

DÉVELOPPER DES SERVICES POUR LES ASSOCIATIONS D'USAGERS DE L'EAU

ANALYSE D'UN PROCESSUS D'INNOVATION, LE PROJET ASIRRI AU CAMBODGE

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. 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.

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.

Irrigation : un agenda politique en ligne avec celui des bailleurs

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 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 Centre de service pour l'irrigation (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 Gret-Cedac 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 de 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 Gret-Cedac peut proposer et discuter des scénarios d'intervention.

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 membres 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 là 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 donnée 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 un 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 préféreraient 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 cent 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.

Cette synthèse a été rédigée par Magali Reinert à partir du document final.

Référence : 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.

Tous les ouvrages de la collection Études et Travaux en ligne sont téléchargeables gratuitement sur le site web du Gret (www.gret.org/publications)



Gret
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94 736 Nogent-sur-Marne Cedex
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 04 – Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
www.gret.org — diffusion@gret.org