules deux FWUC fonctionnent à peu près, elles sont effectivement petites, mais leurs moyens sont très limités. Deux périmètres de la province de Kompong Cham offrent le meilleur potentiel de développement, l'un de grande taille, Teuk Chha, de plus de 4 000 hectares et l'autre de taille moyenne, Pram Kompheah, d'environ 1 000 hectares. Aucune de ces FWUC n'est à même de mobiliser des moyens financiers pour payer des services, aucune ne collecte de redevance et elles n'ont pas de budget.

Pour vérifier que l'échantillon est représentatif de la situation ou si certains périmètres intéressants n'ont pas été pris en compte, nous consultons la DPREM de Kompong Thom qui confirme le diagnostic et l'inutilité d'effectuer des recherches dans les districts les plus éloignés et difficilement accessibles. L'équipe n'a néanmoins pas visité les nombreux réservoirs privés construits dans la zone de crue du lac Tonlé Sap qui posent des problèmes environnementaux et fonciers (Phann & Vrieze, 2010).

Les opportunités pour développer des services sur la province de Kompong Thom semblent donc bien minces. Il est bien entendu hors de question de remettre totalement en cause le projet. D'ailleurs, nos engagements prévoient de tester une innovation, de l'adapter à un contexte, pas de répondre d'emblée si elle est pertinente ou non. L'équipe est donc amenée à réfléchir à une mise en adéquation entre la logique formelle du projet et la situation sur le terrain. Ce processus de mise en adéquation est permanent dans la vie d'un projet. Cette mise en adéquation est toujours partielle, elle se réalise plus ou moins explicitement avec un décalage parfois profond entre le niveau opérationnel et le management du projet.

Elle peut être menée dans deux directions :

- soit en adaptant le discours du projet et ses concepts pour intégrer les contraintes du terrain en renouvelant et en complétant la problématisation initiale,

- soit en adaptant la pratique sur le terrain, l'organisation et l'offre du projet pour permettre aux acteurs de rentrer dans la logique du projet.

L'équipe d'ASirri a suivi chacune de ces deux voies.

- **Mise en adéquation pragmatique : sélection des périmètres et élargissement de la zone d'intervention**

L'équipe a procédé à une sélection drastique des périmètres irrigués en fonction de leur adéquation au modèle proposé, c'est-à-dire en considérant leur capacité à entrer dans une logique de service, en particulier pour les périmètres où il existe un service de l'eau effectif et où une FWUC ou la commune prend en charge ce service. Ce processus de sélection vaut pour la plupart des projets de développement, à l'instar, par exemple, des projets de vulgarisation agricole qui favorisent assez logiquement les agriculteurs les plus dynamiques et ouverts aux innovations dans leurs collaborations, plutôt que les exploitants les plus pauvres et dont le système de production est le plus contraint, avec ensuite une difficulté pour transmettre les innovations des uns vers les autres (Pillot, 2007, p. 460). Il s'agit de s'insérer dans un contexte d'intervention le plus prometteur possible et d'éviter de trop fortes contraintes.

À la suite de ce premier diagnostic, l'équipe comprend qu'elle a peu de chance d'obtenir des résultats conséquents sur la province de Kompong Thom et qu'il lui faudra élargir sa recherche de clientèle vers d'autres provinces. La zone d'intervention du projet ne peut pas être restreinte à un province ou une zone privilégiée en fonction de caractéristiques indépendantes du système d'irrigation (par exemple la vulnérabilité). La qualité du système d'irrigation, l'état des infrastructures et de la ressource en eau priment sur sa localisation.

- **Mise en adéquation de la formulation du projet : un développement concomitant du centre et de ses clients**

Le projet adapte également son discours et ses objectifs. Si l'équipe ne renonce pas à une politique commerciale, à une approche contractuelle vis-à-vis des FWUC, elle n'ignore pas que les revenus de ces contrats resteront modestes et insuffisants pour assurer l'économie du CSI. Pendant de nombreuses années – on évoque le chiffre de dix ans minimum –, la clientèle solvable restera les bailleurs qui investissent dans l'irrigation, les projets de développement. L'objectif de faire financer les services directement par les FWUC est reporté à très long terme. Le projet envisage plus modestement un renforcement concomitant des FWUC et du CSI. Le CSI permettant aux FWUC d'améliorer leur capacité de gestion, y compris financière dans un premier temps, et les FWUC en retour prenant progressivement en charge une part plus importante du coût des services. Dans cette perspective, le CSI investit dans la création d'une clientèle future grâce à des subventions. Il commence donc à travailler avec des FWUC initialement peu actives et investit également dans la réhabilitation d'infrastructures, alors que ce n'était pas la priorité du projet qui visait initialement les FWUC les plus performantes.

Selon cette logique, le CSI définit des catégories de clients potentiels :

1. des clients directs tels que les FWUC ou les communes (en distinguant aussi les FWUC financées par des bailleurs et celles qui ne disposent que de leurs propres moyens),
2. des clients indirects comme les bailleurs ou les projets qui requièrent des services pour appuyer des FWUC spécifiques,
3. des bailleurs qui soutiennent le CSI pour appuyer des FWUC sélectionnées indépendamment par le CSI.

C'est la troisième catégorie qui permet de lancer des activités, de construire une offre de service, pour dans un second temps, élargir les services vers d'autres bailleurs et projets de telle sorte que l'économie du CSI se renforce progressivement. Dans la perspective de travailler de plus en plus avec la première catégorie de clients. Ceux-ci, en améliorant eux-mêmes leur économie, contribueront progressivement à une part plus conséquente du coût des services.

Une opportunité qui n'avait pas été envisagée dans la conception du projet apparaît : mobiliser les fonds d'investissement communaux (CIF) mis en place dans le cadre de la politique de décentralisation.

Le CSI distingue quatre catégories de services distincts :

1. des services de création et de réactivation des FWUC,
2. des services de renforcement des capacités des équipes des FWUC (formation, accompagnement),
3. des services de prise en charge directe de certaines fonctions par l'équipe du CSI (audit, comptabilité, etc.),
4. des services de renforcement des capacités d'autres équipes qui appuient les FWUC (non mis en œuvre à ce jour).

Les services (1) et (2) sont des activités d'investissement (subventionnées), de création d'une clientèle qui doivent mener sur le long terme à des services de la catégorie (3) couverts par le budget de la FWUC. Si ces catégories précisent quelque peu l'ambition du projet au regard de son diagnostic, cela reste théorique.

La procédure de sélection des périmètres

À la suite du premier diagnostic, l'équipe doit choisir sur quels périmètres elle va intervenir et selon quelles priorités. Après d'intenses discussions, trois périmètres se dégagent clairement, mais le plus petit d'entre eux sera finalement abandonné car difficile d'accès et voué à la destruction par le gouvernement suite à la décision d'interdire les réservoirs de crue sur le pourtour du Tonlé Sap (voir ci-dessus)²².

L'équipe établit une liste de critères pour justifier ses décisions :

- La ressource primaire en eau est fiable et suffisante pour une irrigation en saison sèche ; il peut être nécessaire de redéfinir l'extension de la zone irrigable souvent trop large par rapport à la ressource disponible.
- La conception du système permet de définir un service de l'eau clair, même s'il n'est pas nécessairement homogène sur toute la zone irriguée. Les systèmes de réservoir ou de pompage sont préférés aux *prek* ou aux barrages de contrôle des eaux de surface. Ces derniers favorisent l'épandage de la crue, mais ne permettent pas un stockage et un réel contrôle de la distribution, même partiellement. Dans ce cas, il devient très difficile de définir et de garantir le « service » fourni et quels sont les agriculteurs qui doivent le prendre en charge. Au contraire, les systèmes de réservoir avec réseau de canaux adducteurs délimitent un espace irrigable.
- Les infrastructures sont dans un état correct et au moins partiellement fonctionnelles ; une maintenance importante peut être envisagée ainsi qu'éventuellement un investissement en construction d'infrastructures de contrôle secondaire à l'intérieur du périmètre, mais pas d'intervention majeure sur le primaire.
- Il existe un potentiel économique et agricole significatif : des sols moyennement fertiles et des pratiques d'intensification observables chez certains agriculteurs, notamment de la double culture ; les agriculteurs semblent intéressés par le potentiel d'intensification des cultures qui accompagne la sécurisation de l'approvisionnement en eau.

²² L'ordre de destruction concernant le périmètre de Koh Reah a été annulé en 2011.

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau :
Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

- Il existe une organisation paysanne ou une FWUC en charge du système, même si son rôle ou son activité est encore très limitée ; autant que possible une FWUC enregistrée officiellement pour éviter de devoir relancer ce processus, mais en tout cas une expérience de gestion et une compréhension des difficultés rencontrées dans ce domaine, ainsi que l'identification d'un leader motivé pour relancer l'activité de la FWUC.
- Les autorités locales et surtout les communes soutiennent la FWUC et sont prêtes à investir de l'argent dans le périmètre à partir de leur fonds d'investissement communal (CIF).
- L'absence de conflits majeurs et une bonne volonté des différents intervenants pour s'engager dans un processus collectif de recherche de solutions ; surtout, la volonté d'éviter des situations de confrontation avec des politiciens ou des personnages puissants qui monopoliseraient déjà une partie de la ressource à leur profit.
- Une demande de quelques acteurs clés pour un appui, comme un chef de commune, un élu d'une FWUC, etc.
- Un périmètre aisément accessible et le moins éloigné possible de Kompong Thom.

L'identification des conflits et de leurs causes est un bon révélateur des défauts de fonctionnement du système d'irrigation et des rapports de force entre différentes catégories d'agriculteurs. L'impossibilité technique de contrôler efficacement la distribution de l'eau limite la mise en place de règles collectives, favorise les acteurs les plus opportunistes et génère souvent des conflits. La question est alors de savoir s'il est possible de générer une dynamique inverse grâce à un contrôle effectif de l'eau et la mise en place de règles collectives. C'est de toute manière un pari risqué qui touche à des avantages acquis par certains usagers.

Ces critères de sélection orientés vers le niveau d'opportunité sociale et économique diffèrent d'autres approches fondées soit sur le niveau de vulnérabilité de la zone d'intervention, soit sur des priorités purement techniques, notamment lorsque le choix se fait sur la base de propositions émises par les DPREM ou le MREM. Le choix d'une zone de grande précarité est souvent antinomique avec une forte dynamique d'investissement. Les agents du ministère ou les experts techniques, quant à eux, perçoivent les opportunités de manière différente, plutôt technique, en termes d'extension des surfaces irriguées et de l'importance des travaux de réhabilitation qui pourront être réalisés, sans se soucier des priorités des agriculteurs, sans prendre en considération les conflits et rarement en envisageant une meilleure valorisation des périmètres qui fonctionnent déjà.

La sélection ne se fait pas à travers une application stricte de ces critères, certaines informations restent difficiles à appréhender à ce stade, notamment concernant la ressource en eau et le service de l'eau potentiel, mais ces éléments permettent de lancer le débat au sein de l'équipe sur les meilleures opportunités disponibles à travers une approche pragmatique.

Au final, le CSI décide d'offrir ses services à deux périmètres de la province de Kompong Cham qui répondent le mieux aux critères présentés ci-dessus :

- *Pram Kompheah*, dans le district de Chamkar Leu, est un périmètre d'environ 1 000 hectares, constitué d'une série de petits réservoirs développés à l'époque de Pol Pot et réhabilités par le MREM en 2000. La FWUC a été établie par le MREM en 2003.
- *Teuk Chha*, dans le district de Prey Chhor, est un périmètre gravitaire de 4 000 hectares alimenté par un réservoir. Le périmètre fut construit de 1955 à 1957, modifié sous Pol Pot et réhabilité de 1995 à 1997 par la BAD. La FWUC a bénéficié de nombreux appuis de la part d'un projet européen, le PRASAC, entre 1998 et 2003. La FWUC a été mise en place et enregistrée au niveau provincial dès 1999, avant même la promulgation de la circulaire et du *prakas* régissant les FWUC en 2000. Le travail du PRASAC sur cette FWUC a inspiré en partie la rédaction des statuts légaux pour les FWUC qui a suivi. De nouvelles élections furent organisées en 2003 et la FWUC est depuis lors enregistrée officiellement par le MREM.

En 2009, les FWUC sur ces deux périmètres sont presque complètement inactives, n'ont aucun budget et sont donc incapables de formuler une demande pour un service. À Pram Kompheah, le président de la FWUC, vice-chef d'une des deux communes, assure un minimum d'opérations sur une partie du périmètre, mais sans l'appui du reste du comité. À Teuk Chha, la FWUC est passée après la démission du comité antérieur sous la responsabilité des chefs de commune, mais ils sont totalement inactifs, dépassés par la complexité de la gestion d'un périmètre aussi vaste. Un membre du comité gère l'ouverture et la fermeture des portes à la demande des usagers.

Des FWUC sans redevance, sans budget, sans maintenance, avec un système opérationnel limité à l'ouverture des portes d'eau à la demande, soit dans un cas comme dans l'autre, une version minimaliste du fonctionnement d'une FWUC.

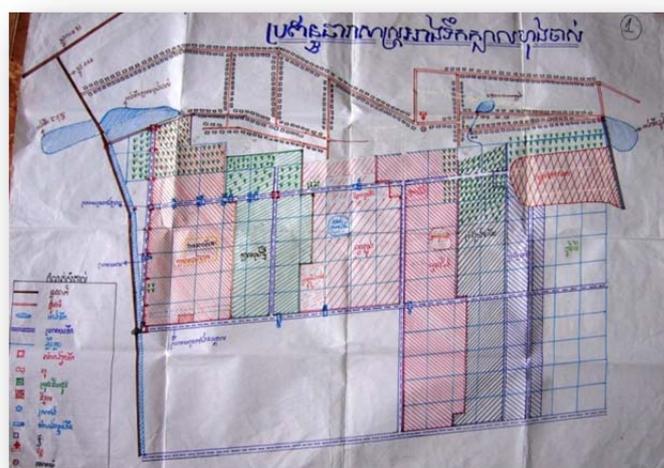
Les études détaillées : gérer l'incertitude

La définition de services appropriés pour ces deux périmètres exige de développer une connaissance beaucoup plus fine de chacun d'entre eux, de leur fonctionnement actuel et d'analyser les points de blocage, les problèmes et de construire une stratégie d'intervention avec l'équipe.

L'effort consiste ici à passer d'un niveau de problématisation assez général, celui du projet, à la formulation d'une problématisation au niveau local, dans le cadre d'un périmètre donné avec ses caractéristiques propres. Comment relancer une dynamique collective d'investissement dans les infrastructures d'irrigation, de négociations pour le partage de l'eau et d'amélioration du service de l'eau pour justifier l'investissement ? Quelles sont les démarches clés que l'équipe du projet peut envisager ?

Des études détaillées sont mises en œuvre dans les périmètres présélectionnés. Le système irrigué est parcouru en long et en large par l'équipe avec les villageois, des discussions approfondies sont menées avec les chefs de village et des agriculteurs. Toutes les informations collectées sont représentées sur des cartes :

- la délimitation du périmètre ;
- la répartition des parcelles en fonction des territoires villageois ;
- les pratiques agricoles et à leur variation en fonction des zones agro-écologiques ;
- les zones hautes, basses, où l'accès à l'eau est aisé ou non ;
- le niveau de service de l'eau disponible en fonction des saisons, de la pluviométrie ;
- le parcours de l'eau jusqu'aux parcelles ;
- les points du système qui posent problème ;
- l'état des infrastructures ;
- les solutions proposées localement pour améliorer la gestion de l'eau ;
- les autres activités économiques sur la zone irriguées (élevage, pêche, tourisme, etc.) qui peuvent générer des conflits d'intérêts avec l'activité agricole proprement dite.



Exemple de carte réalisée par l'équipe du CSI pour collecter et vérifier les informations apportées par les agriculteurs (Pram Kompheah)

L'outil cartographique permet d'échanger, de vérifier que l'équipe comprend les explications des agriculteurs et de confronter les points de vue. Une première carte pour une zone limitée est établie avec un petit groupe de personnes, quelques points sont vérifiés sur le terrain et les informations sont reportées à l'échelle. Sur ce premier canevas, des informations sont progressivement ajoutées et vérifiées sur le terrain. Des points de localisation peuvent être enregistrés avec un GPS et les données reprises sous forme numérique. Les cartes sont redessinées à la main sur de grandes feuilles pour être vérifiées et complétées par les agriculteurs.

Il s'agit donc d'un processus itératif visant à co-construire une connaissance du système d'irrigation. À partir de cet outil, l'équipe peut proposer et discuter des scénarios d'intervention.

- **Stratégie d'intervention sur le périmètre de Pram Kompheah**

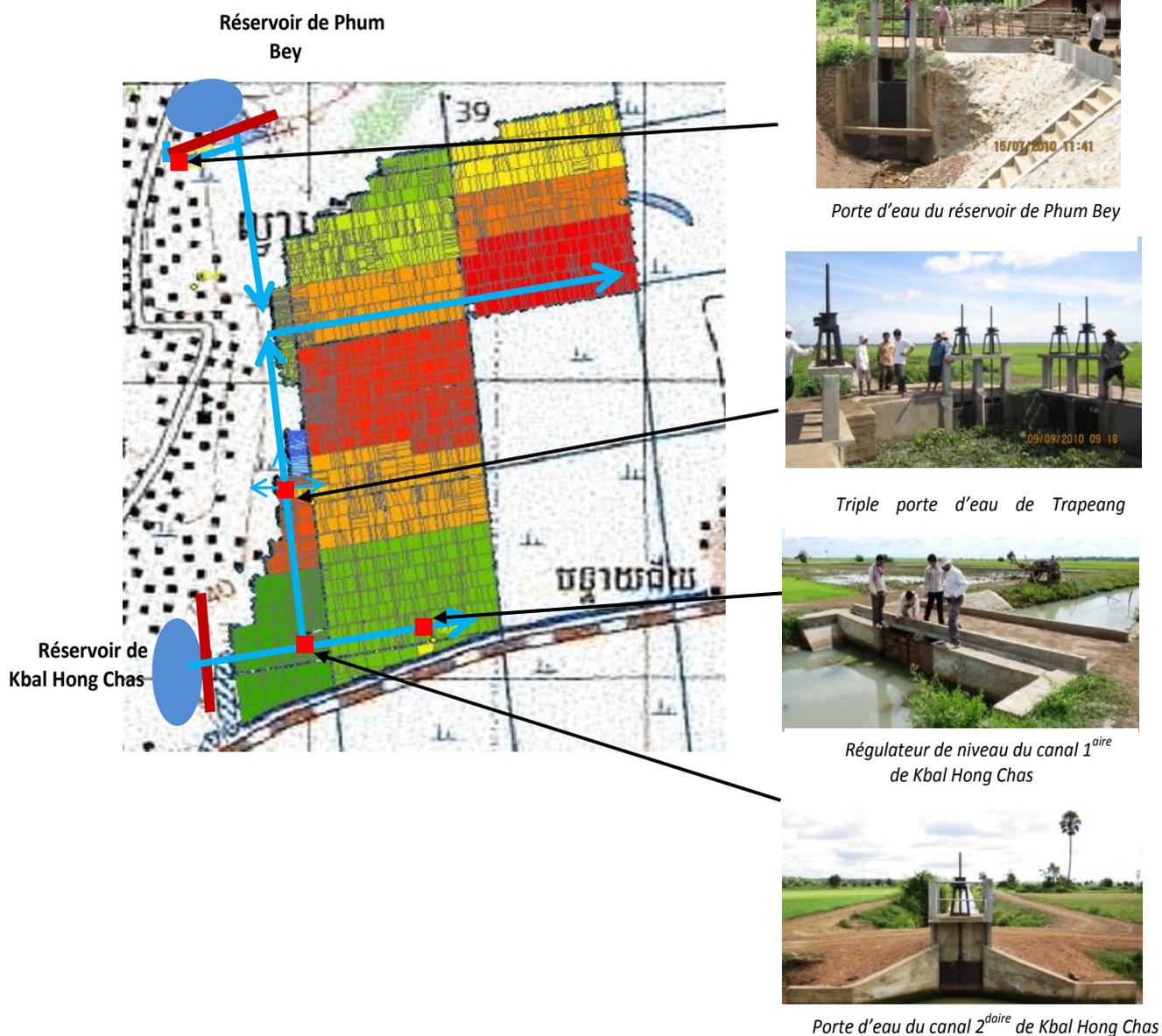
À Pram Kompheah, l'équipe a choisi de ne pas travailler sur l'ensemble du périmètre qui couvre plus de 1 000 hectares, mais de se concentrer sur la partie Nord, d'environ 500 hectares, gérée uniquement par la commune de Lvea Leu. D'abord parce que la conception du système d'irrigation le permet – cette zone dépend de réservoirs indépendants – et ensuite parce que cette commune souhaite investir de l'argent dans la réhabilitation d'un canal secondaire. Le président de la FWUC est actif surtout dans cette commune. Les autres membres du comité de la FWUC qui viennent des autres communes sont démobilisés et peu intéressés. De plus, dans la zone Nord, quelques paysans pratiquent la double culture en saison des pluies, avec une production de riz à cycle court en début de saison des pluies, voire en fin de saison sèche, avec une irrigation d'appoint grâce aux réservoirs. Une pratique moins consommatrice d'eau que l'irrigation de saison sèche. Travailler sur une petite moitié du périmètre sous la responsabilité de la FWUC permet aussi de réduire le nombre d'interlocuteurs et de se concentrer sur une approche à partir de la base.

À la suite de l'étude détaillée, sur le périmètre Nord, deux zones distinctes sont identifiées, chacune dépendant d'un réservoir spécifique : le réservoir de Kbal Hong Chas et le réservoir de Phum Bey (voir illustration 2). Le CSI suggère de créer un groupe d'usagers (Farmer Water User Group, FWUG) pour chacun de ces réservoirs, sous l'ombrelle de la FWUC officielle. L'idée est d'organiser la gestion au niveau où il existe une interdépendance forte entre les agriculteurs. De plus, chacune des deux zones qui seront gérées par une FWUG correspond assez précisément au territoire de trois villages adjacents avec 200 à 250 membres par FWUG, une dimension raisonnable. Chaque FWUG élira son comité, collectera sa redevance, gèrera ses finances et la maintenance de ses infrastructures indépendamment.

Le réservoir et la porte d'eau principale de Kbal Hong Chas sont fonctionnels, par contre le canal principal se déverse directement dans le drain principal et il n'y a pas de structure pour dériver l'eau dans les canaux secondaires. À l'exception d'un canal réhabilité par la commune, aucun canal secondaire ou tertiaire n'a été remis en état depuis l'époque de leur construction sous le régime khmer rouge. La distribution de l'eau est donc particulièrement inefficace et seuls les agriculteurs proches du canal principal bénéficient d'une irrigation régulière grâce à l'érection de barrages de terre dans le canal pour dériver l'eau vers leurs parcelles. Les autres agriculteurs, avec une prise plus éloignée sur le canal, sont privés d'eau. Il semble donc possible grâce à la construction de quelques infrastructures de régulation, avec des portes d'eau ajustables, d'améliorer la distribution et de réguler le partage de l'eau entre amont et aval.

Plus au Nord, le réservoir de Phum Bey est très large, mais totalement inutilisable car la porte d'eau principale est endommagée et ne peut plus être fermée pour stocker l'eau et la redistribuer quand c'est nécessaire. Un investissement modeste sur cet ouvrage permettrait aisément de remettre en place une irrigation sur une partie du périmètre.

Illustration 2 : Carte du périmètre de Pram Kompheah (commune de Lovea Leu) avec les photographies des infrastructures de régulation réhabilitées dans le cadre du projet Asirri



L'équipe souhaite donc à la fois relancer une dynamique collective, à une échelle plus faible que celle de la FWUC existante, et améliorer le fonctionnement du service de l'eau en réalisant un investissement sur les infrastructures de contrôle de l'eau. Cet investissement du projet se ferait en parallèle avec le financement de la commune sur la réhabilitation des canaux secondaires et tertiaires.

- **Stratégie d'intervention sur le périmètre de Teuk Chha**

Le périmètre de Teuk Chha est beaucoup plus vaste que celui de Pram Kompheah. Il est formé par deux réservoirs, celui de Teuk Chha, plus élevé, se déversant dans celui de Thmar Da (voir illustration 3). Ce deuxième réservoir irrigue un autre périmètre vers le nord-ouest, périmètre sur lequel le CSI

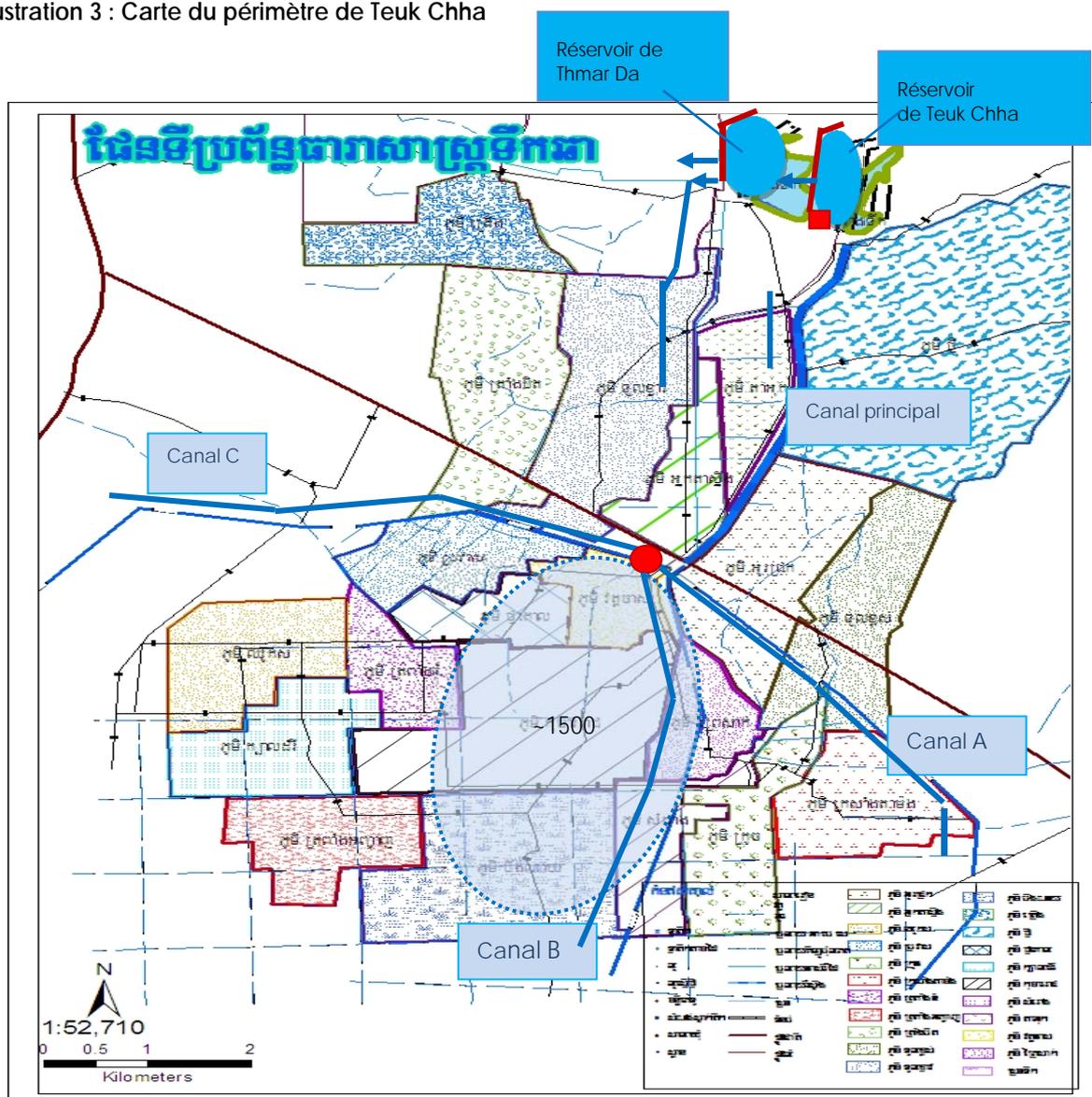
décide de ne pas intervenir du fait de la mauvaise qualité des infrastructures existantes. Leur remise en état exigerait des investissements de réhabilitation hors de portée du projet. L'équipe se concentre sur le périmètre alimenté directement par le réservoir de Teuk Chha, construit dans les années 50, modifié sous Pol Pot et réhabilité à la fin des années 90 par le gouvernement avec l'appui de la BAD. La zone aménagée couvre approximativement 4 000 hectares, mais loin s'en faut que cette zone soit effectivement irriguée. Un grand canal principal amène l'eau depuis le réservoir en tête de trois canaux secondaires, les canaux A, B et C. Des prises d'eau permettent d'irriguer de part et d'autre du canal primaire et des secondaires. La plupart des prises sont défectueuses et restent ouvertes en permanence, réduisant fortement le débit disponible en aval. Les canaux secondaires sont en très mauvais état du fait de l'absence totale de maintenance depuis la fin de leur réhabilitation, douze ans auparavant. Leur débit réduit par le colmatage ne permet plus d'assurer l'irrigation que sur les parcelles les plus proches en tête de ces canaux. Un curage important des canaux devrait améliorer de manière conséquente leur débit. La plupart des portes d'eau sur le primaire ou sur le secondaire sont encore présentes et peuvent aisément être réparées. Ainsi une maintenance sur le primaire et le secondaire devrait permettre une amélioration notable du service de l'eau, condition essentielle pour mobiliser les agriculteurs dans la FWUC.

Cependant des travaux sur l'ensemble des 4 000 hectares sont hors de portée du projet. L'équipe n'a pas les ressources humaines suffisantes pour remettre en place une FWUC sur 25 villages. Il faudrait plusieurs années et des financements conséquents. L'équipe choisit de restreindre son périmètre d'intervention à un canal secondaire pour former une FWUG sur le modèle proposé à Pram Kompheah et améliorer la gestion sur cette zone du périmètre. Le canal B est sélectionné car il est en meilleur état et requiert des travaux de maintenance moins importants. Il irrigue approximativement 1 500 hectares sur les deux communes concernées par le périmètre, et permet ainsi d'entretenir la dynamique avec chacune d'elles. Les autres villages dépendant des canaux secondaires A et C pourront faire l'objet d'appuis dans une phase ultérieure si les résultats obtenus sur le canal B sont probants et si les agriculteurs y voient un intérêt. Cependant le fonctionnement du canal secondaire B ne peut pas être isolé du fonctionnement général du système et particulièrement de la gestion de l'eau au niveau du canal primaire. Il faut donc intervenir sur la gestion de l'eau à ce niveau.

Sur le primaire, l'équipe choisit d'intervenir d'une manière différente, non pas en organisant une nouvelle FWUC ou FWUG (pas encore, du moins), mais en rétablissant l'autorité de la FWUC existante, sa capacité à décider des règles de répartition de l'eau et à gérer l'ouverture et la fermeture des portes d'eau. Pour ce faire, le CSI propose d'associer à la FWUC un comité chargé de définir les règles de gestion de l'eau et d'en vérifier la mise en pratique. Ce comité sera composé des chefs de commune, dont l'un d'entre eux est aussi le président de la FWUC, d'un agent de la DPREM en tant que président du comité et des chefs de village. Grâce à la légitimité des autorités locales, ce comité pourra prendre des décisions au nom de la FWUC sans pour autant relancer un processus de renouvellement démocratique de ses instances. Une équipe d'aiguadiers contrôlera la répartition de l'eau sur le terrain en fonction des règles de ce comité. La fermeture de certaines portes d'eau qui n'étaient jamais fermées risque de provoquer certains mécontentements qu'il faut prévenir et arbitrer.

La stratégie du CSI vise donc à reconstruire la légitimité de la FWUC, à la fois par le haut en mobilisant l'autorité des communes pour mettre la FWUC en position de décisionnaire, et par la base, en mobilisant les agriculteurs au sein de nouveaux FWUG de plus petite taille. Ce second processus est lent, au moins deux à trois ans pour l'ensemble du périmètre car il exige beaucoup de concertation et la formation de nouveaux représentants.

Illustration 3 : Carte du périmètre de Teuk Chha



• **Les inconnues et les incertitudes**

Ces stratégies sont fortement discutées au sein de l'équipe, non pas tant sur les principes présentés ci-dessus, mais sur des points cruciaux laissés dans l'ombre :

1. Quelle est la ressource en eau disponible dans les réservoirs ? Sera-t-il possible d'irriguer plus avec la quantité d'eau disponible ?

Les connaissances en hydrologie au sein du CSI sont réduites. De leur côté, le MREM et la DPREM n'ont aucune donnée ou référence disponible sur la conception hydrologique de ces périmètres : les débits minimaux et maximaux en tête des canaux primaire, secondaires et tertiaires, la variation annuelle du niveau des réservoirs, etc. Ce sont pourtant des données cruciales pour élaborer un plan de gestion de l'eau.

2. Le niveau de « bonne volonté » des agriculteurs en amont qui accédaient déjà à l'eau et qui vont devoir la partager avec l'aval.

À Teuk Chha, les agriculteurs le long du canal primaire bénéficient de l'irrigation depuis de nombreuses années sans rien payer et sans aucune contrainte, puisque les prises d'eau sont ouvertes en

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau :
Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

permanence. Accepteront-ils de participer à une amélioration du système, à l'établissement de règles et au paiement d'une redevance pour partager cette ressource avec d'autres agriculteurs, alors qu'ils n'avaient pas à le faire auparavant ?

Cette question ne sera pas posée dans la mesure où le CSI travaille avec les communes et la DPREM qui ont toute autorité sur la gestion du périmètre. L'équipe s'attend à ce que des conflits émergent, mais qu'il soit néanmoins possible de concilier les intérêts des uns et des autres sur la base d'une concertation large et avec l'appui de l'autorité des communes.

À ce stade, il était encore très difficile de prévoir comment évoluera le service de l'eau et si ce service sera amélioré de manière notable et significative. Le diagnostic ne permet pas de garantir un résultat précis, mais propose plutôt des hypothèses à tester en se basant sur des informations limitées toutefois partagées avec les villageois. Développer une analyse et des connaissances plus exactes est possible, mais exigerait la mobilisation d'une expertise internationale trop coûteuse. Le CSI se base sur l'hypothèse que la faiblesse du service de l'eau est due principalement au problème du partage de l'eau et de la maintenance des infrastructures, et non du fait d'un problème de conception plus important. L'eau ne deviendra pas nécessairement disponible sur l'ensemble du périmètre, mais au moins sur une superficie largement plus étendue que dans la situation initiale.

L'intéressement : négocier les rôles des autres acteurs

Quels acteurs pour quels rôles ?

Les études détaillées impliquaient des interactions avec les acteurs sur le terrain et la prise en compte de leurs idées et propositions, cependant l'équipe du projet ne cherche alors qu'à formuler une approche pour elle-même. L'équipe construit une problématisation initiale par rapport à laquelle des rôles sont assignés aux autres acteurs, en particuliers :

- les communes et les FWUC « doivent » devenir clients du CSI, signer des contrats et payer les services ;
- les agriculteurs « doivent » adhérer, devenir des membres actifs de la FWUC ou des FWUG, contribuer à la gestion du périmètre, accepter de suivre des règles de partage de l'eau, etc.
- la commune « doit » investir dans le périmètre et soutenir la collecte d'une redevance ;
- Les élus « doivent » s'impliquer dans la gestion quotidienne de la FWUC et les nombreuses tâches afférentes, en particulier assurer la médiation des conflits ;
- la DPREM « doit » reconnaître le CSI, soutenir l'intervention, approuver les travaux de réhabilitation – le MREM reste en effet propriétaire des infrastructures. Le DPREM exerce en principe une tutelle sur les FWUC et doit accepter ou tolérer des changements de statut, des règles opérationnelles, etc.

L'utilisation du verbe « devoir » n'illustre pas une obligation imposée par l'équipe à ses partenaires, mais une obligation logique issue de la problématisation et imposée d'abord à l'équipe elle-même. Or cette dernière doute de sa capacité à convaincre ses partenaires d'entrer dans cette logique. Ils s'interrogent sur les capacités financières et la volonté des FWUC et des communes de payer des services. Plus fondamentalement, c'est le rapport hiérarchique entre équipe d'appui et agriculteur qui est bouleversé.

Les membres de l'équipe du CSI doivent adopter une nouvelle posture, celle de prestataire de services auprès de clients, les FWUC et les communes, et non pas le rôle convenu d'agents, employés de projet. C'est peut-être une différence subtile pour du personnel rompu aux techniques d'animation et qui prend au sérieux l'avis des agriculteurs, mais cela inverse la hiérarchie habituelle. En tant que technicien ou experts salariés, ils ont un ascendant sur les agriculteurs, les élus des FWUC et les autorités locales ; leur rôle et leurs avis sont rarement remis en cause. Ils conçoivent difficilement que les bénéficiaires deviennent des clients qui les paient et, à ce titre, ont un droit de regard sur leur travail. Cela implique de négocier leur intervention différemment, de soumettre leurs idées et de les adapter aux demandes des usagers. Au final, ils doivent répondre aux conditions d'un contrat, justifier leur travail et accepter d'être évalué par le client. Ce n'est pas une position aisée, d'autant plus que l'équipe n'a aucune certitude sur les résultats concrets de son intervention.

Ce rôle de « *prestataire au service des FWUC* » reste en partie fictif, il résulte de la problématisation et non de la réalité des rapports entre les acteurs. Au départ, l'équipe du projet a besoin des FWUC pour réaliser « son » projet, et non l'inverse. C'est le CSI qui est en position de demandeur. Le CSI doit convaincre ses partenaires d'assumer de nouveaux rôles et, en conséquence, négocier des procédures pour permettre aux acteurs de jouer ce rôle s'ils le veulent bien. À plus long terme et

donc théoriquement, l'objectif est de mettre les FWUC et les communes en position de solliciter les services du CSI, et d'assumer le rôle de la maîtrise d'ouvrage.

Les bailleurs du projet jouent aussi un rôle important dans la problématisation quoiqu'à un niveau différent. D'une part à travers un engagement dans l'appui au FWUC sur le long terme, au-delà d'une phase de financement spécifique. Et ensuite pour faire remonter les apprentissages, les leçons du projet vers le gouvernement et les lieux où se prennent les décisions stratégiques dans le secteur. Vers d'autres bailleurs également qui pourraient intégrer le CSI dans leur stratégie d'intervention. Mais le feront-ils dans les termes proposés par le CSI ?

Négocier un contrat de service

Comment intéresser, convaincre les autres acteurs de suivre la logique définie dans la problématisation, d'endosser les rôles proposés ? Pour parvenir à ses fins, l'équipe du projet développe des « procédures d'intéressement ».

La première étape de ce processus est de convaincre les FWUC identifiées d'entrer dans une relation contractuelle avec le CSI, de devenir ses clientes. Dans un premier temps l'équipe concentre ses efforts sur le périmètre de Pram Kompheah et négocie une proposition de service avec les responsables de la FWUC, les chefs de village et les autorités communales.

Tout d'abord les résultats de l'étude détaillée (voir page 57) leur sont soumis afin de valider avec eux une série de constats qui orientent la démarche du CSI :

- *Investir pour améliorer le service de l'eau* : les problèmes de gestion de l'eau sont liés à l'absence de certaines infrastructures de contrôle et quelques priorités d'investissement ont été identifiées sur le terrain. Ces investissements doivent être pris en charge en partie par les agriculteurs. Sont-ils prêts à investir dans le périmètre ?
- *Reconstruire la légitimité de la FWUC* : pour renforcer la FWUC, il faut communiquer avec les agriculteurs et leur demander d'exprimer clairement s'ils souhaitent une FWUC et l'amélioration du fonctionnement du périmètre. Ceci passe par une réactivation de la FWUC et l'enregistrement de l'adhésion des membres. Il faut aussi organiser de nouvelles élections pour renouveler et renforcer l'équipe de la FWUC, réduite à son seul président. Il faut assurer la formation des membres élus du comité pour qu'ils puissent remplir les fonctions dévolues à la FWUC.
- *Mettre en place des règles de partage de l'eau et assurer la maintenance* : à la suite de l'investissement dans de nouvelles infrastructures, il faut garantir que l'opération et la maintenance seront effectives, que l'eau sera partagée équitablement entre les agriculteurs qui ont investi.
- *Collecter une redevance* : pour que la FWUC soit capable de prendre en charge le système, il lui faut des ressources financières et un budget. Mobiliser de la main-d'œuvre volontaire est trop compliqué. Cet argent ne peut provenir que de la collecte d'une redevance. Les agriculteurs sont-ils prêts à payer cette redevance ?
- *Construire une base de données* : pour collecter la redevance, il faut savoir qui sont les agriculteurs, quelle superficie ils cultivent, quel service de l'eau ils obtiennent. Il faut donc construire une base de données fiable.

Le CSI tente de faire comprendre à ses interlocuteurs que les problèmes auxquels ils font face ne sont pas irrémédiables, que des solutions existent, mais que cela implique un investissement. Pas seulement pour améliorer les infrastructures, aussi pour remobiliser les agriculteurs dans le cadre de la FWUC. Ce travail se présente alors sous la forme d'un processus et d'une série d'étapes :

- réactiver la FWUC,

- construire ou réhabiliter de nouvelles infrastructures de contrôle de l'eau,
- améliorer le service de l'eau sur la base de règles négociées collectivement,
- construire une base de données des parcelles,
- collecter la redevance.

Le CSI peut les accompagner dans ce processus. Sont-ils prêts à collaborer ? Par quels services souhaitent-ils débiter ce travail ? En fonction de leur réponse, le CSI peut rédiger une proposition de service détaillée qui portera sur une partie limitée du processus, un travail de quelques mois. Cette proposition doit expliciter le mieux possible le résultat attendu du service sur la base duquel la FWUC évaluera le travail du CSI et permettra de calculer son coût. Logiquement, le premier service du CSI portera sur la première étape de réactivation de la FWUC.

Le premier service : l'enregistrement payant des membres de la FWUC

Créée par le département des FWUC du MREM en 2003, La FWUC de Pram Kompheah n'avait pas organisé de nouvelle élection depuis lors. Le comité est alors inactif à l'exception du président. Le service du CSI vise à reconstruire la légitimité de la FWUC à prendre des décisions, et notamment celle de collecter une redevance, sans pour autant renégocier les statuts avec le MREM. Dans le cadre statutaire existant, il s'agit de relancer un processus de mobilisation à la base.

Dans un premier temps, le CSI propose d'enregistrer les membres de la FWUC à travers la collecte d'une cotisation d'adhésion. Une adhésion écrite est prévue dans le cadre du décret ministériel (MOWRAM, 2000), mais rarement mise en œuvre. La nouveauté est ici de rendre cette adhésion payante afin de :

- s'assurer que le choix des agriculteurs est motivé et pas seulement opportuniste,
- garantir quelques ressources financières pour le démarrage du fonctionnement de la FWUC,
- permettre à la FWUC de payer le service.

La FWUC ne dispose pas encore de ressources financières et la commune n'a pas non plus à ce stade de budget pour payer notre service. Le CSI aidera la FWUC à collecter les cotisations d'adhésion qui permettront en retour de payer le CSI et donc de rentrer dans une démarche contractuelle.

Cette idée est accueillie avec scepticisme par les chefs de village et engendre un véritable débat sur l'opportunité d'un tel service et les conditions pratiques de sa mise en œuvre. Les interlocuteurs du CSI soulèvent de nombreuses questions liées à la collecte :

- Quel sera le montant de la cotisation d'adhésion ? Sur quelle base le calculer ? Variera-t-il en fonction de la taille des parcelles ?
- Est-ce que les familles pauvres seront capables de payer ?
- Le prix tiendra-t-il compte des différences entre agriculteurs qui bénéficient déjà du service et ceux qui n'en bénéficient pas ? Pourquoi ceux qui ont déjà de l'eau contribueraient-ils à un service qu'ils obtiennent gratuitement (et par la grâce des ancêtres *Doon Chi Doon Ta*²³) ? Et ceux qui n'en bénéficient pas, pourquoi payeraient-ils sans rien obtenir en retour, ou en quoi cette adhésion leur permettra-t-elle de bénéficier d'un service à l'avenir ?
- Qui collectera l'argent, selon quelles modalités ? La commune, elle-même, échoue le plus souvent à collecter une contribution significative sur une base volontaire.
- La contribution sera-t-elle obligatoire ? Que faire si un propriétaire refuse de payer ?

²³ Littéralement, « Grand-mère, Grand-père ».

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau :
Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

Chacune de ces critiques et questions pragmatiques permet d'apporter des précisions et d'avancer des propositions concrètes :

- Le montant de la cotisation d'adhésion sera décidé par les autorités locales d'un commun accord et non par le CSI.
- Par contre, ce montant devra être suffisamment élevé pour couvrir les frais de collecte, payer le service du CSI et garantir un budget à disposition de la FWUC. Il faudra donc le calculer.
- Il est possible d'envisager deux ou trois niveaux de cotisation en fonction de la taille des parcelles du propriétaire, mais on ne pourra pas calculer d'après les dimensions précises des parcelles, qui ne sont pas connues. Pour aller plus loin il faudrait créer une base de données et c'est un gros travail qui coûte cher, qu'on ne pourra mettre en place que dans une étape ultérieure.
- Il pourrait y avoir des réductions ou des exemptions de cotisation d'adhésion pour les familles pauvres, à définir par le comité qui fixera les taux de réduction.
- La cotisation d'adhésion doit être clairement distinguée du paiement du service de l'eau, la redevance. Cette dernière est annuelle ou saisonnière, calculée sur la base de la superficie effectivement irriguée pendant une saison et des coûts de fonctionnement de la FWUC. La cotisation d'adhésion sera payée une seule fois. Elle donne un droit à participer aux prises de décision au sein de la FWUC. Selon ce principe, il est suggéré que ce droit ne soit pas lié à la superficie des parcelles. Chaque famille adhérente obtiendrait un droit de vote quelle que soit la superficie qu'elle cultive et irrigue.
- Ainsi, un agriculteur qui ne bénéficie pas encore du service de l'eau peut justement souhaiter devenir membre pour influencer sur les décisions d'investissement afin de rendre effectif le service. Un agriculteur qui bénéficie déjà de l'eau souhaitera devenir membre pour s'assurer que le service sera maintenu.
- Le paiement de la cotisation d'adhésion sera libre et volontaire. Paie qui peut et veut payer. De la sorte les agriculteurs ne seront pas mis sous pression et feront un choix libre. Cela évitera également de mettre en place des procédures de suivi et de réclamation complexes. Par ailleurs, ceux qui collectent ne seront pas perçus comme des collecteurs de taxe.

Les distinctions suivantes entre la redevance pour le service de l'eau et la cotisation d'adhésion facilitent une meilleure compréhension de la proposition du CSI :

Cotisation d'adhésion	Redevance pour le service de l'eau
Cotisation unique à la création de la FWUC et à l'enregistrement d'une nouvelle adhésion	Collecte annuelle ou saisonnière à la récolte après la mise en œuvre du service
Paiement libre	Paiement obligatoire
Une cotisation par propriétaire ou famille, éventuellement modulée en fonction de catégories (grands – petits propriétaires)	Liée à la superficie effectivement irriguée, éventuellement modulée en fonction du niveau de service
Montant qui doit assurer un budget de démarrage pour la FWUC, mais rester accessible pour les plus pauvres ou les petits propriétaires	Montant qui doit couvrir le budget de fonctionnement de la FWUC, mais rester cohérent avec le bénéfice économique lié à l'irrigation
Donne droit à un vote pour les élections et les décisions en assemblée générale	Pas de droit lié sauf si maîtrise de l'irrigation : en cas de non-paiement, l'irrigation peut être refusée la saison suivante

Sur base d'un calcul assez simple le coût de l'adhésion est estimé à 15 000 riels (environ 3,75 dollars) par membre, un montant très modeste, même pour les familles les plus pauvres, mais qui multiplié par environ 400 agriculteurs devrait générer une somme suffisante pour payer le service proposé et un peu plus en fonction du nombre d'adhérents.

Les chefs de village valident ce montant et le principe d'une cotisation unique par famille. Par contre, ils insistent pour que cette cotisation soit obligatoire et non pas libre. Ils ne croient pas en une adhésion volontaire et pensent qu'il faut user de l'autorité de la commune. En réalité cela joue seulement sur la forme de la communication. Les autorités n'ont aucun moyen de contraindre au paiement de la cotisation. Si un agriculteur refuse de payer malgré l'insistance verbale des autorités locales, il n'existe pas de recours. Le CSI insiste pour que le paiement de la cotisation constitue une condition nécessaire pour participer à l'élection des représentants de la FWUC et au vote de l'assemblée des membres au niveau du village.

Sur cette base, la proposition de service est détaillée et son coût chiffré. Deux FWUG seront créés et chacun d'entre eux devra prendre en charge le service du CSI pour un montant d'1,5 million de riels, soit un total de 3 millions de riels (environ 750 dollars). Ce montant ne représente qu'une partie très faible du coût réel²⁴ de la mobilisation de l'équipe du CSI, mais il est significatif pour les agriculteurs et acceptable par rapport aux moyens qui devraient être dégagés par la collecte. Il est de toute façon le produit d'une appréciation sur l'acceptabilité du paiement d'un service par l'équipe, un montant plus élevé risquant de faire échouer la procédure d'intéressement...

Malgré les précisions apportées, les chefs de village restent peu enthousiastes, mais ils n'osent pas refuser catégoriquement la proposition. Ils demandent un délai pour la consultation des villageois. Après deux semaines, par téléphone, le chef de commune indique que la plupart d'entre eux refusent le service.

Plutôt que d'accepter cette décision et abandonner à ce stade, l'équipe sollicite une nouvelle réunion pour discuter des raisons de ce refus. Il est peu probable que les chefs de village aient véritablement consulté leurs concitoyens, mais ils ont sans doute discuté de notre proposition avec quelques personnes de leur entourage et ont réfléchi à leur propre motivation pour ce travail. Du point de vue d'un chef de village, collecter cet argent, réclamer aux familles ce qui est souvent perçu comme une aumône, c'est un travail ingrat. La confiance réciproque entre les autorités et les villageois est faible : ceux-ci ne croient pas que l'argent ainsi collecté soit réellement utilisé pour l'objectif annoncé et rechignent.

Le refus des chefs de village ne nous surprend donc pas outre mesure malgré nos efforts pour les convaincre. Lors de la réunion suivante, nous insistons sur quatre points de notre proposition qui peuvent les rassurer sur le processus :

- Les chefs de village ne seront pas seuls à collecter l'argent. Ils seront accompagnés par l'équipe du CSI qui organisera des réunions d'information, expliquera l'objectif de la cotisation et garantira la transparence du processus.
- Un groupe de travail sera en charge de la collecte et d'en contrôler les résultats. Les membres de ce groupe, soit le chef de village lui-même, soit une personne qu'il désignera, seront rémunérés pour leur temps de travail.
- L'utilisation de l'argent collecté sera décidé par l'assemblée générale, y-compris pour le paiement du service du CSI. Le contrat ne sera payé qu'à la fin du processus à la condition qu'une majorité des membres de la FWUC valident le travail réalisé par le CSI. En cas de désaccord, ils pourront suspendre le paiement et renégocier certains appuis complémentaires pour parvenir au résultat souhaité.
- Enfin, le CSI ne garantit pas le succès du processus, mais propose un objectif raisonnable et fixe une limite claire : deux tiers des familles propriétaires de rizières dans la zone irrigable de-

²⁴ En l'absence d'expérience antérieure et d'une répartition des frais de gestion du CSI sur un grand nombre de contrats, le coût réel est difficile à estimer, mais il est sans doute cinq à dix fois supérieur.

vront adhérer aux FWUG²⁵. Si ce niveau d'adhésion n'est pas atteint, il faudra considérer que la FWUC n'a pas une légitimité suffisante pour prendre des décisions et fonctionner. Dans ce cas de figure, il vaut mieux ne pas insister et le service serait interrompu ; aucun paiement ne serait exigé et les cotisations collectées seraient remboursées.

En quelque sorte, si le CSI et les chefs de village échouent à enrôler un nombre suffisant de paysans pour devenir membre de la FWUC, c'est la problématisation, la stratégie du CSI présentée aux acteurs locaux qui ne tient plus.

Les principes d'un accompagnement rapproché de l'équipe du CSI et d'une rémunération de leur temps de travail convaincront la plupart des chefs de village. Pourtant ils hésitent encore. C'est alors qu'un membre du conseil communal appuie notre proposition sur la base d'un autre argument mis dans la balance. Si une FWUC est formée et dispose d'un budget et si la commune est prête à investir des fonds dans les infrastructures, le projet Asirri pourra contribuer au financement des travaux d'amélioration des infrastructures au moins à parité avec les contributions des membres.

La commune souhaite en effet financer des infrastructures et dispose d'un budget à cet effet, mais il est très limité. La perspective de financements complémentaires est un argument fort. Par ailleurs, les travaux de construction et de réhabilitation des infrastructures sont une condition nécessaire à l'amélioration du service de l'eau. Cet argument est décisif et emporte l'approbation des chefs de village.

Ainsi, le premier contrat de service du CSI sera signé en octobre 2009 afin de :

- mettre en place un groupe de travail pour décider du règlement intérieur des futurs FWUG et en particulier des règles d'enregistrement des membres, de l'élection d'un comité, et afin de superviser ces opérations ;
- expliquer les objectifs de la FWUC et de l'enregistrement des membres au cours de réunions dans chaque village ;
- enregistrer les membres et collecter les cotisations ;
- contrôler la collecte de l'argent et publier les résultats ;
- créer une liste de membres et distribuer des cartes de membres à tous les inscrits. C'est le groupe de travail qui demandera à ce que l'adhésion soit matérialisée par une carte afin de renforcer la crédibilité de la FWUC ;
- identifier les candidats pour le comité de gestion des FWUG ;
- organiser et contrôler les élections à bulletin secret ;
- former les comités des FWUG aux principales fonctions de gestion et organiser une visite à la FWUC de Stung Chinit ;
- ouvrir un compte en banque pour chaque FWUG ;
- préparer un plan d'action pour chaque FWUG ;
- organiser une assemblée générale afin de valider le plan d'action et approuver le règlement intérieur de chaque FWUG.

La procédure d'intéressement des autorités locales a abouti... non sans mal. Il a fallu mettre des perspectives de financement dans la balance. On est loin d'une demande spontanée. Cependant on perçoit à quel point la négociation du contrat et le paiement du service modifie les rapports entre les acteurs. Cette situation contraint à la négociation. Les arguments développés n'auraient sans doute pas été nécessaires dans le cadre d'un projet d'appui classique sans engagement contractuel et où le projet prend d'emblée à sa charge l'ensemble des coûts d'investissement. L'équipe

²⁵ Cet objectif de deux tiers correspond aussi à la proportion de votes nécessaire pour valider une décision dans une FWUC selon le décret ministériel (MOWRAM, 2000).

s'est vue forcée de détailler précisément toutes les activités qu'elle allait mettre en œuvre. À ce titre un centre de service constitue une approche différente d'un projet classique dans la mesure où il y a contrat et financement par les acteurs locaux²⁶. Ceci exige une procédure d'intéressement plus convaincante.

Par ailleurs, la vraie question posée par les chefs de village est de savoir si les agriculteurs vont de leur côté accepter le rôle de membre qui leur est proposé. Manifestement, ils n'y croient pas vraiment et, après la signature du contrat, il appartient à l'équipe du CSI de mettre en œuvre une procédure d'intéressement efficace pour convaincre les villageois de devenir membres. L'organisation de plusieurs réunions d'information dans chaque village permet d'expliquer clairement cet objectif. L'enregistrement des adhésions suit alors sans difficulté, de nombreuses familles payant leur cotisation spontanément à la fin des réunions.

Le service est mis en œuvre entre novembre 2009 et mars 2010 avec pour résultats :

- l'adhésion aux FWUG de 497 familles, sur 559 familles propriétaires identifiées à ce moment, soit des taux d'adhésion respectifs de 78 % et 91 % selon les FWUG ;
- une collecte de 7 445 000 riels (environ 1 800 dollars). Après le paiement du service, ce budget modeste permettra de financer quelques petits travaux et des indemnités pour les membres des nouveaux comités.

Les chefs de village sont très enthousiastes vis-à-vis de ce résultat, eux qui en général peinent à convaincre leurs concitoyens. Ils perçoivent d'autant mieux l'intérêt de l'appui de professionnels tel que proposé par le CSI. À la suite de ce premier contrat, il devient nettement plus aisé pour le CSI de négocier le contenu des services suivants. En revanche, la FWUC ne dispose toujours pas de moyens financiers adéquats pour payer les services et il ne semble pas possible de collecter une cotisation d'adhésion pour chaque service. Il faut identifier d'autres ressources.

Ce premier service de réactivation de la FWUC à partir de la création de nouveaux FWUG sera également proposé à deux autres clients : le périmètre de Teuk Chha (voir page 58) et la commune de Kompong Thmor. Cette dernière souhaite financer la construction d'un nouveau canal connecté au réservoir de la Stung Chinit et le service consiste à créer un FWUG pour la gestion de ce nouveau périmètre irrigué.

Avec ces deux clients, la proposition de collecter une cotisation d'adhésion fera également l'objet de nombreuses questions et de négociations avec les autorités. Là aussi, l'enregistrement des membres se déroulera sans difficulté, confirmant l'intérêt initial des agriculteurs pour cette démarche et le service d'irrigation.

Concrétiser l'enrôlement des irrigants

Si les agriculteurs de ces périmètres irrigués acceptent d'adhérer et donc d'être membres à part entière de la FWUC ou des FWUG, avec même un certain enthousiasme, loin s'en faut qu'ils s'approprient d'emblée le dispositif et jouent leur rôle d'irrigants. La légitimité acquise par la FWUC à travers l'enregistrement des adhésions et l'élection d'un comité n'est qu'une étape préliminaire. Pour être crédible, la FWUC va devoir répondre aux attentes de ses membres en matière d'amélioration du service. Si ce service est effectif, alors elle pourra collecter une redevance qui viendra concrétiser ce processus et confirmer ou non « l'enrôlement » des irrigants.

²⁶ On notera que rien n'empêche un projet de mettre en œuvre des procédures contractuelles similaires et certains projets le font. Par contre c'est rarement au cœur de leur démarche. De plus, la distinction entre centre de service et projet recouvre d'autres dimensions.

- **Assurer le service de l'eau : amélioration des infrastructures et des règles de partage de l'eau**

Le travail du CSI s'articule en deux phases, d'abord améliorer les infrastructures pour étendre le service et améliorer sa qualité (une irrigation plus rapide et fiable), ensuite tester dans la pratique des règles de partage de l'eau.

Des travaux de construction en co-maîtrise d'œuvre

À la suite de la création de deux FWUG à Pram Kompheah, le CSI négocie un deuxième contrat de service pour un appui à la réhabilitation de certaines infrastructures cruciales pour la gestion de l'eau (voir illustration 2). La commune accepte de mobiliser une part de son fonds d'investissement communal pour payer l'appui technique du CSI. De son côté le CSI, grâce à un financement de l'Union européenne et de l'AFD, apporte les financements nécessaires pour la construction. La commune et la FWUC partagent avec le CSI la maîtrise d'œuvre des travaux. Ils valident ensemble la sélection des entreprises de construction et assurent le contrôle des travaux avec l'appui technique du CSI. Lors de la première assemblée générale de chacune des FWUG, les membres valident les travaux prioritaires.

Les plans des nouveaux ouvrages et les estimations financières sont soumis à l'approbation de la DPREM. C'est une démarche prévue dans le cadre de l'utilisation des fonds communaux et qui normalement n'aboutit pas. La DPREM en général considère que les plans proposés par les techniciens qui appuient les communes ne sont pas corrects et refuse de les valider sans pour autant les rejeter officiellement. Le directeur de la DPREM se contente de ne pas répondre aux sollicitations. C'est surtout un problème de désaccord sur les prérogatives respectives de l'administration communale et du service régional. Le CSI de son côté contractualise directement la DPREM pour la réalisation des plans ce qui lui permet d'obtenir facilement son accord officiel. C'est bien entendu une forme de privatisation du service public qui est à la limite de la légalité.

La sélection d'une entreprise de travaux publics est délicate, car le CSI se heurte à des pratiques bien ancrées. Les conseils communaux sont mal formés aux procédures d'appel d'offre. Ils choisissent simplement l'offre la moins chère sans considération pour les critères techniques. Les entreprises sont ainsi encouragées à réduire leurs marges, mais surtout à faire des offres financières irréalistes : elles sont pratiquement toutes inférieures à 10 % au moins aux estimations les plus basses des ingénieurs. Les entreprises en général récupèrent la différence sur la qualité des travaux, sachant que les contrôles sont négociables.

Aussi le CSI propose une formation au comité de la FWUC et au conseil communal sur une procédure de sélection qui prend en compte d'autres critères tels que l'expérience de l'entreprise, les équipements disponibles, la validation de certaines normes techniques. Mais les entreprises même informées de ces changements, ignorent les normes techniques et continuent de répondre sur la base de prix cassés. Au final, la sélection d'une entreprise plus chère ne permettra pas d'éviter le non-respect des normes de qualité établies dans le contrat. Ainsi que d'autres problèmes dont notamment la sous-contractualisation ou les arrangements entre entreprises. Il ne suffit pas d'une procédure pour changer des pratiques établies de longue date. Le CSI rencontrera des difficultés considérables pour obtenir la qualité souhaitée et fera face même à un abandon de chantier.

Lors de la construction, l'équipe du CSI suit attentivement le travail de l'entreprise, et contrôle la qualité sur la base de règles contraignantes. Un comité de suivi est mis en place avec la participation de représentants de la commune et de la FWUC. Ceci permet de réduire le risque d'arrangements entre ingénieurs. Il faut néanmoins aussi introduire des procédures indépendantes de vérification des travaux. C'est un travail lourd pour l'équipe du CSI qui n'a jamais été en charge directement du suivi de travaux de construction. De la sorte, les représentants de la FWUC sont initiés aux techniques de construction dont ils auront besoin pour la maintenance. Leur implication confronte directement les nouveaux élus à leur rôle de représentants et renforce en principe la confiance des usagers.

Négocier des règles de gestion collectives

Lorsque les infrastructures sont opérationnelles et permettent un contrôle de l'eau effectif, commence le travail de mise en place de règles de partage de l'eau entre les irrigants. Ce travail complexe n'est pas restreint à une analyse technique de type hydrologique. Si celle-ci est importante pour apporter des références de départ, ce n'est jamais sur une base purement théorique que l'eau est distribuée. Les ingénieurs peuvent avoir calculé un tour d'eau de trois jours entre des canaux secondaires ou tertiaires, ce n'est pas pour autant que celui-ci sera respecté ou même mis en œuvre ou, s'il l'est, qu'il satisfera les irrigants. La FWUC doit considérer différentes modalités, négocier leur application avec les usagers, les tester et vérifier leurs résultats, bref suivre un processus d'apprentissage.

Sur les périmètres de Pram Kompheah et Teuk Chha, les références hydrologiques manquent, la ressource en eau est limitée, les infrastructures partiellement opérationnelles, et il est pratiquement impossible d'offrir un service homogène et équitable sur l'ensemble de la zone d'irrigation. Pour répondre à ces contraintes, l'approche est double : à la fois intéresser et exclure. Intéresser les agriculteurs qui peuvent obtenir le service, les convaincre d'accepter un niveau de service limité, parfois inférieur à ce qu'ils obtenaient auparavant. Et exclure certaines zones trop complexes ou trop éloignées de la source, qui ne pourront pas obtenir un niveau de service satisfaisant. C'est le travail de définition des limites du périmètre (Ostrom, 2010, p. 115).

À Teuk Chha ce travail va exiger un processus de concertation complexe entre les niveaux primaire et secondaire (voir page 58). Sur le primaire, un comité de conseil dirigé par l'agent de la DPREM assure la concertation entre la FWUC et les chefs de village sous l'égide et l'autorité des deux chefs de commune. Des règles de gestion y sont proposées, discutées et validées avant d'être mises en œuvre par le CSI et une équipe d'aiguadiers. Toutes les prises d'eau tertiaires, que ce soit sur le primaire ou le secondaire, sont cadenassées (voir illustration 4). Et une procédure de demande d'irrigation est mise en place. S'il n'y a pas de demande justifiée et précise, les canaux restent fermés. Dans un premier temps, la communication via les chefs de village apparaîtra insuffisante, et certains cadenas seront brisés, mais après un certain nombre de réunions villageoises et un effort de communication, la gestion par les aiguadiers sera respectée.

Si le contrôle des portes d'eau sur le canal primaire permet d'avoir un bon débit en tête des canaux secondaires, le tour d'eau entre ces derniers est difficile à établir. L'équipe opère des tests pour vérifier les débits et la rapidité de l'irrigation sur des zones spécifiques. À certains endroits, l'eau arrive où elle n'était jamais arrivée depuis la construction du périmètre. Ailleurs, les champs sont irrigués en quelques heures là où il fallait plus de 24 h et où l'agriculteur devait passer la nuit sur son champ.

Illustration 4 : Prise d'eau cadenassée par le CSI sur le canal principal du périmètre de Teuk Chha



Ces améliorations, malheureusement, ne concernent que des zones limitées du périmètre, essentiellement le canal secondaire B qui a été réhabilité. Les infrastructures tertiaires et les autres canaux secondaires sont toujours en mauvais état et ne permettent pas une amélioration significative du service. La principale difficulté se situe au niveau de la gestion du réservoir. L'office du tourisme gère certaines portes d'eau et fait couler l'eau pour la baignade des touristes sans se soucier des besoins des agriculteurs ou des éleveurs piscicoles. En saison sèche la ressource devient rapidement insuffisante faute de coordination et de règles entre ces différents usages. Pour améliorer cette situation, il faut discuter avec les départements concernés au niveau provincial. Ce type de coordination de plus haut niveau est inévitable sur des périmètres de grande taille. Le CSI cherche à garantir la priorisation des besoins des agriculteurs et donc à convaincre la DPREM de jouer un rôle de coordination beaucoup plus actif. Ce sont des acteurs autrement plus difficiles à enrôler et le CSI a peu de levier d'action. Avec les chefs de communes, il cherche à obtenir du gouverneur de la province la formation d'un comité ad-hoc. Ce comité verra le jour seulement à la toute fin du projet Asirri.

Le succès des premiers essais de tour d'eau permettent de réunir une bonne partie des agriculteurs autour du canal B en faveur de la FWUC, mais ce résultat n'est qu'une première étape qui invite à élargir les efforts sur l'ensemble du périmètre. Un investissement qui ne pourra se réaliser si des financements supplémentaires sont identifiés.

Sur le périmètre de Pram Kompheah, la situation est du même ordre, certains agriculteurs sont enchantés de l'amélioration du service, mais une bonne partie du périmètre ne peut être irriguée à cause de la capacité limitée des réservoirs. Ces limites hydrauliques impliquent qu'un certain nombre d'agriculteurs qui avaient adhéré initialement ne pourront pas bénéficier du service de l'eau et, en toute logique, quitteront l'association. Le processus d'adhésion n'est donc qu'une étape visant à estimer en première approximation qui sont les bénéficiaires potentiels du service de la FWUC. Le service de l'eau vient concrétiser la relation entre les irrigants et la FWUC. Sur cette base, il faut préciser quels sont les usagers qui bénéficient du service, ceux qui doivent payer la redevance.

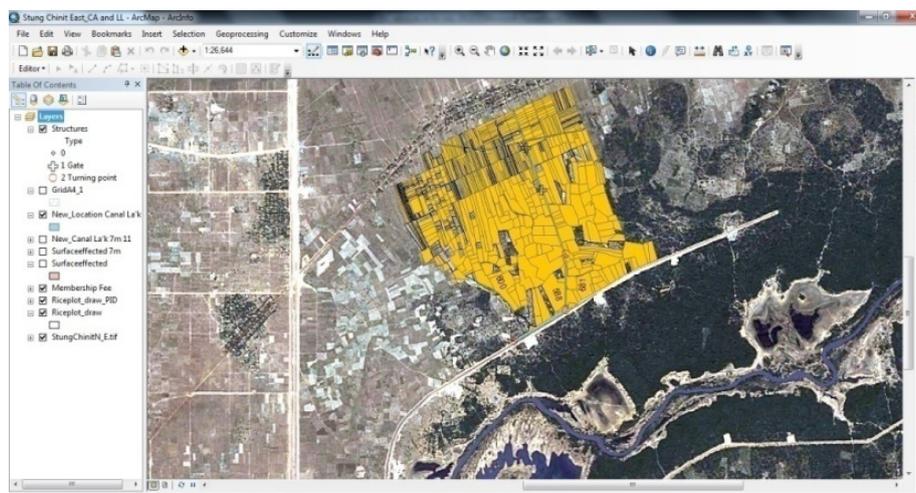
- **Construire une base de données**

Sans information précise sur les agriculteurs, leurs parcelles, les superficies, le niveau de service de l'eau, la collecte de la redevance est une opération difficile à mettre en œuvre car hautement contestable. Ce recensement est vital pour la FWUC. Tant que celle-ci ne peut pas définir précisément pour qui elle travaille, l'enrôlement des usagers reste factice et précaire. C'est aussi une opération technique très complexe qui requiert une expertise technique. Les seconds contrats de service négociés avec la FWUC de Pram Kompheah et celle de Teuk Chha incluent la création d'une base de données.

À partir d'une certaine taille, mettons 2 à 300 hectares, il devient très difficile pour les représentants de la FWUC, de connaître précisément qui sont les agriculteurs, les propriétaires terriens, lesquels d'entre eux sont membres de la FWUC, quelle est la taille exacte de leurs parcelles, si elles obtiennent le service de l'eau et s'ils paient ou non leur redevance. Un système d'information géré sous la forme de listes écrites à la main est une tâche herculéenne, source d'erreurs et de contestations multiples. À l'échelle des 4 000 hectares du périmètre de Teuk Chha, qui traverse deux communes et englobe 25 villages, ce travail devient tout simplement ingérable. La FWUC et les communes ont certes des listes d'agriculteurs pour chaque village, avec une estimation de la superficie des rizières cultivées, mais ces informations sont insuffisantes et peu fiables. Les superficies sont sous ou surestimées en fonction des saisons, il n'y a pas de localisation permettant d'identifier le niveau de service de l'eau reçu. L'enregistrement des noms des propriétaires est souvent une source de confusion du fait de l'absence de nom de famille officiel ou de cadastre à jour.

L'outil informatique et les systèmes d'information géographiques (voir illustration 5) sont dès lors indispensables. Ils rendent possible la création de bases de données fiables de manière relativement simple. Cependant ces outils restent trop complexes pour les compétences des responsables des FWUC, des communes ou même de la DPREM. Il faut des techniciens spécialisés et formés pour réaliser ce travail.

Illustration 5 : Enregistrement sur ArcGIS des parcelles individuelles sur le périmètre de Stung Chinit Est



Le CSI a développé ses propres compétences dans ce domaine et réutilisé des outils élaborés pour le périmètre de Stung Chinit. La mise en œuvre de ce service sera longue et laborieuse à Pram Kompheah. De nombreux ajustements seront nécessaires pour obtenir un résultat acceptable pour les agriculteurs, le plus compliqué consistant à identifier précisément les propriétaires des parcelles. L'usage des noms, des surnoms et les relations familiales rendent très complexe l'identification d'un propriétaire à une parcelle. Des transactions non officielles, transmissions par héritage, entre mari et femme ou des mises en location peuvent rendre le statut du propriétaire peu clair. Ainsi par-delà la maîtrise d'un outil, il faut accomplir un travail d'enquête de terrain.

Sans une base de données fiable, les représentants de la FWUC sont dans l'incapacité de déterminer et justifier qui doit payer la redevance. C'est un service fondamental dans l'appui aux FWUC. De plus ces bases de données exigent une mise à jour régulière. C'est un argument supplémentaire en faveur de services d'appui technique permanents.

● La collecte de la redevance

Lorsque le service de l'eau est effectif et qu'une base de données suffisamment précise est disponible, le véritable test sur l'enrôlement des agriculteurs peut avoir lieu : la collecte de la redevance.

Cette opération met en jeu la légitimité technique de la FWUC issue de la qualité du service, et sa légitimité sociale grâce aux règles communément acceptées. C'est rarement suffisant et elle doit s'appuyer sur l'autorité de la commune représentante de l'État. Pour se faire, la collecte suit une série d'étapes :

- le calcul du montant de la redevance et sa validation interne et par les autorités,
- la facturation des agriculteurs
- la prise en compte des contestations, les décisions d'exemption,
- la collecte proprement dite avec la rencontre de chaque contribuable,
- le suivi des mauvais payeurs,
- la communication des résultats.

Calcul de la redevance

Le calcul du montant de la redevance est un exercice délicat de compromis entre les perspectives divergentes des usagers, de la FWUC et de la commune.

Du point de vue des irrigants, le coût de la redevance doit être largement inférieur au bénéfice apporté par l'irrigation. Le bénéfice agricole varie en fonction des stratégies de production plus ou moins intensives, de la dépendance envers l'eau d'irrigation. Les agriculteurs qui investissent dans la riziculture à des fins commerciales acceptent en général un niveau de redevance plus élevé, tandis que des agriculteurs qui ne cherchent qu'à constituer un stock vivrier à moindre frais ou qui n'utilisent l'irrigation qu'en appoint durant la saison des pluies sont moins enclins à payer une redevance élevée. Les systèmes de pompage exigent une redevance beaucoup plus élevée pour couvrir les frais de carburant, plus aisément justifiable tandis que les périmètres gravitaires autorisent une redevance plus faible.

De son côté, le comité de la FWUC a intérêt à négocier le montant le plus élevé possible pour s'assurer des ressources suffisantes pour la maintenance et la gestion de l'eau, pour recruter suffisamment de personnel. Cependant les représentants en charge de la collecte et la commune qui les assiste n'ignorent pas que plus le montant est élevé, plus il est difficile de le collecter. C'est un travail peu gratifiant et ils cherchent donc à modérer le montant de la redevance pour faciliter la négociation avec les usagers récalcitrants.

La tendance est donc plutôt à la baisse et, dans de nombreux cas, la redevance négociée avec les agriculteurs est inférieure à ce qu'ils sont capables de payer et au final ne permet pas d'assurer des ressources suffisantes pour la FWUC.

La planification budgétaire

La plupart des FWUC ne réfléchissent pas à la mise en adéquation d'un service et des moyens disponibles, elles se contentent d'une redevance symbolique en général calculée sur une interprétation vague de la capacité de paiement des agriculteurs et qui ne leur permet pas d'assurer un service satisfaisant. L'intervention de l'équipe du CSI permet de réorienter les discussions sur les besoins de la FWUC estimés sur la base d'un budget plutôt qu'en fonction de ce que les agriculteurs sont supposés être « prêts » à payer.

Le CSI élabore avec le comité des FWUC un plan budgétaire, en tentant d'estimer au plus juste le coût des différentes opérations menées par les équipes de la FWUC, leurs rémunérations, leur équipement, les besoins de maintenance annuelle et des provisions pour des dépenses pluriannuelles. Sur cette base, un montant de redevance est calculé à l'hectare en tenant compte également d'un taux de recouvrement d'environ quatre-vingt pourcents.

Dès lors, la négociation avec les usagers ne se fait plus sur la base de leur capacité de paiement, mais sur le coût des services rendus par la FWUC. Diminuer le montant de la redevance implique de réduire le budget et en conséquence, de revoir le service attendu de la FWUC, ses responsabilités.

Une présentation budgétaire adaptée aux fonctions de la FWUC et un outil de suivi budgétaire ont été créés par le CSI à partir des exemples existants à Stung Chinit et Prey Nup. Le budget permet de détailler chaque activité, de discuter d'une rémunération acceptable pour les représentants de la FWUC et de la faire valider par les membres. Il permet à chacun de comprendre où sont les principaux postes de dépense, ce qui est fait en matière de maintenance et qui intervient sur l'opération. Cela permet de préciser les responsabilités de la FWUC dans la mise en œuvre du service de l'eau. L'expérience du projet montre que dans une certaine mesure, pour la majorité des usagers, la qualité du service prime sur son coût.

Le budget est un outil privilégié pour faciliter la communication entre le comité de la FWUC et les usagers, pour leur permettre de réaliser les arbitrages nécessaires entre le niveau du service, son coût et les ressources disponibles, pour mettre les agriculteurs en position de prendre des décisions collectives. Le budget est un outil qui clarifie les rôles des acteurs : les représentants assurent le service, les agriculteurs paient le service. L'apprentissage à l'élaboration d'un budget n'est pas pour la FWUC se soumettre aux exigences d'une gestion rationnelle, c'est d'abord un outil concret pour construire l'entente, réaliser des choix collectifs.

Exemption et suivi des mauvais payeurs

Mais le problème de la collecte, c'est moins le calcul du montant que les procédures qui permettent de garantir que personne n'échappe à ses obligations. La prise en compte des situations exceptionnelles est cruciale pour l'acceptabilité de la redevance. La situation des familles dont la production échoue complètement, qui connaissent de grandes difficultés économiques, doit être considérée, à la fois pour préserver une solidarité entre les usagers et la légitimité de la redevance – il ne s'agit pas d'une taxe –, et aussi pour éviter de s'épuiser à collecter de l'argent qui n'existe pas. C'est le rôle des procédures d'exemption qui peuvent ou non être formalisées.

La contrepartie, c'est que la FWUC doit suivre des procédures strictes vis-à-vis des mauvais payeurs qui, si leur nombre augmente, peuvent engendrer une perte de confiance généralisée envers le système de collecte. Il est rare qu'il soit possible d'exclure une parcelle du service de l'eau en cas de non-paiement de son propriétaire. De ce fait, les FWUC se reposent sur la solidarité entre les villageois et la pression sociale. Ils publient les listes des mauvais payeurs, parfois leurs noms sont diffusés par les haut-parleurs de la pagode. Si ça ne suffit pas et dans quelques rares cas, il faut faire intervenir les autorités locales au niveau du district pour une dernière médiation.

Pour renforcer leur implication, les communes perçoivent environ 10 % des montants réellement collectés. La commune répartit ensuite cet argent entre les agents qui ont fait le travail de collecte. Cela permet aussi de les responsabiliser sur les montants effectivement collectés. Elle perçoit aussi une prime pour l'argent collecté auprès des mauvais payeurs.

La mise en place de relations fortes entre la FWUC et les autorités locales est cruciale pour assurer le succès de ces procédures. Et le CSI joue au début un rôle de facilitation et de coordination entre ces acteurs. Les élus des FWUC, souvent des paysans sans instruction, n'osent pas solliciter les autorités locales et ils doivent y être encouragés.

L'ensemble de ce travail depuis la négociation du premier contrat sur la réactivation de la FWUC jusqu'aux premières tentatives de gestion de l'eau et de collecte de la redevance s'étend sur au minimum deux à trois ans soit la durée du financement du projet Asirri et il est donc difficile avec ces FWUC qui au départ étaient totalement inactives d'aboutir et de mettre en place des services d'appui sur la plus longue durée. Cela ne pourra se faire que si le CSI obtient une nouvelle phase de financement.

Services de gestion financière

Négocier des services avec les quelques FWUC actives, qui ont des systèmes opérationnels en place, à savoir : Sdao Kong, Stung Chinit et Prey Nup, ne s'est pas avéré plus aisé. Au contraire, aucune d'entre elles n'a sollicité directement les services du CSI. Et les premières propositions formulées par l'équipe ont été refusées. Bien entendu, ces FWUC et d'autres groupements paysans approchés sont réticents à engager leurs ressources pour le paiement des services. Mais ce n'est pas la seule, ni peut-être la principale raison. Pour la plupart, ces organisations ont des systèmes de gestion peu transparents. Les élus contrôlent les ressources de manière flexible avec relativement peu de contrôle indépendant. Même là où comme à Prey Nup des procédures de contrôle existent, elles restent peu effectives. Il n'y a en général pas de problème majeur de détournement, mais la trésorerie de ces groupes est souvent utilisée à d'autres fins par les comités. Lorsqu'ils ont fonctionné indépendamment pendant quelques années, les membres des comités sont peu enclins à autoriser un regard externe sur leur finance. Or c'est précisément en ce domaine que les services du CSI peuvent leur faciliter la tâche.

Au départ, l'équipe va approcher chacune de ces FWUC lorsque l'opportunité se présentera de leur proposer des services. À Sdao Kong, c'est la faillite financière de la FWUC qui ouvre la possibilité au CSI d'intervenir. À Stung Chinit, ses difficultés pour négocier une subvention du gouvernement,

l'obligeront à solliciter l'appui du CSI. La CUP de Prey Nup consultera le CSI pour un audit financier, mais il faudra beaucoup de persuasion pour aboutir à la signature du contrat.

- **La négociation d'une subvention pour la FWUC de Sdao Kong**

La FWUC de Sdao Kong, dans la province de Prey Veng a été mise en place en 2005 par le Cedac, partenaire du projet Asirri. Le système irrigué est alimenté par une station de pompage, un canal primaire et des canaux secondaires qui desservent environ 300 hectares, mais moins de 120 hectares bénéficient effectivement de l'irrigation. Sdao Kong faisait partie des périmètres envisagés initialement pour un soutien du projet Asirri. Une première visite est organisée pour apprécier la situation de la FWUC et présenter aux membres du comité la démarche du CSI. Mais ce dernier décline l'offre et indique clairement qu'ils ne sont pas prêts à payer les services.

L'année suivante, lors d'une nouvelle visite, l'équipe retrouve la FWUC dans une situation beaucoup plus précaire. Au cours de la dernière saison de culture, la FWUC a dû pomper beaucoup plus que les saisons antérieures faute de précipitations. Les fonds de la FWUC n'ont pas été suffisants pour financer le carburant durant toute la campagne. La FWUC a donc emprunté du carburant à la station qui le lui fournit. Elle a remboursé sa dette avec le montant de la redevance collectée lors de la récolte. Or cette redevance devait servir de fonds de roulement pour la saison de culture suivante. Faute de ce fonds, la FWUC a négocié un autre arrangement avec les agriculteurs : ceux-ci devaient fournir directement le carburant, à tour de rôle, pour faire tourner la pompe. Cette solution était complexe à gérer, certains agriculteurs ne pouvant assumer cette charge directement, et la redevance n'était plus collectée, donc il n'y avait pas d'espoir de reconstituer le capital de la FWUC.

Peu après cette visite, l'AFD informe le Gret que de l'argent est disponible sur une ligne de financement pour appuyer des FWUC et sollicite des propositions. Le projet propose à l'AFD de subventionner le budget des FWUC de Sdao Kong et de Stung Chinit. Comme cette subvention doit être validée par le MREM, le CSI rédige les demandes de financement au nom de chacune des FWUC sur la base d'un budget et d'un programme d'activité. Le budget est bien entendu discuté et négocié avec les FWUC. À Sdao Kong, l'équipe doit procéder à une archéologie de la documentation financière, pratiquement inexistante, pour reconstruire un budget de fonctionnement et expliquer les raisons de la faillite de la FWUC. Dans la demande de financement, le CSI propose d'inclure le coût de ses services d'appui. Le CSI propose de prendre en charge le suivi et le contrôle financier de la FWUC et la rédaction d'un rapport financier exigé par le bailleur. Le comité accepte ces services parce qu'il sait que c'est une condition pour l'obtention du financement.

L'augmentation du budget de fonctionnement de la FWUC implique d'accroître la redevance de manière significative. Les représentants acceptent ce changement, mais ils craignent le refus des irrigants et demandent que le CSI facilite la négociation sur cette future redevance.

C'est donc à partir de la subvention obtenue par l'intermédiaire du CSI que la FWUC de Sdao Kong devient client et accepte de signer et de payer des contrats de service qui ne l'intéressaient pas au départ ou, en tout cas, dont elle ne percevait pas initialement la nécessité. C'est la même démarche qui a permis de formaliser un contrat de service avec la FWUC de Stung Chinit, après quelques mois de gestion autonome.

Le CSI ne joue donc pas seulement un rôle de prestation de services techniques, il permet aux FWUC d'accéder à des sources de financement externes. Il offre aussi aux bailleurs de fonds une garantie sur la gestion financière et le contrôle des dépenses effectuées. Il permet ainsi aux représentants des FWUC de jouer leur rôle de gestionnaires selon les normes attendues par les bailleurs. C'est une configuration très différente de la problématisation initiale du projet où le CSI devait « répondre » aux demandes de service des FWUC. Il n'y a pas de demande spontanée, mais une négociation difficile pour faire émerger cette demande.

- **Le contrôle financier pour reconstruire la confiance entre les usagers**

La gestion financière est un travail difficile pour les élus des FWUC. Une gestion stricte exige des procédures contraignantes et un travail d'écriture rébarbatif. De plus, la trésorerie représente une ressource qu'ils sont tentés d'utiliser et que les autres irrigants sollicitent également. En général, la trésorerie est personnalisée. Le trésorier est choisi par ce qu'il est suffisamment riche pour rembourser la FWUC en cas de disparition de l'argent. Typiquement le trésorier de Sdao Kong ne sépare pas sa trésorerie familiale de celle de la FWUC. Le trésorier reste sous la pression des autres responsables pour leur accorder des prêts de courte durée. Cet argent est une source de tension dans les communautés et le soupçon de profit personnel est permanent de la part des usagers.

Les membres n'ont pas de moyens concrets pour contrôler la gestion de la FWUC. Le comité peut éventuellement présenter des chiffres lors des assemblées, mais les membres n'ont pas les outils qui leur permettraient de vérifier si ces chiffres sont corrects. La gestion de l'argent dans les petites organisations paysannes est d'abord fondée sur un principe de confiance envers le leader, et fort peu sur des procédures qui permettent de rendre compte de manière transparente. Les qualités morales des responsables encadrent le système de gestion et assurent que les moyens sont correctement mis en œuvre, bien mieux que des procédures administratives et de contrôle. C'est relativement efficace au niveau d'un village où les gens se connaissent bien et quand les montants en jeu sont faibles. Par contre dans le cadre de relations inter-villageoises, c'est une source de conflit permanente.

La faillite de Sdao Kong a révélé des tensions entre villages pour l'accès à l'eau et le paiement de la redevance qui mettaient le comité en mauvaise posture. Le CSI a pu démontrer qu'aucun argent n'avait disparu, mais que les règles n'étaient pas suivies. L'intervention du CSI et la mise en place d'un contrôle financier externe a permis de réduire les tensions et de reconstruire la confiance entre les usagers et leur comité.

La mise en œuvre pratique du service a mis en lumière d'autres problèmes en matière de mise en œuvre du service de l'eau, de maintenance et de collecte de la redevance. De nombreux usagers ne payaient pas le service et la base de données de la FWUC était obsolète. Ce premier service a naturellement conduit le CSI à proposer de nouveaux services qui visaient à reconstruire les capacités opérationnelles de la FWUC.

- **L'audit de la CUP de Prey Nup**

En 2010, la FWUC de Prey Nup (CUP) sollicite le CSI pour un service d'audit financier, car dans ses statuts un audit est prévu tous les deux ans. Le CSI lui soumet une proposition technique et un contrat pour 1 000 dollars, un montant qui ne couvre pas le coût réel de ce service. Le bureau de la CUP hésite pendant un certain temps et finalement rejette cette proposition. Le comité n'est pas convaincu de la nécessité d'un tel investissement alors qu'il n'y a aucun problème particulier à résoudre. De plus, le comité ne se sent probablement pas à l'aise avec le principe d'un audit des procédures, car ils savent que certaines d'entre elles ne sont plus suivies.

Quelques mois plus tard, la CUP revient sur son refus et sollicite à nouveau le CSI. Ce revirement est le résultat de la visite d'un représentant de l'AFD qui s'est enquis de la manière dont les responsables de la FWUC contrôlaient leurs finances et a souligné l'importance de cette procédure. L'AFD ne finance plus la CUP, mais d'autres bailleurs ont approché le comité pour d'autres projets. Cette discussion a modifié la perspective du comité sur l'importance de cet investissement somme toute modeste au regard de leur budget annuel de près de 100 000 dollars. La FWUC doit pouvoir rendre compte de sa gestion aussi bien vis-à-vis de ses membres, des autorités locales que des institutions extérieures telles que bailleurs de fonds, ministère qui restent des partenaires importants et vis-à-vis desquels un audit indépendant apporte une réelle crédibilité.

L'audit ne mettra pas en cause la gestion de la FWUC, n'identifiera pas de détournement, mais soulignera les risques importants liés à l'érosion de certaines procédures en matière de passation de marché avec les entreprises locales, de rémunération des représentants, d'avances non soldées, etc. Des problèmes que l'on rencontre dans toutes les organisations paysannes à des degrés divers.

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau : Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

Aucune autre FWUC n'est dans une situation comparable à la CUP de Prey Nup, mais d'autres organisations paysannes en dehors du domaine de l'irrigation sont susceptibles de requérir ce type de services. Les firmes d'audit professionnel sont exagérément coûteuses et produisent des analyses qui sont peu adaptées au souci de ces organisations paysannes de rendre compte à leurs membres de manière simple. Le langage et la présentation des résultats extrêmement formalisées restent incompréhensibles pour les agriculteurs. Le CSI tente alors de proposer une forme d'audit basé sur des procédures rigoureuses, mais qui s'adapte au contexte des organisations paysannes et répond aux besoins de communication entre responsables et membres.

Les outils de contrôle financier et d'audit ne relèvent certes pas d'une démarche bien ancrée dans la culture locale ou paysanne, loin de là. Ils ne sont pas indispensables pour permettre à une FWUC de fonctionner, mais cela ne veut pas dire qu'ils n'ont pas de sens. Lorsqu'ils sont adaptés, ces outils renforcent la confiance entre les membres, facilitent les choix collectifs, permettent de mobiliser les acteurs extérieurs. C'est ce rôle que cherche à jouer le CSI.

La mise en œuvre d'un premier service est le premier pas vers une relation plus durable et toutes les FWUC avec lesquelles le CSI a commencé à travailler ont signé de nouveaux contrats, ce qui est un bon signe pour l'avenir de cette organisation. Aux termes d'un travail complexe d'« intéressement », le CSI a réussi à « enrôler » une série de FWUC dans la perspective proposée par le projet Asirri.

La mobilisation : légitimer des porte-parole et former des alliances

« Traduire, c'est déplacer (...), c'est également exprimer dans son propre langage ce que les autres disent et veulent, c'est s'ériger en porte-parole. À la fin du processus, s'il a réussi, on n'entend plus que des voix parlant à l'unisson et se comprenant mutuellement. (...) Ceci aurait été impossible sans les déplacements en tous genres (...), sans les négociations, les ajustements (...). » (Callon, 1986, p. 204)

« Le choix du répertoire de la traduction (...) permet aussi d'expliquer comment s'établit le silence du plus grand nombre qui assure à quelques-uns la légitimité de la représentativité et le droit à la parole. » (Ibid. p. 205)

Faire émerger des leaders paysans

Les premières offres de service visaient à « enrôler » les irrigants au sein de la FWUC et à les convaincre que la FWUC est le modèle de coordination nécessaire entre les usagers pour gérer le service de l'eau. Le succès de cet enrôlement se mesure à l'adhésion d'un nombre suffisant de membres grâce à une procédure d'intéressement qui touche le plus grand nombre possible de villageois. C'est-à-dire une très large consultation dans des réunions ouvertes à tous les villageois. Si cette première étape aboutit au résultat attendu, l'idée est ensuite de concentrer les appuis du CSI sur un nombre plus restreint d'acteurs engagés dans la gestion quotidienne de la FWUC et les décisions opérationnelles, à savoir les représentants élus et les autorités locales. Les irrigants et les membres seront éventuellement encore consultés, mais ponctuellement via leurs représentants ou dans le cadre des assemblées. Une logique de délégation doit conduire à une réduction et formalisation progressive des modes de communication entre membres et représentants. La qualité de cette communication formelle permet de mesurer la force du processus de « mobilisation ».

La « mobilisation » selon Callon est l'émergence de *porte-parole*, dans notre cas, d'un nombre restreint de représentants qui peuvent engager la FWUC dans son ensemble. L'existence d'une FWUC en tant qu'organisation ne se limite pas à un statut ou à une reconnaissance légale, non plus qu'à un groupe d'agriculteurs plus ou moins identifiables. La FWUC s'identifie d'abord aux membres de son comité, aux représentants élus des agriculteurs et en particuliers au président de la FWUC à qui il appartient de s'exprimer au nom de l'ensemble des membres. Le comité sera effectif dans la mesure où il est capable de « mobiliser » ses membres à la fois en interne et vis-à-vis des acteurs extérieurs. Au sein de la FWUC, les membres acceptent de suivre les décisions de leurs représentants parce que ceux-ci sont dotés d'une légitimité collective. À l'extérieur, les partenaires de la FWUC acceptent de considérer que la parole de ses représentants engage effectivement l'ensemble des membres. Or ces deux mouvements, même dans le cadre d'un processus électoral démocratique, n'ont rien d'automatique et peuvent s'avérer difficiles à concrétiser. La légitimité des représentants de la FWUC est fragile. Ils se sentent rarement soutenus par leurs membres.

Le CSI a refusé de négocier ses services avec le comité de certaines FWUC car l'équipe estimait que leurs représentants n'avaient pas la légitimité requise pour engager les agriculteurs. Parfois faute d'une élection démocratique, mais plus souvent, faute d'un processus d'adhésion clair, les paysans ignorent s'ils sont membres de la FWUC et quelles obligations cela implique. Dans certaines situations, ils ignorent même si la FWUC existe, quels en sont les représentants et quelles sont leurs prérogatives. Dans ce cas, le CSI négocie avec la commune qui grâce au processus de décentralisation

en cours possède une légitimité démocratique et de moyens financiers pour mettre en place des services socio-économiques. Le CSI a choisi stratégiquement de s'appuyer sur ces acteurs du fait de leur capacité de mobilisation.

La création du Farmer and Water Net

• Une stratégie d'alliance entre institutions

Les différentes institutions peuvent s'allier et renforcer leur capacité de mobilisation réciproque ou au contraire entrer en compétition. Une commune peut refuser de reconnaître la légitimité du comité d'une FWUC pourtant créé sous l'égide de la DPREM, et choisir de gérer le système d'irrigation directement. Cela lui sera aisé si la FWUC est inactive et incapable de mobiliser ses membres. À l'opposé, la commune peut soutenir le comité d'une FWUC, parce que la FWUC réussit à mobiliser les agriculteurs là où la commune n'y parvient pas. La FWUC sert alors à renforcer la capacité de mobilisation d'une commune qui souhaiterait améliorer la gestion d'un système d'irrigation.

Le CSI, en particulier, cherche à se présenter comme un acteur incontournable de l'appui aux FWUC grâce à sa capacité de mobilisation :

- en développant une clientèle de FWUC qui le connaisse et demande ses appuis ;
- en s'assurant la collaboration ou la bienveillance des autorités locales et des DPREM ;
- en créant des structures institutionnelles propres distinctes d'un projet éphémère et de ses partenaires fondateurs initiaux, le Gret et le Cedac ;
- en renforçant ses liens avec des bailleurs de fonds potentiels, et avec d'autres projets.

Le CSI cherche stratégiquement à mobiliser les FWUC au niveau national pour qu'elles renforcent sa légitimité propre vis-à-vis des bailleurs et du ministère. Renforcer la capacité d'influence des FWUC est pour le projet Asirri une manière à travers elles de promouvoir le CSI et son approche spécifique de l'appui aux FWUC.

Cependant, les FWUC sont des acteurs peu considérés au niveau national, pour plusieurs raisons :

- la hiérarchie entre techniciens, ingénieurs et agriculteurs sans formation ;
- l'échec pratiquement généralisé des FWUC à prendre en charge les périmètres irrigués ne contribue pas à leur crédibilité ;
- la dépendance financière et technique des FWUC envers les ONG et les projets ;
- l'inutilité des FWUC en regard des logiques des agents de l'État.

Les FWUC restent des entités fortement isolées de l'arène nationale (même si certains leaders sont invités à des séminaires, leur voix est sans impact pratique). Elles assument les difficultés de manière isolée en fonction de la qualité de leurs relations avec les autorités communales et / ou la DPREM. Cet isolement institutionnel est une faiblesse considérable, relevée depuis longtemps par les assistants techniques du Gret (Rousseau, 1994).

Le projet Asirri cherche à faire entendre les FWUC au niveau national, à défendre leur position avec une voix qui leur soit propre, distincte de celle de l'opérateur. La réalisation de ces objectifs passe par la création d'une représentation des FWUC au niveau national, soit par la constitution du réseau du *Farmer and Water Net* (FWN).

Depuis quelques années, le Cedac permet à des représentants de FWUC de se rencontrer et d'échanger leurs expériences. Le projet Asirri a repris cette initiative en élargissant le réseau et en stabilisant les membres de ce groupe. Aux cinq membres existants, sept nouvelles FWUC ont été associées, dont celles qui recevaient des services du CSI, et d'autres FWUC appuyées par d'autres

projets et initiatives (dans le but d'éviter de trop identifier le réseau au projet du Gret et du Cedac, et aussi d'intéresser d'autres projets et institutions à cette initiative – projets NWISP de ADB, JICA, EU, etc.). Ces douze premiers membres représentent une palette très diversifiée de types de systèmes d'irrigation, de modèles de FWUC plus participatives ou professionnelles, récentes ou avec une longue expérience (voir annexe 4). Notamment, deux de ces nouveaux périmètres furent longtemps soutenus techniquement et financièrement par le département des FWUC du MREM. En les intégrant, l'objectif est de valoriser ces expériences plutôt que de les critiquer de l'extérieur afin, à travers elles, de s'allier le département en question.

Au-delà de l'objectif initial d'échange d'expériences entre FWUC, ce groupe doit construire une vision de l'avenir des FWUC, de leur rôle dans la gestion de l'irrigation, et développer une légitimité institutionnelle à représenter les FWUC vis-à-vis d'autres acteurs. Au-delà du rôle qui leur est assigné légalement par le ministère, comment les FWUC participent-elles effectivement à la gestion de l'irrigation et que sont-elles en mesure de faire ou non ? Quels sont les appuis nécessaires pour qu'elles assument leur rôle ? Le CSI cherche à permettre aux FWUC non seulement de répondre à ces questions pour elles-mêmes, mais de faire en sorte que leurs responsables avancent des propositions pour améliorer la gestion des périmètres irrigués et les fassent entendre aux acteurs nationaux.

- **Le système d'évaluation participative par critère : définir le fonctionnement d'une FWUC**

Pour que la mobilisation des FWUC au sein de ce réseau soit crédible auprès des acteurs au niveau national, ce réseau doit être aussi large que possible et rassembler des FWUC qui ont de l'expérience, qui ont individuellement une forte légitimité. Mais comment s'assurer de cette légitimité ? Il n'existe aucun système d'évaluation, de comparaison du fonctionnement des FWUC qui soit largement partagé par les différents acteurs du secteur.

Pour combler cette lacune, le CSI a développé un outil d'évaluation participatif des FWUC afin de s'assurer de leur capacité opérationnelle et que leurs représentants sont des porte-parole légitimes aptes à participer au réseau. Si le service de l'eau est inopérant, les membres de la FWUC ne sont pas identifiés, aucune réunion n'est organisée, et si la redevance reste impayée, en quoi des représentants élus quelques années auparavant peuvent-ils prétendre représenter leur FWUC ?

Le CSI a défini des critères minimaux pour chaque fonction. Une échelle de six niveaux (0 à V) a été définie (voir annexe 5) pour apprécier le niveau général des différentes FWUC. Toutes les FWUC du réseau ont été évaluées et leurs résultats discutés entre les membres pour s'assurer que les niveaux avaient été attribués de façon cohérente. À l'issue de ce travail, huit FWUC membres du réseau ont effectivement rempli des critères minimaux pour prétendre à une légitimité institutionnelle suffisante (niveau II à V), tandis que quatre devaient encore renforcer les liens entre les représentants et les membres pour y prétendre (niveau I).

L'objectif de l'évaluation est pour une part didactique et spécifique à chaque FWUC : permettre aux représentants des FWUC de savoir où ils en sont, ce qui est attendu d'eux, et les faire réfléchir sur la manière d'améliorer leur organisation propre. Mais cet outil permet aussi de comparer le fonctionnement des FWUC entre elles et facilite une réflexion collective sur la situation des FWUC en général. Le système d'évaluation définit un certain nombre de normes que l'on cherche à faire reconnaître par d'autres acteurs, particulièrement les services publics, afin de faire reconnaître la qualité des membres du FWN et de renforcer leur crédibilité à parler au nom des agriculteurs irrigants.

- **L'institutionnalisation du FWN**

Après s'être assuré du niveau de ses membres, le réseau s'est constitué en organisation indépendante et a obtenu une identité légale sous le nom de Farmer and Water Net (*Bondanh Kasekor neng Teuk*). Les membres ont validé des statuts et élu un bureau afin de s'assurer une représentation auprès des acteurs du secteur. Le président de la CUP de Prey Nup, la FWUC la plus avancée et performante, en est naturellement devenu le président grâce aussi à une longue expérience des relations institutionnelles avec les acteurs nationaux, à sa capacité de tenir un discours pour défendre les intérêts de la FWUC sans se laisser trop impressionner par les agents de l'État. Les FWUC se

**Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau :
Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge**

mobilisent ainsi dans un réseau avec des porte-parole légitimes. Une personne est capable aujourd'hui de parler au nom de douze FWUC représentant environ 20 000 agriculteurs usagers de l'eau.

C'est à la fois beaucoup, par rapport à la situation antérieure où chaque FWUC restait fortement isolée, et modeste par rapport aux centaines de FWUC existantes. Mais désormais le rapport de force ne peut plus être le même vis-à-vis des services publics. En s'élargissant, en devenant plus grand, le réseau gagne en impact et le but est également de lui donner suffisamment de poids pour ouvrir un dialogue entre les FWUC et les services gouvernementaux. Pas un dialogue fortement hiérarchisé comme c'est généralement le cas entre les FWUC individuelles et les agents du gouvernement, mais une communication où les intérêts et les avis des FWUC sont pris au sérieux.

La création du FWN contribue à la mobilisation des FWUC dans un réseau plus large qui a ses propres objectifs, mais, comme nous l'avons souligné ci-dessus, il correspond aussi à une stratégie du CSI pour les mobiliser en faveur de sa problématisation. Désormais le CSI peut s'appuyer sur des porte-parole légitimes pour faire avancer certains de ses intérêts, notamment convaincre de nouveaux bailleurs de la nécessité d'investir dans les FWUC, de les renforcer – et pourquoi pas à travers les services du CSI.

Controverses autour du dispositif d'intervention

La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide pose un certain nombre de principes en vue de renforcer le partenariat entre bailleurs et pays bénéficiaires de l'aide, de renforcer la capacité des États à formuler des stratégies de développement propres qui seraient respectées et appuyées par les bailleurs, à renforcer la concertation entre bailleurs, les approches multilatérales et à privilégier les appuis directs aux services de l'État (OCDE, 2005). Ainsi au Cambodge, la création du *Technical Working Group on Agriculture and Water* (TWGAW) qui associe le ministère de l'Agriculture (MAFF), le MREM, la FAO et les bailleurs répond à cette volonté de formuler conjointement une stratégie sur ce secteur. Les ONG sont également présentes en tant qu'observateurs. Les principes généraux qui guident ce type de coordination permettent effectivement de formuler les grands axes des politiques et des stratégies communes (MAFF & MOWRAM, 2007), mais s'épuisent vite lorsqu'il s'agit de définir et mettre en œuvre des actions concrètes, coordonnées, d'agencer des collaborations effectives. Les termes restent suffisamment généraux pour permettre à tout un chacun d'y puiser les justifications correspondant à son mode d'action particulier.

Les organisations, les administrations restent jalouses de leurs prérogatives. Les modes opérationnels restent très divers et imperméables les uns aux autres. C'est pourtant au niveau de l'organisation opérationnelle, des modes d'action concrets et des formes de négociation qu'il faut pouvoir réfléchir au rôle des différents acteurs et spécifiquement aux relations entre intervenants externes et agents de l'État. C'est aussi à ce niveau que le travail du CSI se distingue des autres projets d'investissement dans l'irrigation.

La relation entre les dispositifs d'intervention et les résultats des actions de développement est en général peu problématisée. L'hypothèse simpliste et non formulée étant que la qualité d'une action dépend de la qualité de l'expertise mobilisée. La caractérisation de cette qualité reste vague, elle n'est pas purement technique et peut intégrer certaines compétences sociales, d'insertion dans un milieu professionnel complexe, multiculturel. Les procédures de recrutement (bureau d'études ou consultant indépendant) se focalisent sinon exclusivement, du moins de manière privilégiée sur l'expérience formelle présentée dans un CV, sur la qualité de l'expert en tant qu'individu et non pas sur la manière dont cette expertise va s'insérer dans le champ d'intervention. Cette question de l'insertion n'est pas totalement ignorée, mais elle est peu formalisée et laissée soit à l'appréciation de l'expert lui-même, soit aux stratégies d'influence des bailleurs rarement explicites. Or les formes de collaboration entre acteurs sont fondamentales pour la trajectoire des interventions, bien plus que la compétence intrinsèque de tel ou tel expert.

Dès lors pour un bailleur qui accepte une politique d'investissement durable dans l'irrigation et un renforcement des FWUC, la question se pose de savoir pourquoi le CSI constituerait un partenaire opérationnel ou un prestataire de service plus indiqué que d'autres, qu'il s'agisse d'ONG locales et internationales, de bureaux d'études ou d'administrations publiques. Est-il plus pertinent d'appuyer directement les services de l'État ou de promouvoir l'initiative privée, les organisations de la société civile et selon quelle modalités ? En quoi un dispositif spécifique a-t-il plus de chances que les autres de réaliser les objectifs du bailleur ?

L'insertion institutionnelle du projet

- **Des relations avec l'État à multiples niveaux**

Le projet Asirri se veut un projet indépendant des institutions gouvernementales, mais il est attentif à ses relations avec celles-ci. Selon le choix du ministre lui-même, l'équipe discute principalement au niveau de la province de Kompong Thom avec le directeur de la DPREM qui assure les relations officielles avec le département des FWUC concerné par nos activités. Dans chaque province où le CSI appuie des FWUC, l'équipe entretient des relations avec la DPREM et recherche son appui. Le CSI négocie aussi certains contrats d'expertise avec des ingénieurs du MREM ou des DPREM pour la conception des infrastructures.

Au niveau national, dans la continuité du réseau d'acteurs créé par les projets Prey Nup et SCIRIP, le CSI est en lien le MREM. Grâce à l'AFD et un assistant technique au sein du ministère, le CSI peut discuter directement avec un secrétaire d'État et d'autres responsables. De plus, un fonctionnaire auparavant détaché sur les projets du Gret et qui a repris aujourd'hui ses fonctions au MREM conseille le CSI. Il offre une aide précieuse pour naviguer au sein des réseaux internes au ministère, connaître les projets en cours, identifier les personnes ressources.

Ainsi le CSI mobilise trois réseaux pour gérer ses relations avec l'État : le lien hiérarchique officiel entre DPREM et MREM, le lien avec le plus haut niveau du MREM à travers le bailleur, des liens plus informels avec des fonctionnaires spécifiques à travers l'assistant technique et un expert associé. Ainsi, malgré une autonomie opérationnelle complète, le projet Asirri maintient des relations sur mesure avec les agents de l'État. Il n'est ni dépendant de la bonne volonté des fonctionnaires de l'État, ni isolé sur le terrain sans lien avec le niveau politique.

- **Une stratégie du bailleur de démultiplication des collaborations**

Cette insertion institutionnelle est le résultat de plus de dix ans de coopération dans le secteur et de la stratégie de l'AFD de combiner des financements pour des projets de terrain, ainsi qu'une assistance technique avec des financements pour diverses interventions au niveau ministériel (création de la base de données CISIS, expertises techniques, opérationnalisation du fonds de maintenance, etc.). Ces multiples collaborations se renforcent l'une l'autre et favorisent de multiples opportunités, malgré les logiques opaques du ministère.

A l'opposé, de nombreuses pratiques courantes des bailleurs tendent à fragiliser les collaborations avec les agents de l'État et la qualité des opérations sur le terrain :

- la brièveté des contrats de consultance internationale et nationale, la rotation des salariés qui implique une faible responsabilisation ;
- la focalisation des bailleurs sur les aspects de gestion financière des contrats plutôt que sur des stratégies opportunistes pour faire avancer certains enjeux sectoriels. C'est particulièrement vrai pour des structures qui sont d'abord des banques avant d'être dans une position de conseil technique (BAD par exemple). Le conseil technique est d'ailleurs souvent externe à l'institution elle-même et mobilisé sous forme de consultance ;
- la faible diversité des stratégies d'intervention des bailleurs, qui mettent en œuvre des programmes et des projets complexes, de moins en moins gérables ;
- une réflexion stratégique qui se limite à la durée d'un projet d'investissement et non sur un projet de coopération de plus longue durée,
- l'isolement des équipes techniques sur le terrain ou, et à l'opposé,
- le manque d'ancrage des équipes dans le terrain.

C'est-à-dire des interventions qui se focalisent trop soit sur le niveau ministériel, soit sur le terrain et ne réfléchissent pas suffisamment à l'intégration entre ces deux niveaux. A l'inverse, l'AFD soutient le CSI non pas seulement pour ses résultats sur le terrain avec quelques FWUC, mais aussi pour générer des leçons directement utiles à ses efforts pour mettre en place un fonds national de maintenance des périmètres irrigués.

- **Formes d'expertise et ancrage de l'équipe sur le terrain**

Le projet Asirri est avant tout un projet ancré dans le terrain avec une équipe technique qui travaille en contact quotidien avec les FWUC et soigne la qualité de ses relations avec les agriculteurs. A la différence d'autres projets, cette équipe est permanente et recrutée localement. Ce qui est valorisé c'est moins une expertise formelle qu'une expérience de terrain, une habileté à gérer les relations avec les paysans. Le recrutement local, en province, permet aussi de stabiliser les équipes et d'éviter des rotations trop importantes du personnel. Dès lors, le CSI s'appuie sur un projet d'équipe de long terme, une vision partagée du rôle des FWUC et la volonté de travailler dans l'intérêt des agriculteurs. Cette dynamique d'équipe ne peut pas se concevoir dans une logique d'expertise et de consultance à court terme. Elle ne peut pas non plus émerger sur la base des logiques de fonctionnement des DPREM. Elle doit aussi pouvoir s'appuyer sur une continuité de l'intervention par-delà les périodes de financement des projets.

Cette approche contraste avec la tendance des bailleurs à mobiliser de l'expertise de haut-niveau sur des contrats de court terme. Dans les grands projets gouvernementaux financés par les bailleurs étrangers, les opérateurs sont sélectionnés principalement sur la base de la qualité formelle des CV des experts proposés ce qui concentre l'attention sur l'expertise individuelle aux dépens des aspects institutionnels et du mode d'intervention. Ces derniers sont prédéfinis dans les appels d'offres, ils ont été négociés par les bailleurs dans la définition de l'intervention souvent sans la participation des futurs opérateurs. L'autonomie et la créativité de ces derniers est en conséquence fortement réduite.

Comme la capacité d'une organisation à mobiliser un large réseau institutionnel, son ancrage sur le terrain, la rapidité et la qualité de la mobilisation des équipes ne sont pas des critères pris en compte, le CSI ne peut pas entrer en compétition avec des opérateurs plus classiques tels que des bureaux d'étude. Il doit convaincre le bailleur d'intégrer le type dispositif proposé par le CSI en amont des appels d'offre.

- **Logiques de contractualisation**

Les formes de contractualisation sont également signifiantes dans les incitations qu'elles fournissent aux opérateurs pour adapter, négocier, orienter leur intervention en fonction des intérêts divergents des administrateurs des projets, des fonctionnaires et des agriculteurs. Les administrateurs souhaitent une gestion transparente et prévisible des actions, avec des résultats observables en un temps donné – et en s'assurant que les budgets sont effectivement dépensés. Les fonctionnaires recherchent des formes de profit et de sécurisation de leur statut. Les agriculteurs recherchent (idéalement) l'efficacité du service au moindre coût et avec le moins d'embarras possible. Ces diverses logiques ne sont pas aisément compatibles.

L'opérateur joue un rôle crucial pour assurer la cohérence de l'intervention avec ces diverses logiques. Cela nécessite d'avoir suffisamment de marge de manœuvre pour négocier, adapter l'intervention en fonction des intérêts et des résistances qui apparaissent. Mais il peut tout aussi bien choisir de ne pas le faire et se retrancher derrière la mise en œuvre formelle d'un contrat technique. Il privilégiera des résultats aisément quantifiables sur le renforcement de dynamiques institutionnelles, moins aisées à évaluer. L'obsession du contrat et du contrôle régent les relations entre acteurs sur le mode de la limitation des responsabilités plus que sur la négociation de leur contenu. Les agriculteurs doivent participer pendant tant de journées à telle formation pour toucher leur *per diem*, les opérateurs doivent fournir telle formation, les fonctionnaires doivent participer à telle et telle réunions sans que la pertinence des formations, des réunions ne soit discutée, que les problèmes et les priori-

tés des agriculteurs ou des fonctionnaires ne soient même abordés. Les consultations enchâssées les unes dans les autres favorisent ces formes de déresponsabilisation, et ce quels que soient les niveaux de compétence des experts.

Le projet Asirri recherche la mise en place de formes innovatrices de financement pour les FWUC et a proposé la mise en place de financements directs aux FWUC pour leur permettre de payer les services du CSI ou d'autres opérateurs. De la sorte, les FWUC pourraient déterminer elles-mêmes quels services leur conviennent, plutôt que les bailleurs. Cette proposition est à l'étude dans le cadre d'un nouveau projet de la BAD, mais le ministère reste réticent, car cela empiète sur les prérogatives des DPREM.

Le modèle du CSI dépend de l'émergence de formes de contractualisation originales qui échappent aux contraintes classiques d'une administration trop cadrée et qui accordent plus d'autonomie aux FWUC dans la définition des appuis qu'ils reçoivent. Le CSI cherche aussi à préserver son autonomie dans le choix des périmètres et des FWUC sur lesquels intervenir. Comme expliqué ci-dessus, ce processus de sélection, de « mise en adéquation » est fondamental pour le succès des appuis du CSI. Toutes les FWUC et tous les périmètres ne peuvent pas fonctionner selon les normes du CSI. Par dépendance excessive au mode de financement des bailleurs, l'équipe risque de s'engager dans des activités peu intéressantes, non prioritaires pour les agriculteurs ou sur des périmètres voués à l'échec.

Le CSI ne réalise pas un travail sur le terrain fondamentalement différent de celui d'un projet classique. Il constitue plutôt un dispositif d'intervention original qui a l'ambition de se positionner en acteur durable du secteur. Son intérêt est dans le type de relation que le centre construit avec les acteurs nationaux et sur le terrain, dans le type d'engagement de l'équipe locale. À l'issue d'un travail de négociation, le CSI délivre des services sur la base de décisions prises par les comités des FWUC et les autorités locales. Le CSI travaille en réseau, mobilisant également des compétences externes dont il a testé la qualité ainsi que celles des services publics. Il s'insère dans une démarche d'appui aux communes dans le cadre de la décentralisation. À tous les niveaux, sa démarche est de renforcer les liens entre les acteurs, de construire de l'intermédiation en favorisant la prise en compte des intérêts des FWUC. Cette démarche repose sur une grande ouverture du dispositif opérationnel à contrario des modes de contractualisation les plus courants, sans bien entendu négliger une gestion intégrée et professionnelle des moyens alloués.

Le modèle économique du CSI

L'approche contractuelle du CSI avec des services payés par les FWUC est neuve et fragile. Les quelques FWUC clientes ne financent encore qu'une partie marginale des services. C'est une faiblesse majeure de la problématisation formulée par le projet Asirri. Le modèle économique du CSI repose sur une forte proportion de subvention.

En conséquence, le CSI se situe en porte-à-faux aussi bien vis-à-vis des approches libérales qui visent l'autonomie financière complète des FWUC à l'exclusion toute subvention de l'État, que des approches qui considèrent l'irrigation comme un service public sans aucune place pour un organisme privé comme le CSI, ou encore celles qui perçoivent les FWUC comme des organisations communautaires autogérées. Les expériences de Prey Nup et Stung Chinit aussi bien que le travail plus récent du CSI indiquent pourtant que ce sont des approches mixtes qui ont le plus de chances d'aboutir.

Dès lors, quelle est la rentabilité des services du CSI telle que perçue par la FWUC en tant que cliente ? Et du point de vue du bailleur qui subventionne ces services, quelle est l'efficacité du CSI ? Il est très difficile de répondre à ces deux questions sur la base d'un calcul économique chiffré, en partie faute de référence et du fait de la brièveté de l'intervention du projet qui ne permet pas encore d'en mesurer l'impact. La réponse à ces questions ne peut donc être que partielle.

- **La rentabilité des services**

Les services du CSI ont-ils un impact réel sur la qualité du service de l'eau et la rentabilité des systèmes de production irrigués ? Le prix des services du CSI est-il raisonnable par rapport aux bénéfices attendus ? Même subventionnés, les services du CSI coûtent cher aux yeux des paysans et des FWUC. Le CSI doit pouvoir justifier ses coûts au regard de l'efficacité et de l'impact économique des services qu'il délivre et de la rentabilité de l'irrigation dans les systèmes d'irrigation où il travaille.

Certains services, tels que le renforcement du comité, la gestion financière, l'appui à collecte de la redevance ne sont pas directement liés à la performance du service de l'eau. Une comparaison de la qualité du service avec et sans appuis semble artificielle, car en l'absence de service, le système est soit non fonctionnel ou très partiellement fonctionnel ou encore peu durable comme à Sdao Kong. Une justification financière basée sur ce type de comparaison est difficile à produire. Le projet Asirri n'échappe pas au problème récurrent des projets qui visent essentiellement le renforcement institutionnel des acteurs locaux : ils sont incapables de démontrer un impact économique direct sur les bénéficiaires. La réhabilitation de certaines infrastructures représente un investissement de long terme qui se surajoute aux investissements antérieurs au projet, sur quelle base temporelle analyser son efficacité ? L'amélioration des règles de partage de l'eau doit se mesurer sur au moins deux saisons pour être fiable, ce que ne permet pas la durée du projet Asirri.

Cependant le projet Asirri a démontré que les usagers, les FWUC et les autorités locales étaient prêts à investir dans ces processus de manière conséquente. Certes en l'absence de bénéfices directs immédiatement mesurables, leur engagement reste limité : entre 5 et 15 dollars par famille ou par hectare. C'est néanmoins loin d'être négligeable, et si ces montants sont collectés à un rythme annuel, ils assurent dans la plupart des cas un fonctionnement convenable d'une FWUC et permettent de financer des services de suivi routinier par le CSI.

C'est néanmoins très insuffisant pour la création d'une FWUC et son accompagnement les toutes premières années. L'investissement nécessaire pour ces appuis initiaux varie entre 50 et 200 dollars par hectare, en fixant une fourchette assez large. L'appui aux petits périmètres ou ceux qui exigent un haut niveau de coordination entre les usagers coûte relativement plus cher. Cela représente moins de 10 % de l'investissement dans la construction des infrastructures par le gouvernement et ses partenaires financiers. L'effort ne semble donc pas considérable dans la mesure où l'absence de FWUC est associée à une absence totale de service de l'eau et donc de mise en valeur du périmètre. Dans ce cas, le coût d'opportunité de cet investissement supplémentaire est potentiellement très élevé.

Convaincre les agriculteurs d'investir 100 dollars par hectare pour créer une FWUC, hors travaux d'infrastructure semble illusoire. Cela représente un budget hors de portée de la majeure partie des familles paysannes, qui ont un revenu annuel entre 300 et 800 dollars (Diepart et al., 2005, pp. 119-124, sur base d'enquêtes en 2004). Le décalage entre l'économie d'un ménage paysan et celle d'un projet de développement, même de taille modeste comme Asirri, est tel qu'il est difficile de les faire coexister. Toutefois il est important que les usagers contribuent à cet effort de manière conséquente, c'est en réalité crucial pour les impliquer efficacement dans la FWUC. Cela signifie simplement que la mise en place d'un système de gestion par les irrigants reste dépendante de subventions et donc d'une politique publique orientée en ce sens.

- **Coût et efficacité du dispositif d'appui**

Du point de vue du bailleur qui subventionne les services du CSI, est-ce que le rapport qualité-prix des services fournis par cette organisation est satisfaisant ? Comment le comparer avec celui d'autres prestataires de service ?

À niveau de compétence égale, le CSI ne coûte pas moins cher que le recrutement de consultants locaux sous d'autres formes. Le CSI n'offre pas d'avantage comparatif sur la base du coût unitaire de la journée de travail d'un intervenant. Et il ne se mesure pas sur le coût d'un contrat spécifique. Il réside plutôt dans l'adéquation des appuis proposés par le CSI et dépend fortement du

mode de contractualisation avec son commanditaire. Le CSI propose un dispositif d'intervention permanent et qui de ce fait possède plusieurs propriétés qui renforcent son efficacité.

Premièrement, le CSI propose des services relativement standardisés, avec des outils adaptés et déjà testés avec plusieurs FWUC. Les équipes sont formées à l'utilisation de ces outils et expérimentées ce qui leur permet d'être plus efficaces qu'une équipe constituée sur le tas dans le cadre d'un contrat unique, qui doit encore mettre en place ses procédures.

Deuxièmement, chaque projet ou même chaque contrat de consultance exige une période de préparation qui mobilise de l'expertise de haut niveau pour rédiger les propositions, les budgets, identifier les partenaires. Les équipes locales doivent ensuite être recrutées, formées et familiarisées au terrain. Cette étape initiale de mise en place de la structure opérationnelle est longue et coûteuse. Sur les grands projets, elle peut exiger de six mois à un an avant d'avoir une équipe opérationnelle. Le CSI propose une équipe immédiatement disponible ce qui réduit considérablement les coûts de mobilisation.

De plus, ce travail de mise en place de la structure opérationnelle requiert souvent de mobiliser des experts internationaux dont le coût est considérable. Dans le projet Asirri comme dans beaucoup d'autres, ce n'est pas le fonctionnement du CSI en tant que tel qui coûte cher, mais celui du Gret et des experts internationaux. Il est important que leur intervention diminue au cours du temps, ou au minimum change de nature au fur et à mesure que l'équipe locale renforce ses capacités et son autonomie. La succession des projets d'investissement démultiplie les besoins en expertise internationale. Si les bailleurs ont la volonté d'investir dans l'appui aux FWUC sur le long terme, la constitution d'une organisation locale permanente et autonome évite de recréer tous les trois ou quatre ans une équipe *ex nihilo* pour chaque nouveau projet.

Une des difficultés supplémentaire des grands projets, c'est le recrutement d'experts locaux autonomes pour mettre en œuvre les activités d'appui au FWUC. Il n'existe aucune formation locale dans ce domaine. La concurrence sur le marché de l'emploi est très forte pour le personnel de niveau universitaire et avec expérience. Les techniciens changent souvent d'employeur et s'inscrivent finalement très peu dans la construction d'un service permanent à l'échelle locale. La stratégie du CSI tente de s'inscrire contre cette tendance en créant un nouveau métier, celui de technicien de niveau intermédiaire expérimenté, et de la sorte en augmentant la qualité du service rendu pour un même prix. A contrario, les bureaux de consultance fonctionnent surtout grâce à leur capacité à mobiliser des experts locaux de haut-niveau, malheureusement pas toujours compétents lorsqu'il s'agit de collaborer avec des agriculteurs.

Enfin, un avantage crucial de l'équipe du CSI, c'est sa familiarité avec l'environnement institutionnel du secteur de l'irrigation, ses relations avec de nombreuses FWUC, les DPREM et le MREM. Les modèles contractuels sont déjà rodés et l'équipe intervient sur plusieurs périmètres en parallèle. Sur le périmètre de Stung Chinit, le Gret a mobilisé pendant huit ans une équipe nombreuse pour appuyer une seule FWUC alors qu'à proximité, d'autres périmètres auraient gagné à recevoir des appuis similaires. Les outils mis en place sur ce projet étaient utiles pour d'autres FWUC qui n'ont pas pu en bénéficier faute d'ouverture de l'intervention sur une zone plus large. Cette fermeture du projet sur sa zone d'intervention empêche de réaliser des économies d'échelle et d'appréhender la question de l'appui non pas à une FWUC particulière, mais à l'ensemble des FWUC d'une région plus large et qui malgré des périmètres qui diffèrent quant à leurs caractéristiques techniques rencontrent des problèmes organisationnels souvent similaires.

Le CSI offre une grande souplesse d'intervention. Son système de contractualisation exige qu'il réponde aux demandes des FWUC aux moments où ceux-ci en ont besoin et non pas en fonction d'un programme préétabli par le bailleur. Bien entendu, il faut pour cela que le bailleur permette cette flexibilité dans le mode de financement du CSI. De plus, comme le CSI exige une prise en charge financière par la FWUC ou les communes, il établit les bases économiques d'une relations de plus longue durée qui dans une certaine mesure peut perdurer par-delà le financement du bailleur. C'est en tout cas l'ambition du CSI qu'il est encore loin d'avoir réalisée.

Au final, le modèle économique du CSI repose sur sa capacité à gérer de multiples formes contractuelles : avec les FWUC, les communes et les bailleurs pour des consultances, des interventions prédéfinies et ciblées ou pour accéder à des subventions qui laissent au CSI le choix des interventions. Sur certains contrats le CSI doit s'associer au Gret ou au Cedac, sur d'autres il doit pouvoir le gérer de manière autonome. La création d'une association au statut juridique propre doit permettre au CSI de signer des contrats avec les autorités locales, d'ouvrir un compte en banque, et de répondre aux appels d'offres locaux des bailleurs. L'équipe cherche à s'approprier une démarche commerciale : rechercher des financements, communiquer et négocier directement avec les bailleurs et gérer des contrats. Avec l'institutionnalisation du CSI, ce sont de toutes autres perspectives qui se dégagent pour l'équipe locale et ses partenaires.

La gouvernance et le modèle institutionnel du CSI

Si le choix d'autonomiser institutionnellement l'équipe du CSI est motivée par des arguments économiques, c'est aussi une opportunité pour renforcer son réseau de partenaires et pour favoriser l'implication de l'équipe dans les systèmes de décision.

- **Constituer un réseau de partenaires**

Le CSI cherche à développer un réseau de partenaires pour faire reconnaître sa position originale dans le secteur de l'irrigation. Le CSI s'est constitué en association locale, de type ONG, en associant le personnel employé et des représentants des FWUC qui bénéficient des services. Intégrer des représentants de FWUC au sein de la gouvernance vise à renforcer l'identité du CSI comme organisation dédiée aux bénéficiaires des services et distincte des bureaux d'études dont la finalité est d'abord commerciale et orientée par rapport à la demande des bailleurs. De plus, le CSI cherche à établir ses relations avec les bénéficiaires des services sur le long terme, au-delà du cadre temporel d'un contrat spécifique.

Le FWN est également devenu membre du CSI. Pourtant ces deux entités cherchent à maintenir une identité distincte. La vocation du FWN est de promouvoir les FWUC au niveau des politiques nationales, tandis que le CSI a, lui, une vocation technique et souhaite créer les outils nécessaires au renforcement des FWUC. Les deux institutions se complètent, mais ne souhaitent pas confondre leurs missions.

Au-delà de ce partenariat entre des techniciens et des représentants de FWUC qui collaborent sur le terrain, le CSI a cherché à mobiliser d'autres acteurs au sein de sa gouvernance sous deux formes distinctes, mais non exclusives : soit une adhésion en tant que membre à part entière du CSI, soit la participation à un comité de conseil. Ce comité de conseil est chargé de faciliter les relations institutionnelles entre le CSI et les services gouvernementaux, les bailleurs, les autres projets, et de conseiller la stratégie globale du CSI. Des agents de l'État avec lesquels le CSI collabore, des experts d'origines diverses, des chercheurs peuvent ainsi connaître de l'intérieur le CSI et s'engager en faveur de cette initiative.

La mobilisation de tous ces acteurs se concrétise dans l'acquisition pour le CSI d'un statut légal autonome par rapport au projet Asirri et à ses opérateurs, le Gret et le Cedac. Un conseil d'administration est élu et un président est nommé pour représenter officiellement l'organisation. Ce sera le représentant du Cedac. Comme pour le FWN, la personnalité du président, sa capacité à parler avec des acteurs institutionnels et son propre réseau de contacts sont des ressources importantes pour le CSI.

L'institutionnalisation locale de l'équipe du CSI n'est cependant pas un aboutissement, ce n'est en réalité que le commencement d'un travail de mobilisation, de construction de réseau, une étape intermédiaire de la création de services qui vise à faire prendre le relais d'une action portée par quelques acteurs sur le terrain vers un réseau plus large et mieux ancré au niveau national.

- **Favoriser l'autonomie de l'équipe locale**

Souvent l'autonomisation d'une équipe locale est encouragée quand la logique de projet est épuisée, au moment où les bailleurs sont moins intéressés. Soudainement les membres de l'équipe qui ont travaillé de nombreuses années comme employés sont confrontés aux enjeux d'un projet associatif, à la construction d'une gouvernance, alors que l'ONG internationale se retire. Ils se retrouvent alors dans une posture inconfortable. Définir un modèle de gouvernance, le mettre en place et le tester, le faire évoluer sont des processus qui prennent du temps. Démarrer bien en amont l'institutionnalisation permet de tester les modalités de gestion et la prise en charge de l'ONG de manière plus progressive et avec un accompagnement fort.

L'implication de l'équipe locale dans la définition d'un projet d'avenir génère des réflexions et des débats que, sans cela, elle ne se serait pas appropriés. Tant que l'on reste dans la configuration « projet », les employés locaux prennent peu d'initiatives. Les mettre le plus rapidement possible dans la position d'acteurs à part entière du CSI et les obliger à réfléchir au sens de leur action, aux contraintes organisationnelles et financières, crée une dynamique différente.

L'ONG internationale doit non seulement accepter de s'inscrire dans ce processus de dévolution, mais aussi l'accompagner et contribuer aux choix, aux orientations de cette future institution. C'est important pour donner confiance à l'équipe et ses partenaires. Pourtant dans le cas du CSI, le Gret (à Paris) a fait le choix d'appuyer la structure de l'extérieur et donc de ne pas se donner de capacité réelle de peser sur les décisions en faisant partie de son conseil d'administration, au moins pendant les quelques premières années, comme c'était souhaité par l'équipe locale. C'est une décision qui a surpris au Cambodge et qui inquiète un peu du fait de la jeunesse de cette organisation, de la fragilité de son modèle économique et de l'importance des controverses par rapport auxquelles il se positionne.

Voici donc une controverse qui intéresse le Gret : être ou ne pas être dans les structures locales que l'ONG met en place ? Sous quelle forme construire le partenariat ? Est-ce que les réseaux que le Gret fait émerger localement doivent nécessairement rester purement locaux ?

Conclusion : Un effort permanent et circulaire de « traduction »

« Analyisée à chaud, l'innovation laisse apparaître une multiplicité de décisions hétérogènes, souvent confuses, dont on ne peut a priori décider si elles seront cruciales ou non, et qui sont prises par un grand nombre de groupes différents et souvent antagonistes. » (Akrich, Callon, & Latour, 1988, p. 6)

« Dans ce contexte d'incertitude forte, le succès ne tient ni dans les qualités intrinsèques de l'invention, ni dans la connaissance du marché, ni dans l'avancée des technologies. Il réside dans la capacité de l'invention à attirer vers elle un nombre croissant d'alliés. » (Hoareau & Cucchi, 2012)

"(...) Project failure is not the failure to turn designs into reality, but a certain disarticulation between practices and their rationalizing models. (...) failure of interpretation." (Mosse, 2006, p. 940)

● L'échec et la réussite de la traduction

La sociologie de la traduction nous a permis de suivre la naissance et la vie du projet Asirri de l'intérieur, de décrire les déplacements inhérents à la confrontation au terrain, le travail de négociation pour enrôler les acteurs. Cette analyse rend compte de la complexité de l'émergence d'un projet aussi bien du point de vue conceptuel qu'opérationnel, de la manière dont il se positionne dans une série de controverses, de la variété des réseaux qui le produisent, se renforcent ou se fragilisent à travers lui.

Le travail de traduction correspond à un effort concret et constant des acteurs pour faire advenir à la réalité leurs objectifs, pour construire les liens nécessaires à leur réalisation. Pour y parvenir, ils doivent s'entendre et négocier une multitude d'adaptations partielles. Le succès n'est jamais garanti. L'enjeu est de réduire progressivement le niveau d'incertitude et de normaliser les relations entre acteurs. L'enrôlement est réussi lorsque les acteurs acceptent de jouer leur rôle de manière routinière, sans plus le remettre en cause et sans incitation externe, soit sans « projet ». Une telle situation est pour le moins rare dans le domaine de l'irrigation tant le fonctionnement des périmètres repose sur des interactions complexes entre de nombreux acteurs. La gestion de l'irrigation apparaît dès lors comme un « projet permanent ». Jamais achevé. Si des réussites ou des échecs partiels sur des périmètres spécifiques peuvent être identifiés à un moment donné, au niveau d'une politique telle que celle de la gestion participative de l'irrigation, il semble impossible d'en définir le point de réussite ultime autrement que théoriquement.

La réussite d'un projet reste envisageable tant qu'il existe une volonté de traduction réciproque entre les acteurs, une volonté commune d'aboutir. Nombre de périmètres d'irrigation se dégradent faute d'usagers, de gestionnaires ou d'administrateurs qui s'en préoccupent. Ces derniers ont abandonné toute idée de collaboration, ont jugé leurs intérêts trop divergents et personne n'essaie plus de les rapprocher. C'est à vrai dire la situation la plus communément observée au Cambodge. De multiples raisons expliquent ces échecs, ces abandons : des conflits entre usagers, la corruption, la faiblesse des appuis et des financements publics, leur durée limitée, etc. Ou encore des problèmes de conception, une ressource en eau insuffisante. Le réseau d'irrigation physique n'est à cet égard pas moins important et contraignant que les liens institutionnels. Les déficiences techniques se reportent immédiatement sur les rapports entre les intervenants. La dialectique entre réseau d'acteur et système technique est permanente, elle fonde les « transformations sociotechniques » (Akrich *et al.*, 1988). Mais quelles qu'en soient les raisons, il n'y a guère de mystère à la déréliction d'un réseau.

En contrepoint, l'existence positive d'organisations actives sur les périmètres irrigués pose question. Pourquoi, malgré les difficultés rencontrées, une organisation parvient-elle à fonctionner et à se maintenir ? C'est rarement la perfection technique qui permet de l'expliquer, mais sa cohérence par rapport à une série de logiques d'acteurs, la manière dont ceux-ci sont engagés et ont réussi à renforcer leur système de ressources. La manière dont un projet a réussi à imposer une « cohérence grandissante ».

Le succès ou l'échec d'un projet est rarement un attribut objectif de son travail sur le terrain, mais dépend de sa capacité à promouvoir certaines interprétations, son modèle, sa problématisation par rapport à d'autres (Mosse, 2005, pp. 184-204). Il existe une logique de compétition et d'influence entre acteurs sur les modèles et concepts à suivre. Pour assurer la continuité d'un projet, il faut parvenir à l'inscrire dans les discours des acteurs politiques, entrer dans leurs logiques pour s'y positionner avantageusement, quitte à ne pas rechercher une cohérence trop stricte. Mais il s'agit aussi de faire émerger de nouvelles interprétations qui permettent de renouveler les pratiques et de renforcer la cohérence des actions menées.

S'il y avait une seule réussite en jeu, celle du projet, de ses objectifs spécifiques sur un temps donné, le réseau ne tiendrait pas. La relation est circulaire : le CSI renforce les compétences techniques et la position institutionnelles des FWUC et ces dernières soutiennent le CSI dans son effort pour intéresser les bailleurs de fonds. Les bailleurs eux-mêmes ont besoin de FWUC fonctionnelles pour faire avancer leurs propres agendas au niveau politique, convaincre leurs interlocuteurs dans les ministères. Le gouvernement a besoin des bailleurs pour financer ses politiques de lutte contre la pauvreté. Certains bailleurs, et particulièrement les banques multilatérales, ont besoin que le gouvernement leur emprunte des fonds. Dès que l'un des acteurs n'a plus besoin des autres, que ces intérêts restent imperméables aux autres, le réseau se fissure.

Un responsable du MREM a dit publiquement qu'il pensait que le CSI arrêterait de fonctionner aussitôt que l'AFD cesserait de le soutenir financièrement. Est-ce la conclusion logique de l'analyse de sa dépendance financière, ou une espérance, l'affirmation que le MREM n'a rien à gagner dans la mise en place du CSI ? Ces propos soulignent à quel point le travail de l'équipe du CSI reste fragile, combien son réseau de partenaires est encore limité. La frontière entre le succès et l'échec est étroite.

- **Dialectique entre conception et opération**

L'analyse du projet Asirri contredit une vision linéaire de l'action publique sous la forme d'une succession logique de relations de cause à effet. Pour celle-ci l'action prend sa source dans la conception politique d'une intervention de l'État et aboutit à sa réalisation sur le terrain en passant par une sorte de boîte noire dans laquelle on introduit pêle-mêle des processus administratifs, de l'expertise, de la gestion de contrat, une cuisine qui resterait indépendante des formulations politiques tout autant que des réalisations sur le terrain. Le projet fonctionnerait dès lors à partir d'une « source unifiée d'intention et de pouvoir » (Mosse, 2003, p. 46), celle des décideurs politiques. L'administration (publique ou privée du projet) ne serait que le moyen par lequel transiterait cette volonté, un simple *intermédiaire* qui ne produit aucune transformation fondamentale (Latour, 2006, p. 58). Cette conception maintient une perception hiérarchique entre la scène globale, nationale et locale et des rapports diachroniques dans la mobilisation de trois arènes : le politique, l'administration du projet et le terrain ou le périmètre. Les relations entre ces éléments sont en réalité synchroniques, délocalisées et multidirectionnelles. C'est la condition même de leur effectivité. La dialectique entre formulation stratégique et méthodologique et mise en œuvre opérationnelle implique nécessairement des allers et retours, une multitude d'acteurs qui négocient et renégocient leurs positions respectives sur le plan aussi bien des objectifs que de la qualité des résultats. De la sorte, la conception stratégique, la problématisation formulée par un projet particulier sont l'objet de déplacements complexes, de traductions partielles entre divers lieux.

Mosse (2005, p. 17) affirme avec raison que « *les projets de développement travaillent à se préserver comme système conceptuel et politique cohérent (comme système de représentation) tout autant que comme système opérationnel.* »²⁷. À travers la notion de problématisation, Callon nous aide à appréhender les liens étroits entre le conceptuel et l'opérationnel, la manière dont le premier informe le second, comme dans le choix d'une approche contractuelle négociée avec les FWUC, et dont le second informe le premier, lorsque l'impossibilité structurelle pour les FWUC de payer les contrats impose de rechercher une nouvelle forme d'adéquation. Les négociations concrètes entre les intervenants, les chefs de village et les représentants des FWUC sont alors tout aussi bien d'ordre conceptuel qu'opérationnel. Les processus de négociation impliquent directement l'une et l'autre dimension.

- **Suivre les déplacements des acteurs**

Le périmètre irrigué, la construction de règles entre irrigants, les formations offertes par l'équipe du CSI ne sont pas plus le lieu de la mise en œuvre du projet, l'opérationnel, que les discussions sur l'allocation du fonds de maintenance dans les bureaux du MREM seraient le lieu du conceptuel, de la formulation stratégique. Sur chaque lieu se déploie une dialectique particulière entre conception de l'action et opérationnalisation. Pourtant les projets en général ne rendent compte de leur travail et de leurs résultats que sur le plan de l'intervention sur le terrain, sur un ou plusieurs périmètres irrigués spécifiques. L'espace politique est trop opaque, difficilement lisible et peu accessible pour se décliner sous forme d'objectifs spécifiques et de résultats attendus dans le cadre d'un *projet*. Mais l'action du projet sur le terrain n'est en réalité pas moins opaque et sa reformulation en objectifs spécifiques et résultats attendus pas moins artificielle et décalée des formes de négociation entre acteurs.

À travers la notion de projet telle qu'elle est appréhendée dans la coopération, au-delà de la distance physique entre le terrain et la capitale, il y a un découpage conceptuel entre ce qui relève de l'opérationnel au sein du projet ou du « terrain » et ce qui relève du politique et ne peut être pris en charge par le projet. Sans réfuter la pertinence d'un tel découpage, qui reflète en réalité les marges de manœuvre respectives des acteurs et qui définit un périmètre administratif, il est utile de souligner son artificialité et ses limites pour appréhender le système d'action. Les acteurs des projets sont constamment enrôlés dans des enjeux qui relèvent de la sphère politique, dans des arènes éloignées du terrain proprement dit, et qui ne sont pas moins opérationnels que conceptuels. Par exemple, lorsque l'équipe du projet intervient au ministère pour demander et convaincre les fonctionnaires d'allouer une subvention pour la maintenance d'un périmètre. Ce faisant, ils mettent en question les procédures opérationnelles d'allocation du fonds de maintenance, sa destination politique et les rapports de force entre acteurs qui cherchent à contrôler ce fonds.

Puisque les acteurs circulent d'une arène à l'autre, puisqu'ils ne se confinent jamais aux frontières d'un projet, le travail du socio-anthropologue est de les suivre à travers chaque lieu, espace, arène, de parcourir tout le champ du projet entre les canaux d'irrigation et les bureaux des secrétaires d'État et des bailleurs, dans l'idée que chaque lieu est parfaitement identifiable et aussi local qu'un autre (Latour, 2006, pp. 253-278). Et de tenter de comprendre ce que ces déplacements physiques impliquent également en termes de déplacement conceptuel, de traduction.

- **Hétérogénéité des mondes sociaux**

Le travail de traduction vise à rapprocher les acteurs malgré « *l'hétérogénéité des mondes sociaux* » (Le Meur, 2008, p. 6) mis en présence par le projet. Cette hétérogénéité se construit sur plusieurs plans : les hiérarchies sociales et administratives, les compétences techniques, les univers socio-économiques et culturels, etc.

Le recrutement de techniciens par les comités des FWUC redistribue les rôles. La manière dont techniciens et représentants paysans assument leur identité relative se fonde sur des légitimités sinon

²⁷ Ma traduction de l'anglais.

antagonistes, du moins concurrentes. A priori le paysan est un élu, respecté des autres agriculteurs et le technicien s'appuie, lui, sur sa légitimité technique, mais les rapports peuvent parfois s'inverser quand un responsable est particulièrement efficace sur le plan technique ou un animateur excelle à régler des conflits entre usagers. Lorsque les barrières entre les fonctions s'estompent, quand les identités s'ouvrent pour englober un collectif, l'organisation devient plus forte.

Au contraire, lorsque les fonctions sont perçues comme antagonistes et incompatibles, la relation génère des disjonctions difficilement surmontables, comme par exemple entre élus paysans et fonctionnaires. Les paysans ne veulent pas s'investir dans le politique, ni solliciter l'administration publique, encore moins contester les décisions qui leur posent problème. L'administration est une sphère indépendante de leur environnement quotidien et fonctionnant selon des règles abscondes. De leur côté, les fonctionnaires dénués de moyen d'action s'inscrivent dans des relations d'autorité qui contestent la légitimité des demandes des responsables paysans. La mobilisation de « porte-parole », par exemple à travers le FWN, vise à construire de nouvelles formes de légitimité obligeant les paysans à entrer en relation avec l'administration, voire à s'engager dans le politique. À inciter aussi les agents de l'État à accepter cette nouvelle forme de légitimité. De la sorte, le projet ne fait pas que définir des rôles, il les redistribue.

Au cœur du projet Asirri, il y a le souhait de transformer l'identité des irrigants du statut de bénéficiaire d'un projet à celui de client, de transformer la relation d'assistance qui est consubstantielle à la majeure partie des interventions de développement en une relation marchande (Lavigne Delville, 2012, p. 164). Non pas tant pour reporter une responsabilité financière supplémentaire vers les irrigants que pour rééquilibrer le rapport de force dans la négociation entre techniciens du projet et responsables paysans. Bien entendu le rééquilibrage n'est que partiel. Les animateurs du projet cherchent à maintenir la sécurité de leur statut antérieur. Les agriculteurs ou leurs élus résistent à ces nouveaux rapports qui les obligent à assumer des responsabilités qu'ils ne souhaitent pas toujours.

Une forme supplémentaire de contrainte dans les rapports entre les acteurs d'un projet, c'est l'écart considérable entre les univers socio-économiques. Une exploitation agricole moyenne représente quelques milliers de dollars de capital qui génèrent entre 500 et 1 500 dollars de revenu annuel. Un projet comme Asirri représente environ 150 000 dollars de budget annuel et une dizaine de techniciens qui gagnent entre 200 et 500 dollars mensuellement. Les projets gouvernementaux mobilisent des millions de dollars et une expertise internationale dont le coût est au minimum de 500 dollars par jour. Une telle disjonction a une influence sur la perception des enjeux et des problèmes, sur les rapports de force et les marges de manœuvre. Il est parfois difficile de percevoir l'importance de quelques dollars sur le calcul du coût de la redevance, de quelques centaines de dollars sur le budget d'une FWUC ou encore de la négociation sur les per-diem des fonctionnaires et de l'équipe, sur ce que ces montants peuvent signifier en termes de mobilisation des usagers, de leurs représentants, des techniciens.

Ces différences se distinguent également en termes de mobilité. Les experts internationaux évoluent aussi bien sur le terrain, dans les ministères ou dans les conférences internationales. Les consultants locaux sont déjà plus limités dans leurs déplacements et pour les agriculteurs, un voyage à la capitale est un événement en soi. Une part de la valeur de l'expertise est moins basée sur des savoirs spécifiques que sur cette mobilité et une capacité à relier les enjeux à différents niveaux, à réinterpréter le projet dans différentes arènes, à connecter l'expérience de terrain avec les enjeux nationaux ou internationaux (Mosse, 2005, p. 158).

Pour un consultant international, il est aussi très difficile de se représenter le système d'action tel qu'il est perçu par un fonctionnaire, la manière dont ce dernier s'inscrit dans un ensemble de relations d'intérêt qui ont peu à voir avec le fonctionnement technique des périmètres. Une interprétation en termes de corruption se réfère à une éthique professionnelle qu'il est plus aisé de tenir dans sa position. C'est aussi une appréhension centrée sur l'individu qui occulte la dimension collective, systémique et organisationnelle des formes d'accaparement des ressources dans les agences publiques. Tout le monde n'a pas les mêmes marges de manœuvre. Si l'on peut partager certains idéaux, loin s'en faut que chacun se trouve en position de s'y conformer concrètement.

Les acteurs des projets, paysans, techniciens, représentants, fonctionnaires, administrateurs publics et bailleurs de fonds sont constamment écartelés entre des univers cognitifs différents et peinent à surmonter les cloisonnements. Il ne s'agit pas tant de construire une transparence parfaite et illusoire, d'élucider les intérêts de chaque acteur, que de faire coexister ces logiques, construire des accords partiels et progressifs (Le Meur, 2008, p. 27).

- **Pour une plus grande ouverture des systèmes d'intervention**

L'analyse ici présentée du fonctionnement des projets milite pour des dispositifs d'intervention ouverts, à savoir une conception des projets qui permette tout au long de leur existence une réelle souplesse dans l'orientation des actions, une mise en position de responsabilité des différents acteurs, et surtout des agriculteurs et de leurs représentants pour qu'ils puissent effectuer des choix qu'ils assument. C'est l'ambition des méthodes participatives *down-up* qui ont fleuri depuis les années quatre-vingt avec un certain nombre de désillusions. Si l'on évite un excès de naïveté, elles peuvent parfaitement être dépassées, non pas à travers une construction plus rigoureuse des méthodes d'intervention (selon les professionnels du développement), ni une analyse plus fine des sociétés (selon nombre d'anthropologues) – même si ça ne peut pas faire de mal –, mais surtout à travers une plus grande souplesse et une relative indéfinition des interventions. Il faut donner du temps et des marges de manœuvre aux intervenants pour qu'ils négocient leur insertion institutionnelle, renforcent leur ancrage sur le terrain, élargissent leurs réseaux. C'est à ce titre que le dispositif qui organise les relations entre les acteurs d'un projet, leurs rapports d'autorité et de dépendance, apparaît plus important que l'expertise intrinsèque des intervenants.

C'est aussi une question d'engagement. La volonté de donner le choix et la capacité de décision aux agriculteurs sur les services proposés par le CSI n'est pas seulement une orientation méthodologique, mais constitue aussi une forme d'éthique professionnelle militante. Au départ, elle était partiellement partagée par les membres de l'équipe du CSI, mais elle s'est renforcée progressivement avec la pratique et l'appréciation de la qualité des relations ainsi générées entre les techniciens et les représentants des FWUC. Ce type d'engagement n'a de sens et de valeur que s'il est au cœur de relations durables entre les acteurs dans un même esprit de défense des intérêts des irrigants. Souhaitons que cette forme d'engagement trouve un écho favorable auprès des autres acteurs du secteur de l'irrigation au Cambodge.

Le CSI entend bien défendre son existence et perdurer malgré des contraintes que l'équipe ne maîtrise qu'imparfaitement, que ce soit la conception hydraulique des périmètres irrigués, les comportements opportunistes des agriculteurs, les procédures contractuelles des bailleurs, les logiques internes au MREM, ou encore l'oubli progressif de ses promoteurs Gret et Cedac si les financements tardent à se concrétiser. L'action est toujours fragile. Le CSI fait face au risque permanent non pas tant de son échec technique ou de la contestation de sa pertinence que de ne plus être entendu, de ne plus rencontrer les intérêts de ses partenaires et ne plus avoir d'interlocuteur, et la dilution conséquente de son réseau. Aussi l'équipe s'emploie-t-elle à faire vivre son réseau à travers son bailleur de fonds privilégié, l'AFD, mais aussi via d'autres réseaux, celui du Cedac qui est une référence dans le secteur agricole, à travers le FWN et son ancrage paysan. En espérant que cette coalition d'acteurs parvienne à trouver des ressources à la mesure de leur ambition.

Bibliographie

- ADB. (2009). Evaluation Study: Agriculture and Rural Development Sector in Cambodia (pp. 60). Consulté sur <http://www.adb.org/sites/default/files/SAP-CAM-2009-32.pdf>
- Agrawal, Arun, & Gibson, Clarck C. (1999). Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. *World Development*, 27(4), 629-649.
- Akrich, Madeleine, Callon, Michel, & Latour, Bruno. (1988). A quoi tient le succès des innovations? 1: L'art de l'intéressement. *Gérer et comprendre, Annales des Mines*, 11, 4-17.
- Amblard, Henri, Bernoux, Philippe, Herreros, Gilles, & Livian, Yves-Frédéric. (2007). *Les Nouvelles Approches Sociologiques des Organisations* (3^d ed.). Paris: Seuil.
- AVSF, Cedac, Crose, Cudes, Farafansi so, Fonhadi, Iram. (2012). *Des innovations pour les irrigants. Analyse comparée de trois processus d'innovations institutionnelles au Cambodge, en Haïti et au Mali*. Nogent-sur-Marne: Groupe Initiatives.
- Bayart, Jean-François. (2004). Libéralisation économique et violence politique au Cambodge. In Jean-François Bayart & Al. (Eds.), *Le Royaume concessionnaire, Libéralisation économique et violence politique au Cambodge*. Paris: Fonds d'Analyse des Sociétés Politiques (FASOPO).
- Brun, Jean-Marie. (2011). Mainstreaming of actions in support to FWUC under NWISP (Cambodia), Statement, lessons learned and follow-up support, Final Report. Phnom Penh: MOWRAM / AFD.
- Calas, Julien. (2006). Le Cambodge rural face à la pauvreté : contribution à la réflexion sur les dynamiques agraires et le changement social (pp. 57). Consulté sur <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/010-document-travail.pdf>
- Callon, Michel. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique*, 36, 169-208.
- CAVAC. (2008). Program Design Document (pp. 80, annexes). Phnom Penh.
- CDRI. (2010). Strengthening Key Sectors for Cambodia's Return to Growth, Sustainable Development and Poverty Reduction: Agriculture and Rural Development. *Cambodia Outlook Brief*, 2010(No.2).
- CEDAC. (2010). Baseline Study Report, In Stung Chinit Kaet, Pram Kumphak and Teuk Cha Schemes of Kampong Thom and Kampong Cham Provinces. Phnom Penh: Asirri project - ISC - Gret.
- Chem, Phalla, Kim, Sean Somatra, & Khiev, Daravy. (2010). *Empirical Evidence of Irrigation Management in The Tonle Sap Basin: Issues and Challenges*. Phnom Penh: CDRI.
- Collins, William. (1998) Grassroots Civil Society in Cambodia. Phnom Penh: Center for Advanced Study.
- Crochet, Soizick. (2000). L'obligation communautaire vis-à-vis du sida au Cambodge. In Marie-Eve Blanc, Laurence Husson & Evelyne Micollier (Eds.), *Sociétés asiatiques face au sida* (pp. 255-291). Paris: L'Harmattan.
- Diepart, Jean-Christophe, Dogot, Thomas, Ly, Viboth, Loeung, Chanthly, & Bora, Kath. (2005). *Le monde rural dans la Plaine centrale du Cambodge. Analyse comparative à partir de cinq communes*. Gembloux: Les Presses Agronomiques de Gembloux.
- Embree, John F. (1950). Thailand - A Loosely Structured Social System. *American Anthropologist, New Series*, 52(2), 181-193.

- Fontenelle, Jean-Philippe. (2006). Irrigation Sector Review – Water Management – Final Report, National Study on Participatory Irrigation Management and Development in Cambodia (pp. 19). Phnom Penh: Technical Working Group on Agriculture and Water, Gret- AFD.
- Garces-Restrepo, Carlos, Vermillion, Douglas L., & Muñoz, Giovanni. (2007). *Irrigation management transfer, Worldwide efforts and results*. Rome: FAO, IWMI.
- Gerles, François. (2008). L'économie cambodgienne. In Alain Forest (Ed.), *Cambodge contemporain* (pp. 189-256). Bangkok, Paris: IRASEC, Les Indes savantes.
- Groslier, Bernard-Philippe. (1974). Agriculture et religion dans l'empire angkorien. *Etudes Rurales*, 53-54-55-56, 95-117.
- Halcrow, Sir William & Partners Ltd. (1994a). *Irrigation Rehabilitation Study in Cambodia, Executive Summary, Main Report*. Mekong Secretariat.
- Halcrow, Sir William & Partners Ltd. (1994b). *Irrigation Rehabilitation Study in Cambodia, Inventory & Analyses of Existing Systems, Main Report, Volume 1*. Mekong Secretariat.
- Hasselskog, Malin. (2009). (Re)creating local political legitimacy through governance intervention. In Joakim Ojendal & Mona Lilja (Eds.), *Beyond democracy in Cambodia, Political reconstruction in a post-conflict society* (pp. 189-223). Copenhagen: NIAS.
- Hibou, Béatrice. (2004). Quel modèle concessionnaire ? In Jean-François Bayart & al. (Eds.), *Le Royaume concessionnaire, Libéralisation économique et violence politique au Cambodge* (pp. 77). Paris: Fonds d'analyse des sociétés politiques (FASOPO).
- Hoareau, Emilie, & Cucchi, Alain. (2012). *Comprendre l'action des TIC par la modélisation systémique : le réseau sociotechnique, porte-parole du système d'innovation*. Présentation à la conférence: Vers un Management Ethique et Responsable ? La Contribution des Systèmes d'Information, Bordeaux, 21-23 mai 2012. Consulté sur www.aim2012.bem.edu/papiers/s43-3.pdf
- Im, Navin, & Ky, Soklim. (2009, 28 mai au 3 juin 2009). Fonction publique, promotion porte-monnaie, *Cambodge Soir Hebdo*, pp. 6-7.
- Jolly, Geneviève. (2002). La Gestion Sociale de l'Eau, Production de connaissances du groupe GSE 1992-2002, Tome 1: Bases conceptuelles et méthodologiques. Consulté sur http://www.isiimm.agropolis.org/OSIRIS/report/GSEConceptMethod_Jolly2002.pdf
- KhmerforKhmer. (2010, February 4). Cambodia to Invest US \$310 Million in Irrigations to Boost Rice Exports-PM, *dap-news.com*. Consulté sur <http://khmerforkhmer.blogspot.com/>
- Kibler, Jean-François, & Perroud, Catherine. (2005). *Vers une cogestion des infrastructures hydro-agricoles. Construction associative et réhabilitation de polders : l'expérience du projet Prey Nup au Cambodge*. Paris: Gret.
- Kimchoeun, Pak, Vuthy, Horng, Netra, Eng, Sovatha, Ann, Sedara, Kim, Knowles, Jenny, & Craig, David. (2007). *Accountability and Neo-patrimonialism in Cambodia: A Critical Literature Review*. Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute.
- Korm, Ribaun. (2011). *The relationship between pay and performance in the cambodian civil service*. (Professional Doctorate in Public Administration), The University of Canberra, Canberra. Consulté sur http://www.canberra.edu.au/researchrepository/file/5aea8cba-27ff-e2e7-d368-62bedc4f79bb/1/full_text.pdf
- KOSAN. (2010). Projet d'Aménagement du Périmètre Irrigué de la Stung Chinit - Projet CKH 1052 (AFD), Rapport d'Evaluation Retrospective, Rapport Final (pp. 36 et annexes). Phnom Penh: MOWRAM, AFD.
- Lagandré, Damien. (2007). *Étude d'impact du projet de réhabilitation des polders de Prey Nup*. Nogent-sur-Marne: Gret.

- Lanedri, Badre. (2010). *Concept note on Private-Public Partnerships for irrigation infrastructures in Cambodia*. Internal Report: MOWRAM.
- Latour, Bruno. (1992). *Aramis ou L'amour des techniques*. Paris: La Découverte.
- Latour, Bruno. (2006). *Changer de société, refaire de la sociologie* (Nicolas Guilhot, Trans.). Paris: La Découverte.
- Lavigne Delville, Philippe. (2012). Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet ». *Revue Tiers Monde* (2012/3 n°211), 153-168.
- Le Meur, Pierre-Yves. (2008). Le développement comme constructivisme, Point de vue anthropologique. *Sociétés politiques comparées*, (8), 1-41. Consulté sur www.fasopo.org/reasopo/n8/societespolitiquescomparees8_article.pdf
- Le Meur, Pierre-Yves, Bayart, Jean-François, & Bertrand, Romain. (2006). *La politique de l'apolitisme, De la mise en oeuvre d'un projet à l'élaboration d'une politique sectorielle : processus de construction d'institutions de gestion agricole de l'eau au Cambodge. Rapport de mission commandité par l'AFD*. Gret - FASOPO. Paris.
- Ledgerwood, Judy, & Vijghen, John. (2002). Decision-Making in Rural Khmer Villages. In Judy Ledgerwood (Ed.), *Cambodia Emerges from the Past : Eight Essays* (pp. 109-159). Dekalb, Illinois: Southeast Asia Publications.
- MAAF, & MOWRAM. (2007). Strategy for Agriculture and Water 2006-2010, prepared by the Technical Working Group on Agriculture and Water (pp. 87 (English), 118 (Khmer)). Phnom Penh: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Ministry of Water Resources and Meteorology.
- Martin, Marie Alexandrine. (1989). *Le Mal Cambodgien, Histoire d'une société traditionnelle face à ses leaders politiques 1946-1987*. Paris: Hachette.
- Mikaelian, Grégory. (2008). Pour une relecture du jeu politique cambodgien: le cas du Cambodge de la reconstruction (1993-2005). In Alain Forest (Ed.), *Cambodge contemporain* (pp. 141-188). Bangkok, Paris: IRASEC, Les Indes savantes.
- Molle, François. (2005). Irrigation and Water Policies in the Mekong Region: Current Discourses and Practices. *Research Report*, 95, 43. Consulté sur www.iwmi.cgiar.org/
- Mosse, David. (2003). The making and marketing of participatory development. In P. Quarles Van Ufford & A. K. Giri (Eds.), *A Moral Critique of Development, In search of global responsibilities* (pp. 43-75). London: Routledge.
- Mosse, David. (2005). *Cultivating Development, An ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.
- Mosse, David. (2006). Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 12, 935-956.
- MOWRAM. (2000). *Prakas No. 306, Circular No.1 on the Implementation Policy for Sustainable Irrigation Systems, Policy for Sustainability of Operation and Maintenance Irrigation Systems, Steps in the Formation of a Farmer Water Users Community, Supported by FAO, PRASAC, ADB, AFD, APS*. Phnom Penh: MOWRAM.
- MOWRAM. (2009a). *Action Plan (2009-2013) on the Development and Management of Water Resources and Meteorology for Contributing to the Implementation of the Rectangular Strategy - Phase II of the Royal Governance of Cambodia (in Khmer language)*. Phnom Penh.
- MOWRAM. (2009b). *Presentation of FWUC by FWUC Department*. Paper presented at the National Workshop on Experiences and Solutions in Participatory Irrigation Management and Development organized by CEDAC on 17 December 2009 at Phnom Penh Hotel, Phnom Penh.

- Nang, Phirun, Khiev, Daravy, Hirsch, Philip, & Whitehead, Isabelle. (2011). *Improving the Governance of Water Resources in Cambodia: A Stakeholder Analysis, Understanding Stakeholders' Roles, Perceptions and Constraints for Effective Irrigation and Catchment Management and Development*. Phnom Penh: CDRI.
- National Capacity Development Project. (2004). Draft note: Rapid institutional assessment, water resources. Consulté sur www.tnmckc.org/upload/document/bdp/2/2.7/c-files/Camb-WRinstitutions.pdf
- Népote, Jacques. (2010). Angkor, témoin de la cité hydraulique. Consulté sur www.clio.fr/BIBLIOTHEQUE/angkor_temoin_de_la_cite_hydraulique.asp
- NGO Forum. (2010). Analysis of the financial law (Budget law) for 2010 management. Consulté sur www.cambodianbudget.org/userfiles/Analysis%20on%202010%20Budget%20Law_English.pdf
- NGO Forum. (2012). Budget Law Database 2000-2012. Consulté sur http://www.cambodianbudget.org/budget_database.php
- Nijman, Charles. (1993). *A management perspective on the performance of the irrigation subsector*. Colombo, Wageningen: International Irrigation Management Institute, Wageningen Agricultural University.
- OCDE. (2005). *Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide*. OCDE.
- Öjendal, Joakim. (2000). *Sharing the good, modes of managing water resources in the Lower Mekong Basin*. Sweden: Department of Peace and Development Research, Göteborg University.
- Ostrom, Elinor. (1997). *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables: façonner les institutions (Traduction et synthèse par Lavigne Delville, P. de Ostrom, 1992)*. Paris: Inter-réseaux développement rural.
- Ostrom, Elinor. (2010). *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles (Révision scientifique de Laurent Baechler)*. Bruxelles: De Boeck.
- Ovesen, Jan, Trankell, Ing-Britt, & Öjendal, Joakim. (1996). *When every household is an island, Social Organization and Power Structures in Rural Cambodia*. Stockholm: Uppsala University & Sida.
- Perera, L.R. (2006). Factors affecting the formation of FWUCs in institution building for PIMD in Cambodia: Two case studies *Working Paper 113* Consulté sur www.iwmi.cgiar.org/Publications/Working_Papers/working/WOR113.pdf
- Phann, Ana, & Vrieze, Paul. (2010, March 27-28). Tonle Sap Yields a Bumper Crop for the Few, *Cambodia Daily*, pp. 1, 13-14.
- Pijpers, Bert. (1989). *Kampuchea: Undoing the legacy of Pol Pot's water control system*. Dublin: Trócaire.
- Pillot, Didier. (2007). *Jardins et rizières du Cambodge, Les enjeux du développement agricole*. Paris: Karthala / Gret.
- Plusquellec, Hervé (2002). *How Design, Management and Policy Affect Performance of Irrigation Projects, Emerging Modernization Procedures and Design Standards*. Bangkok: FAO.
- RGC. (2006). *National Strategic Development Plan 2006-2010, Approved by the Council of Minister meeting on 27 January 2006*. Phnom Penh.
- RGC. (2009). *National Strategic Development Plan Update 2009 - 2013, For Growth, Employment, Equity and Efficiency to Reach Cambodia Millenium Development Goals*. Phnom Penh.
- Rodan, Garry, & Hughes, Caroline. (2012). Ideological Coalitions and the International Promotion of Social Accountability: The Philippines and Cambodia Compared. *International Studies Quarterly* (56), 367-380.

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau :
Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

- Rousseau, Philippe. (1994). Le périmètre villageois d'Anlong Reach, Une expérience d'irrigation collective au Cambodge. Phnom Penh: Gret.
- Rousseau, Philippe, Balmissé, Sébastien, Toelen, Patricia, Castellanet, Christian, & Fontenelle, Jean-Philippe (2009). *Stung Chinit, La gestion de l'eau c'est l'affaire de tous*. Gret. Nogent-sur-Marne.
- Roux, Julienne. (2005). *Water Governance in Cambodia: Policy in the making and links to implementation*. (Master), Imperial College of London, London.
- Sedara, Kim. (2011). Reciprocity: informal patterns of social interaction in a Cambodian village. In John Marston (Ed.), *Anthropology and Community in Cambodia: Reflections on the Work of May Ebihara* (pp. 153-170). Melbourne: Monash Asia Institute.
- Sinath, Chann. (2002). Investment in land and water in Cambodia *Investment in Land and Water, Proceedings of the Regional Consultation in Bangkok on 3-5 October 2001* (pp. 161-185). Rome: Food and Agriculture Organization.
- Thun, Vathana, & Chem, Phalla. (2007). The Challenges of Water Resources Management in Cambodia. *Cambodia Development Review*, 11(1), 1-3, 8.
- USDA. (2010). Cambodia: Future Growth Rate of Rice Production Uncertain *Commodity Intelligence Report*. Consulté sur www.pecad.fas.usda.gov/highlights/2010/01/cambodia/
- Van Liere, W. J. (1980). Traditional water management in the lower Mekong basin. *World Archeology*, 11(3), 265-280.
- Vrieze, Paul. (2011, 26-27 February). Irrigation Gains Fail to Trickle Down, Experts say, *Cambodia Daily*, pp. Pages 1, 4.
- Yu, Bingxin, & Diao, Xinshen. (2011). *Cambodia's Agricultural Strategy: Future Development Options for the Rice Sector*. Phnom Penh: CDRI, CARD, IFPRI, USAID.

Annexe 1

Présentation du projet Asirri

« La création d'un centre de services institutionnalisé et pérenne vise à sécuriser ses capacités d'appui dans la durée et à les rendre moins dépendantes de la durée de vie des projets. Ces centres de services permettront également d'éviter le recours à des équipes d'appui à chaque nouveau projet, d'améliorer l'efficacité des appuis dans la durée et de contribuer à des économies d'échelles. »

Éléments du cadre logique du projet Asirri (document technique du dossier de financement du projet)

Objectifs	<p><u>Objectif général</u> : Assurer la gestion des systèmes irrigués et leur optimisation pour la production agricole par la pérennisation des associations d'irrigants et des dispositifs d'appui et de services.</p> <p><u>Objectif spécifique</u> : Élaborer, tester et favoriser la pérennisation des modes d'accompagnement et de prestation de services aux irrigants pour une exploitation durable des zones irriguées, dans trois contextes nationaux diversifiés : Haïti, Cambodge, Mali, en profitant des différences d'expériences entre sites pour maximiser les échanges et le co-apprentissage, et la capitalisation.</p>
Résultats	<p><u>Résultat 1</u> : Des centres de prestation de services aux irrigants sont mis en place au Cambodge et en Haïti et les centres de prestation de services existants au Mali sont renforcés.</p> <p><u>Résultat 2</u> : Les organisations d'irrigants existantes ou en cours de structuration sur les sites choisis sont consolidées sur le plan institutionnel et dans leurs capacités, et reconnues localement et au niveau national.</p> <p><u>Résultat 3</u> : Des référentiels technico-économiques sur (a) les formes de maîtrise de l'eau les plus adaptées, en comparant différents types d'infrastructures et d'organisation des irrigants et (b) les formes d'accompagnement (telles que les centres de prestation de services par exemple) et de développement des zones irriguées, sont établis et capitalisés.</p> <p><u>Résultat 4</u> : Des espaces nationaux d'appui à l'irrigation et/ou des coordinations nationales d'organisations d'irrigants disposent d'argumentaires objectifs et de référentiels technico-économiques clairs pour plaider en faveur du soutien technique et financier à l'agriculture irriguée de la part de leurs États et des bailleurs de fonds publics et privés.</p>
Activités	<p>Les investissements (variables d'un pays à l'autre) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ réhabilitations, entretiens d'aménagements hydro-agricoles, ○ développement d'infrastructures (bureaux, magasins de stockage) et équipement (informatiques, moto) des centres de services. <p>Les appuis financiers aux organisations d'irrigants (OI) et aux centres de prestation de services :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ mise en place de fonds de roulement pour l'appui à l'approvisionnement ou à la commercialisation, ○ appui direct aux activités et au fonctionnement des OI et des centres de prestation de services : financement de formations, d'ateliers, de voyages d'études, des frais de déplacement, des salaires des agents et du fonctionnement courant d'un bureau... ○ appui aux plateformes ou collectifs nationaux (ateliers, édition). <p>Les appuis techniques et institutionnels aux OI et aux centres de prestation de services : accompagnement et assistance technique spécialisée, formation, appui à l'élaboration d'outils, voyages d'échanges, ateliers régionaux ou nationaux d'évaluation des actions engagées, synthèse et capitalisation, atelier de consolidation des travaux de capitalisation et diffusion.</p>

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau :
Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

Aspect innovant clé de l'approche « centre de service » :

« **Les bénéficiaires comme maître d'œuvre** : Placer les bénéficiaires du projet en véritables partenaires du projet en tant que maître d'œuvre, co-maître d'œuvre ou maître d'œuvre délégué suivant les cas. Ce montage institutionnel garantit une plus grande efficacité, efficience, cohérence, pertinence et durabilité du projet. »

Annexe 2

Périmètres visités lors du diagnostic rapide

Périmètres visités par l'équipe du projet Asirri dans les provinces de Kompong Thom et Kompong Cham, entre avril et juin 2009.

Nom du périmètre	Type de système	Observations synthétiques
Samsep Kanha	Dérivation, canaux I-II	Nouveau périmètre, graves conflits fonciers
O Tuk	Réservoir	Non opérationnel
O Mien	Dérivation	Non opérationnel
O Tuok	Digue de protection, prek	Opérationnel, gestion communale suffisante
O Chang Lang	Digue de contrôle de crue	Non opérationnel
O Boss Makak	Digue de contrôle de crue	Non opérationnel
Roluos - Prek Sbov	Digue de contrôle de crue, Prek	FWUC active, faible ressources et opportunités économiques, conflits sur la gestion de l'eau
Kaekpul	Prek	Opérationnel, gestion communale suffisante
O Daung Pos	Canal	Non opérationnel
O Snaor	Digue de contrôle de crue	Non opérationnel, graves problèmes de drainage
Poprong	Réservoir	Non opérationnel
Nieng Kong	Digue de contrôle de crue	Non opérationnel
O Tavanh	Dérivation	Non opérationnel
O Run	Réservoir	Non opérationnel
Stung Chinit South	Dérivation, Canaux I-II	Très faiblement opérationnel
O Svay	Dérivation, canal I	FWUC inactive, conflits sur le partage de l'eau, ressource insuffisante
Koh Reah	Réservoir de crue	FWUC active, système opérationnel
Preus Meas*	Réservoir	Non opérationnel
Pram Kompheah*	Réservoir, canaux I-II	FWUC peu active, système partiellement opérationnel
Teuk Chha*	Réservoir, canaux I-II-III	FWUC inactive, système partiellement opérationnel

* Périmètres dans la province de Kompong Cham

Annexe 3

Typologie de systèmes de contrôle de l'eau au Cambodge

Type de système de contrôle	Description
1. Réservoir	Barrage collinaire qui permet le stockage de l'eau pour une redistribution gravitaire en fonction des besoins à travers des canaux de distribution. Fonction de la capacité du réservoir et de son mode d'alimentation.
2. Barrage de dérivation	Barrage sur un cours d'eau pour remonter le niveau d'eau de la rivière et la dériver vers un canal, dépend du régime du cours d'eau.
3. Réservoir de crue	Système de réservoir en plaine formé de digues quadrangulaires de 3 à 4 mètres de hauteur qui capturent l'eau au moment de la crue et irriguent en période de décrue.
4. Canal de colmatage / <i>prek</i>	Canal à travers le bourrelet de berge d'une rivière qui permet de faciliter l'épandage de crue pour fertiliser les terres, remplir les lacs d'arrière-berge à partir desquels on irrigue les cultures.
5. Système de pompage	Soit pompes de faible puissance et mobiles gérées de manière privée, soit stations de pompage qui alimentent des canaux de distribution gérés de manière collective ou publique.
6. Micro-irrigation	De nombreux systèmes de levage de l'eau mécanique au niveau de la parcelle (noria, pompes manuelles sur forage, écopés...) permettent d'alimenter les parcelles depuis des canaux en ligne basse ou des forages.
7. Digue de contrôle de niveau des eaux de surface	Digue en plaine qui permet de contrôler le drainage naturel et de maintenir une lame d'eau plus importante en amont de la digue.
8. Digue de protection de crue / casier	Digue qui protège de la crue un espace cultivé le long d'un cours d'eau.
9. Canal de drainage	Canal qui facilite le drainage des eaux de surface en période d'inondation pour la protection des cultures.
10. Polder	Digues et canaux de drainage qui permettent d'empêcher l'intrusion d'eau de mer sur une zone côtière et de drainer l'excédent d'eau de pluie vers la mer.

Annexe 4

Liste des membres du Farmer and Water Net (FWN)

	Nom de la FWUC	Province	Type de système	Superficie irriguée (ha) WS / DS ¹	Nombre d'usagers / membres	Année d'enregistrement	Niveau ²
1	Prey Nup	Preah Siha-nouk	Polders	10 492 / 0	6 385 (en 2006)	2000	V
2	Sdao Kong	Prey Veng	Station de pompage	120 / 265	215	2004	III
3	O Treng	Kompong Speu	Dérivation	1 200 / 280	~ 1 000	2001	III
4	O Veng	Kompong Speu	Réservoir	514 / 100	~ 500	2003	III
5	Prek Ta Roat – Ta Ong	Kandal	Digue de protection – Prek	0 / 321	529	En cours	III
6	Kok Thnot	Kompong Cham	Réservoir de crue du Tonlé Sap	0 / 240	~ 100	2006 (district)	II
7	Pram Kumpheak	Kompong Cham	Réservoir	492 / 50	719	2003	I
8	Teuk Chhar	Kompong Cham	Réservoir	4 212 / 695	4 448	(1999) - 2002	I
9	Stung Chinit	Kompong Thom	Dérivation	2 400 / 300	2 804	2006	IV
10	Trov Kord	Siem Reap	Dérivation	~ 400 / 0	240	En cours	I
11	Baray	Siem Reap	Réservoir	1 958 / ~1 200	2 496	2003	I
12	Ponley	Banteay Meanchey	Réservoir	400 / 100	438	2009	II

¹ Estimations pour WS = saison des pluies, DS = saison sèche.

² Niveau de gestion selon l'évaluation réalisée en mars-avril 2010 par le CSI (voir annexe 5).

Annexe 5

Niveaux de gestion des FWUC

Définition de six niveaux de gestion des FWUC dans le cadre de la méthode d'évaluation multicritère mise au point par le projet Asirri.

Niveau	Description
O Non opérationnel	Système dont l'irrigation n'est pas (encore) fonctionnelle, détruit ou en cours de construction et sans système de gestion ou dont les ressources en eau sont très insuffisantes.
I Partiellement opérationnel	Système irrigué au moins partiellement fonctionnel et avec une organisation en charge du périmètre : groupe paysan informel, FWUC, commune ou autre structure, mais avec un faible niveau d'organisation des usagers et avec une capacité de gestion très faible ou avec moins d'un an d'expérience.
II Construction institutionnelle	Système irrigué fonctionnel géré par une FWUC active avec un enregistrement des membres, un comité élu et une reconnaissance par les autorités locales, mais dont la capacité de gestion est faible. Le comité prend en charge l'opération du système, mais le niveau de maintenance reste minimal, la concertation entre acteurs est faible, il n'y a pas de collecte de redevance.
III Gestion de base	Système irrigué fonctionnel géré par une FWUC qui assure l'opération, la gestion de l'eau et une maintenance très irrégulière ou d'urgence. La FWUC collecte une redevance d'un montant très faible ou avec un taux de recouvrement très faible. La FWUC organise des assemblées villageoises et assure un minimum de coordination entre les usagers. La FWUC n'est pas autonome financièrement et techniquement.
IV Gestion expérimentée	FWUC avec plus de trois ans d'expérience, assurant l'opération et une maintenance régulière. La maintenance pluriannuelle est encore très insuffisante. La redevance est collectée chaque année et son montant est significatif, il couvre une part conséquente des coûts de gestion. Il existe un système de gestion financière, mais pas de contrôle externe. L'autonomie financière et technique est limitée.
V Expert	Système irrigué fonctionnel avec un système de gestion performant sur toutes les fonctions d'une FWUC, y compris la collecte de redevance, la gestion et le contrôle financier, y compris un contrôle externe. L'autonomie financière et technique du système est satisfaisante. La FWUC bénéficie d'un transfert de responsabilité officiel du gouvernement.

Développer des services pour les associations d'usagers de l'eau

Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge

Cette capitalisation analyse le projet Asirri d'appui aux associations d'irrigants, conduit par le Gret et l'ONG Cedac au Cambodge entre 2009 et 2012, à partir des concepts de la sociologie de la traduction. Son cheminement suit l'idée de création d'un centre de services pour l'irrigation, sa traduction progressive lors de la confrontation au terrain et la manière dont le réseau d'acteurs s'est peu à peu étendu.

Ce document insiste sur l'importance des formes de négociation entre les acteurs dans le cadre des projets de développement. Ouvrir la possibilité de choisir est la seule manière de responsabiliser et de mobiliser les acteurs à travers les crises inévitables. Le succès d'une innovation ne tient ni dans les qualités intrinsèques de l'invention, ni dans la connaissance du marché, ni dans l'avancée des technologies. Il réside dans la capacité de l'invention à attirer vers elle un nombre croissant d'alliés.

Les informations sont ici de première main, puisque l'auteur était aussi le coordinateur du projet, tout en menant une recherche doctorale dans le domaine de l'anthropologie du développement.

La collection
Études et Travaux en ligne
accueille des textes publiés
sous forme électronique,
téléchargeables gratuitement
sur le site du Gret : www.gret.org
rubrique *Ressources en ligne*.

Cette collection est dirigée
par François Enten et Danièle Ribier.

Avec le soutien
financier de l'AFD



*Le présent document bénéficie du soutien de l'Agence française de développement.
Les idées et les opinions présentées sont celles de son organisation et ne représentent
pas nécessairement celles de l'AFD.*

Centre d'études et de développement agricole cambodgien
PO Box 1118 Phnom Penh, Cambodge
E-mail : cedacinfo@cedac.org.kh
Site Web : www.cedac.org.kh



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00 - Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
E-mail : gret@gret.org - Site Web : www.gret.org



ISBN : 978-2-86844-301-4

ISSN : 1775-741 X

