

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330213934>

Rapport+d'étude Politique+de+l'irrigation+au+Cambodge++articulations+et+enjeux+des+interventions+de+l'AFD version+française

Technical Report · January 2016

DOI: 10.13140/RG.2.2.22908.59524

CITATIONS

5

READS

241

2 authors, including:



Jean-Philippe Fontenelle
Bordeaux Sciences Agro

23 PUBLICATIONS 93 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Les journées du Tam Dao [View project](#)



Programme Fleuve Rouge [View project](#)

POLITIQUE DE L'IRRIGATION AU CAMBODGE : ARTICULATIONS ET ENJEUX DES INTERVENTIONS DE L'AFD

> Rizières irriguées dans la commune de Barku - juin 2015

AUTEURS : Jean-Philippe Venot (IRD, UMR G-EAU)
& Jean-Philippe Fontenelle (Bordeaux Sciences Agro)

RELECTEURS : Jean-Marie Brun (IRAM),
Stéphane Brun (Consultant indépendant),
Alexia Hoffman, Sideth Muong, et Vatché Papazian (AFD),
Frédéric Larbaigt et Patricia Toelen (GRET).



COSTEA
Pour une irrigation durable

POLITIQUE DE L'IRRIGATION AU CAMBODGE :
ARTICULATIONS ET ENJEUX DES INTERVENTIONS DE L'AFD

RÉSUMÉ	3
CONTEXTE DE L'ÉTUDE	4
LE SECTEUR DE L'IRRIGATION AU CAMBODGE AU MILIEU DES ANNÉES 2010	5
HISTORIQUE, VISION ET OUTILS DES INTERVENTIONS DE L'AFD	5
ENJEUX DE MISE EN APPLICATION ET D'ARTICULATION DES INTERVENTIONS DE L'AFD	8
Création des Farmer Water User Committees (FWUC)	
Appui et légitimation politique des FWUC	
Reconnaissance officielle, Institutionnalisation et Sous Décret	
Outil transversaux : Fonds de Maintenance & CISIS	
PERSPECTIVES : ENJEUX EN TERMES DE POSITIONNEMENT	18
Décalage entre priorités gouvernementales et orientations des bailleurs de fonds	
Les raisons structurelles de ce décalage et leurs répercussions possibles	
Stratégies partenariales et enjeux de l'aide au quotidien	
CONCLUSION	22
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	23

AFD	Agence Française de Développement
BAD	Banque Asiatique de Développement
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CISIS	Cambodian Information System on Irrigation Schemes
CUP	Communauté des Polders
DGIMH	Direction Générale de l'Irrigation, de la Météorologie et de l'Hydraulique
DPIC	Department of Planning and International Cooperation
ED	Engineering Department
fonds FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FWN	Farmer Water network
FWUC	Farmer Water User Committees
IAD	Department of Irrigated Agriculture
ISC	Irrigation Service Center
MAFF	Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche
MEF	Ministry of Economy and Finance (Ministère cambodgien de l'Economie et des Finances)
MoWRAM	Ministry of Water Resources and Meteorology
NWISP	Northwest Irrigation Sector Project
Projet ASIRRI	Projet d'Appui aux Irrigants et aux Services aux Irrigants
PSEA	Projet Sectoriel Eau et Agriculture = WASP : Water and Agriculture Sector Project
WRMSDP	Water Resources Management Sector Development Program

RÉSUMÉ

L'Agence Française de Développement (AFD) s'est impliquée de façon ininterrompue dans l'appui au développement du secteur de l'irrigation au Cambodge depuis le milieu des années 1990. Cette implication a commencé par un projet de réhabilitation des polders de Prey Nup, qui deviendra rapidement iconique du fait de l'extension des surfaces irriguées, des gains en production et productivité, et du renforcement des capacités et de l'organisation des producteurs qu'il permit.

Les modalités d'intervention se sont ensuite diversifiées et visaient plus explicitement à contribuer à l'élaboration d'un cadre de politique publique sectorielle basé sur un principe, celui d'un partage des responsabilités entre le ministère en charge du portefeuille de l'irrigation (MoWRAM) et les usagers de l'eau (organisés en FWUC). Cette stratégie d'intervention a été construite « chemin faisant », par un noyau de personnes partageant une certaine vision de ce que devait être l'irrigation au Cambodge, et de façon largement empirique pour répondre à des besoins émergeant au fil du temps (à l'opposition d'une vision qui aurait été définie à priori). Outre la réhabilitation de divers périmètres irrigués et la mise en capacité des irrigants à contribuer à leur gestion, les interventions de l'AFD et de ses partenaires ont contribué à (1) la mise en place de différents outils et dispositifs (système d'information sur les systèmes irrigués, fonds de maintenance, 'apex committees'), (2) la création d'organisations (FWUC, ISC, FWN), et (3) l'élaboration de cadres politiques (sous décret des FWUC, politique de réhabilitation et maintenance des systèmes irrigués) qui peuvent constituer la base d'une politique de développement durable de l'irrigation.

L'influence que l'AFD a pu avoir sur l'évolution du cadre politique de l'irrigation tient en grande partie à (1) la concomitance d'activités « projets » et « appuis institutionnels » qui se sont renforcés et ont augmenté leurs légitimités respectives et (2) à des stratégies de partenariats, notamment avec la Banque Asiatique de Développement (BAD), afin d'insuffler principes et modalités d'action auprès d'autres bailleurs de fonds ayant des moyens financiers plus importants. Cet effet de levier a été d'autant plus marqué dans la seconde moitié des années 2000 lorsqu'un groupe de travail thématique servait de plateforme d'échanges pour les bailleurs de fonds du secteur et les ministères en charge de l'agriculture et de l'irrigation. Suite à une période de repli partiel (2009- 2013) mais surtout à l'arrivée de nouveaux bailleurs de fonds dans le secteur (notamment la coopération chinoise), l'AFD, dont la priorité reste d'assurer la durabilité des investissements via un renforcement des FWUC et l'utilisation 'rationnelle' d'outils et dispositifs transversaux de gestion des systèmes irrigués, apparaît aujourd'hui assez isolée.

Certes les outils et cadres politiques existent — ce qui est un résultat plus que significatif — mais ceux-ci restent perçus de façons bien différentes par l'AFD, ses partenaires et le MoWRAM. Au-delà de la terminologie, le sous-décret des FWUC promulgué en 2015 après de nombreuses vicissitudes traduit clairement la volonté du MoWRAM de renforcer son contrôle sur la gestion de l'irrigation ; il n'est pas vraiment question de partage de responsabilités même si le MoWRAM semble prêt à accepter que des projets renforcent, au cas par cas, les capacités des FWUC. Les organisations pouvant permettre aux FWUC de gagner en légitimité tant technique (ISC) que politique (FWN) sont encore fragiles et doivent elles-mêmes se renforcer et se positionner comme partenaires crédibles du MoWRAM. Les dispositifs transversaux (CISIS et fonds de maintenance) sont clairement ceux qui ont reçu le plus d'échos au niveau du MoWRAM, ce dernier étant en charge de leur développement et pilotage. Ils sont pour l'instant encore largement utilisés pour appuyer une priorité politique de développement des infrastructures et superficies irriguées (renforcée par des coopérations aux moyens très importants comme la Chine) plutôt que mis au service d'une politique de maintenance de l'existant, même si l'on peut noter un effort récent de rationalisation des investissements sur la base de critères longuement mis en avant par l'AFD.

Les évolutions récentes font penser à une implication de plus en plus forte du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) notamment en ce qui concerne le pilotage de la récente « politique de réhabilitation et maintenance des systèmes irrigués ». Ce dernier est en effet conscient des montants engagés (et empruntés) très élevés et semble vouloir s'assurer de la durabilité des investissements réalisés. Cependant, le MEF est toujours frileux à l'idée d'engager le gouvernement à emprunter sur des dimensions d'appuis institutionnels (qu'ils soient à l'échelle locale — FWUC- ou nationale — MoWRAM) alors même qu'une pérennisation des avancées observées au cours des 20 dernières années est nécessaire pour pouvoir envisager sereinement la durabilité des investissements réalisés aujourd'hui.

Finalement, en termes méthodologiques, cette étude met en exergue que les trajectoires de politiques publiques (et les stratégies d'intervention des bailleurs de fonds) ne peuvent s'apprécier que sur le long terme, ce qui constitue un défi en soi dans un secteur rythmé par les cycles de projets et des changements de stratégies et priorités, souvent liés à des décisions géostratégiques ayant peu à voir avec les dynamiques de l'irrigation.

REMERCIEMENTS

Une première version de ce rapport a été partagée au sein des membres du COSTEA et a fait l'objet de commentaires ayant permis son amélioration. Nous remercions l'ensemble des relecteurs pour leurs remarques et la mise à disposition des informations, rapports et données nécessaires à la bonne conduite de cette étude. Nous remercions également l'ensemble des personnes ressources pour les éclairages qu'elles ont pu apporter durant la conduite de l'étude.

CONTEXTE DE L'ÉTUDE

La présente étude contribue à la réflexion engagée dans le cadre de l'axe Gouvernance du COSTEA sur l'élaboration des politiques sectorielles de l'irrigation. Elle est contemporaine du retour de l'Agence Française de Développement (AFD) sur le secteur de l'eau agricole au Cambodge.

Après un démarrage de ses activités au milieu des années 1990 avec la mise en œuvre du projet de réhabilitation des polders de Prey Nup, activité phare dont les acquis ont structuré la suite des actions engagées, l'AFD a couplé ses interventions à celles de la Banque Asiatique de Développement (BAD) dans le courant des années 2000. Ensuite, entre 2009 et 2013, l'implication de l'AFD a connu une courte période de repli temporaire aux conséquences cependant importantes (une période pendant laquelle d'autres bailleurs ont renforcé leurs présence : coopérations australienne, japonaise, et chinoise). L'année 2014 a marqué le retour de l'agence via le Projet Sectoriel Eau et Agriculture (PSEA ; *Water and Agriculture Sector Project, WASP en anglais*), mis en œuvre en lien avec le programme WRMSDP (*Water Resources Management Sector Development Program*) de la BAD. Avec l'arrêt des discussions en ce qui concerne un potentiel cofinancement du projet *Uplands Irrigation* de la BAD, l'AFD prépare, en 2015/2016, la phase 2 du projet PSEA qu'elle souhaite financer indépendamment.

Le début de l'année 2015 a également marqué une inflexion de la politique d'appui au secteur de l'eau agricole de la part du Gouvernement cambodgien avec la promulgation,

attendue depuis près d'une décennie, du sous-décret d'officialisation des FWUC (*Farmer Water User Communities*). La même année, le MoVRAM (*Ministry of Water Resources and Meteorology*) a aussi élaboré son premier programme d'activités de maintenance sur financement du MEF (*Ministry of Economy and Finance*). Le « fonds de maintenance », créé dès 2008, avait jusqu'à présent été utilisé de façon ad-hoc sans qu'une réelle planification des interventions ne soit faite. L'étude est construite à partir d'une mise en perspective historique des actions menées par l'AFD, au regard de celles des autres acteurs internationaux intervenant sur le secteur au Cambodge, et des avancées et temporisations observées dans la construction de la politique de développement du secteur de l'eau agricole, portée par le MoVRAM pour le compte du Gouvernement du Cambodge.

Les informations produites sont issues (1) de discussions avec les chargés de projets développement rural au Cambodge et à l'AFD-Paris, (2) d'une étude de la littérature grise disponible au niveau des agences de développement (AFD et BAD notamment ; documents descriptifs de projets et aide-mémoires), ainsi que (3) d'entretiens réalisés auprès des acteurs investis sur le secteur, lors de deux missions qui se sont déroulées du 23 avril au 02 mai 2015 et du 09 au 23 avril 2016 à Phnom Penh.

Le rapport est structuré en quatre parties. La première partie décrit de façon brève, et sur la base d'indicateurs classiques (nombre et taille des périmètres irrigués, superficie), le secteur de l'irrigation au Cambodge ainsi que les évolutions en ce qui concerne le paysage institutionnel des bailleurs de fonds

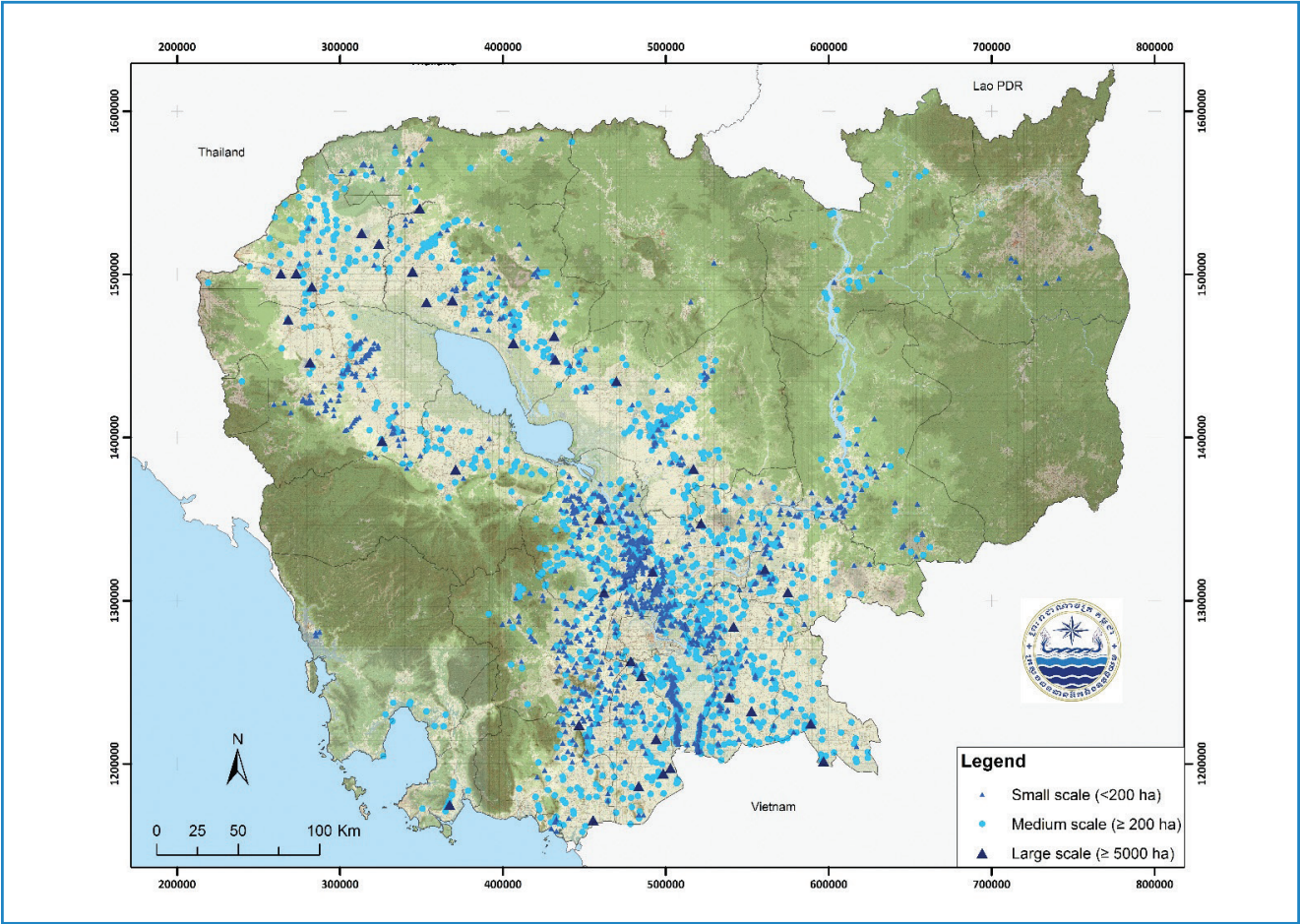


FIGURE 1 : Distribution géographique des périmètres irrigués cambodgiens (Source : Brun, 2015)

du secteur. Sur la base de deux figures, la deuxième partie présente l'histoire des interventions AFD et identifie les outils et dispositifs que ces dernières visaient à mettre en place et leurs articulations. Les sections qui suivent proposent une analyse critique constructive des enjeux de mise en application de ces outils et dispositifs, et plus généralement du positionnement et des modes d'intervention de l'AFD dans le secteur de l'eau agricole au Cambodge.

Finalement, ce rapport est complété par deux études « de terrain » sur (1) le fonctionnement d'un échantillon représentatif de FWUC et (2) une analyse économique d'une diversité de projets d'irrigation, toutes deux menées dans la cadre de stages de master.

LE SECTEUR DE L'IRRIGATION AU CAMBODGE
AU MILIEU DES ANNÉES 2010

Comme dans tous les pays, notamment dans ceux pour lesquels l'irrigation prend essentiellement la forme d'une maîtrise partielle de l'eau (contrôle des inondations en saison des pluies), identifier, cartographier, et évaluer les systèmes irrigués relève de la gageure.

Selon le système d'information sur les systèmes irrigués (CISIS) en cours d'élaboration au niveau du MoWRAM, il y aurait aujourd'hui plus de 2300 systèmes irrigués au Cambodge permettant théoriquement d'irriguer près d'un million d'hectares en saison des pluies et la moitié en saison sèche (une double culture rizicole étant possible dans plus de 600 périmètres)¹. Un cinquième de ces périmètres (~450) seraient fortement dégradés, près de la moitié (~900) dégradés, un quart (~600) partiellement fonctionnels, et le reste (~350) en bon état suite à des réhabilitations récentes.

La majeure partie des périmètres irrigués se situe dans les provinces du Sud-Est du Pays dans la plaine inondable du Mékong (région des preks de Kandal, provinces de Kampong Chhnang, Kampong Cham, Prey Veng, et Takeo) ; le Nord-Ouest du pays, autour du lac Tonle Sap, étant une autre zone de concentration (provinces de Siem Reap, Kampong Thom, Battambang, Banteay Meanchey, et Pursat) (figure 1). Enfin, près de la moitié des systèmes existant permettent d'irriguer entre 50 et 200 ha ; l'autre moitié permettant d'irriguer entre 200 et 5000 ha (il n'existe que quelques dizaines de projets dont l'aire de commande théorique est de plus de 5000 hectares).

HISTORIQUE, VISION ET OUTILS
DES INTERVENTIONS DE L'AFD

La figure 3 retrace l'histoire des interventions AFD dans le secteur de l'eau agricole au Cambodge depuis 1997 et l'initiation du projet Prey Nup (qui s'est fait en trois phases, se terminant mi 2008 après extension). De façon schématique, l'appui de l'AFD au secteur de l'irrigation a deux composantes principales. La première consiste en des **projets de développement**, financés tout d'abord sur dons durant les années 1990 et 2000, puis sur prêts lorsque le Cambodge est

Le paysage institutionnel changeant du secteur
de l'irrigation au Cambodge

Au début des années 1990, à la sortie d'une longue période de guerre civile, le PNUD et l'Union Européenne sont les bailleurs de fonds internationaux les plus présents sur le secteur de l'irrigation, dans le cadre de projets multisectoriels et multi-objectifs. L'AFD, qui ouvre son bureau à Phnom Penh en 1993 ne tardera pas à assumer rapidement – aux côtés de la BAD, de la Banque Mondiale et de la FAO – un rôle central dans les évolutions du secteur par le biais de projets visant spécifiquement au développement de l'irrigation. Le début des années 2000 marque le tournant d'une logique d'urgence à une logique de développement et la mise en place d'un partenariat fort entre l'AFD et la BAD qui resteront les deux acteurs principaux du secteur durant toute la décennie. Au tournant des années 2010, les choses changent drastiquement ; les coopérations australienne (AusAid) et japonaise (JICA) augmentent leurs contributions alors que de nouveaux acteurs (coopération chinoise et, dans un futur proche, coréenne) apparaissent et investissent des montants jusqu'alors inégalés dans le développement de grandes infrastructures : le temps du gigantisme a atteint le Cambodge ! Le graphique ci-dessous illustre clairement l'explosion des montants investis dans le secteur de l'irrigation – gérés par le MoWRAM – d'environ **US\$100 millions** pour la période 1998-2005 à plus de **US\$800 millions**, dont plus de la moitié via la coopération chinoise, pour la période 2011-2015. L'envolée des investissements chinois (à des taux concessionnels de 2% ou moins) est à mettre en relation avec les relations diplomatiques que le gouvernement cambodgien noue avec la Chine, notamment en vue d'accords commerciaux dans le secteur de la riziculture. Ces prêts ne s'accompagnent d'aucune conditionnalité au contraire des prêts des bailleurs de fonds 'historiques' du secteur – mais ont des dimensions géopolitiques très nettes.

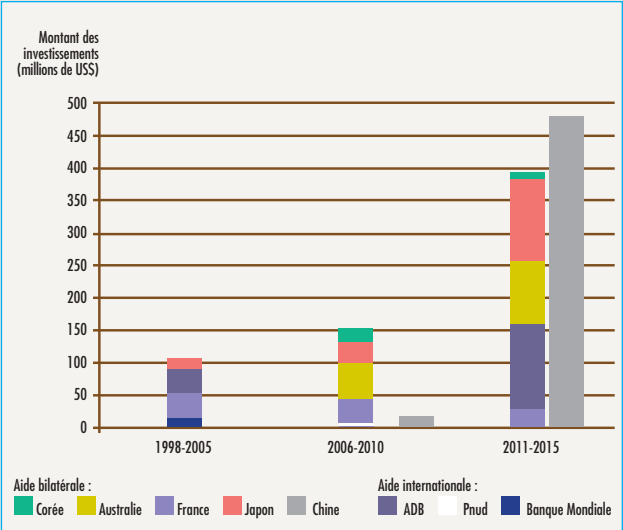


Figure 2 : Montants investis au Cambodge par les principaux partenaires techniques et financiers
Source : d'après CDC - <http://cdc.khmer.biz> et Ivars (2015)

(Note : Pour la Chine et la période 2006-2010, seuls les chiffres pour 2010 sont disponibles)

1 - Ces données sont issues d'un rapport d'avancement sur le CISIS soumis à l'AFD en novembre 2015 (Brun, 2015) et sont amenées à évoluer à la marge, un travail de mise à jour et de contrôle étant réalisé actuellement.

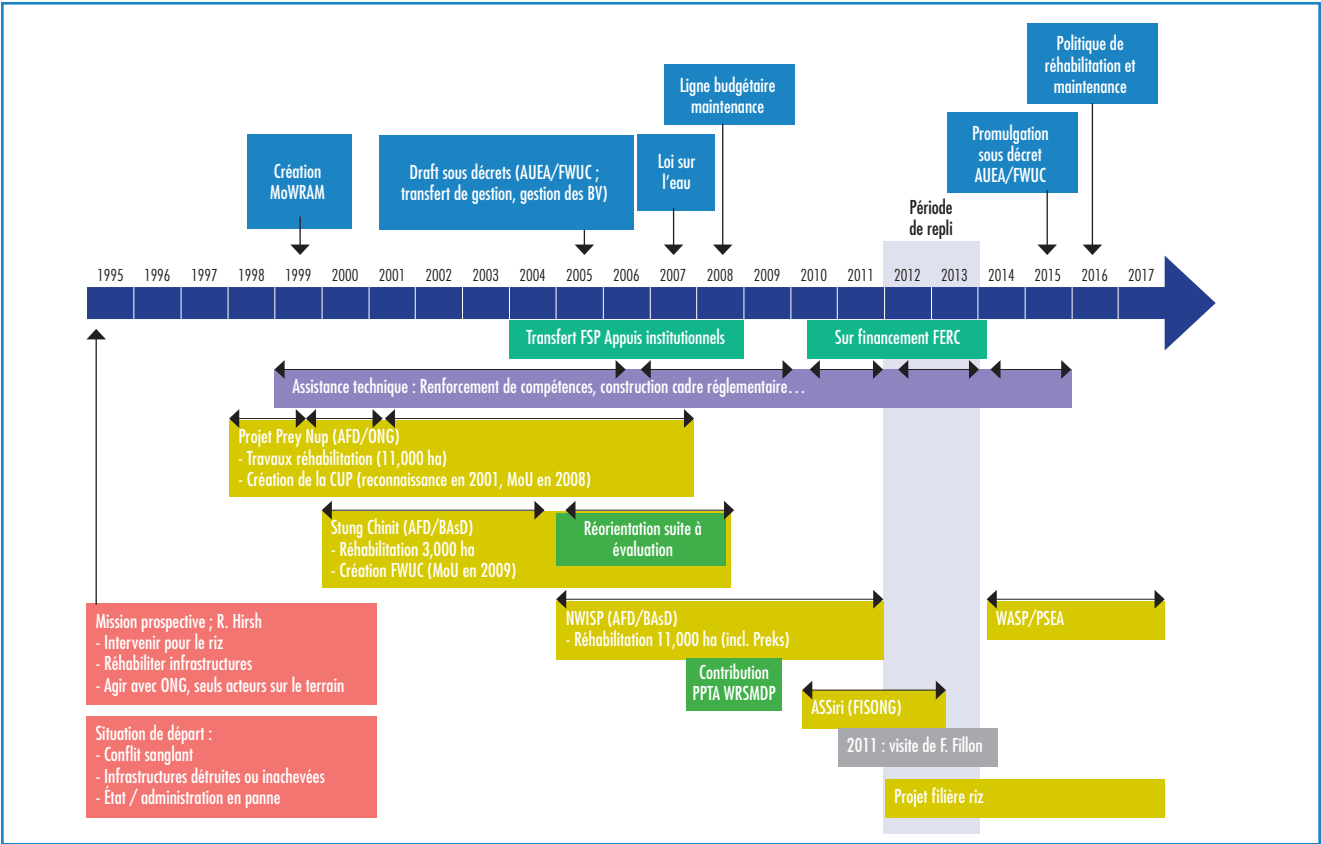


Figure 3 : Historique des interventions de l'AFD dans le secteur de l'eau agricole au Cambodge

devenu éligible à ces derniers à partir de 2012. Ces projets visent notamment à la réhabilitation de périmètres irrigués (en jaune sur la figure 3). La deuxième composante est un **appui institutionnel**, financé sur don et visant au renforcement des capacités, à l'élaboration d'un cadre réglementaire et d'un système d'information géographique sur les systèmes irrigués du pays. Cet appui prend la forme d'une assistance technique (experts français détachés au sein du MoWRAM ; en bleu sur la figure 3). Une des caractéristiques des modalités d'intervention de l'AFD au Cambodge est le **partenariat noué avec la BAD** et ce dès 2000 dans le cadre du projet Stung Chinit (nous reviendrons dans la dernière partie du rapport sur l'évolution des termes de ce partenariat au cours du temps). L'intensité avec laquelle l'AFD est intervenue dans le secteur a évolué dans le temps, souvent **suite à des décisions politiques et stratégiques qui n'avaient pas de liens directs avec les activités menées au Cambodge**.

Le milieu des années 2000 marque une période de forte activité avec plusieurs projets en cours (Prey Nup, Stung Chinit, NWISP) et le transfert des Fonds de Solidarités Prioritaires (FSP) dévolus à l'appui institutionnel du ministère des affaires étrangères à l'AFD (en 2006). A partir de 2008, la situation change avec l'impossibilité de financer de nouveaux projets sur subventions, suite à une décision du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) de concentrer ces dernières sur les pays prioritaires d'Afrique, alors que le Cambodge ne deviendra éligible à des prêts souverains qu'à partir de 2012². Cette impossibilité de financer

des projets sur subventions amènera l'AFD à se retirer du projet VRSM DP (qui commencera en 2012) à la préparation duquel elle avait contribué (en 2007-08) et dont elle devait financer la dimension appui institutionnel visant au renforcement du cadre politique sectoriel. L'AFD maintiendra cependant **une présence à minima** par le biais d'une assistance technique au MoWRAM³ pour la consolidation d'une base de données sur les systèmes d'irrigation (CISIS, voir ci-dessous) et d'un projet FISONG⁴. Ce projet, intitulé ASIRRI et piloté par l'ONG française GRET, visait à créer un Centre de Service aux Irrigants (Irrigation Service Center, ISC) pour renforcer les capacités des FWUC mises en place dans le cadre des projets financés jusqu'alors (et auxquels le GRET avait aussi contribué). En 2012, et suite à la visite du premier ministre français François Fillon qui se traduira par la mise à disposition d'une subvention, l'AFD initie un projet visant au renforcement de la filière riz, en lien avec la nouvelle priorité politique du gouvernement cambodgien souhaitant exporter du riz⁵.

La période 2009-2013 constitue donc une **période de repli partiel et relatif** en ce qui concerne l'implication de l'AFD dans le secteur de l'irrigation. Ce repli se traduira par une **perte d'influence de cette dernière sur le processus de construction politique** alors que de nouveaux bailleurs

2 - Seuls les pays ayant un « risque faible » de surendettement public selon le FMI sont éligibles à des prêts souverains de l'AFD (voir www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/jdsff.htm ; et www.afd.fr/home/outils-de-financement-du-developpement/prets pour plus d'informations).

3 - Sur financement FERC : Fonds d'Expertise et de Renforcement des Capacités.

4 - Instrument financier créé par l'AFD en mars 2007, la FISONG permet de financer des projets de terrain innovants portés par des ONG dans des secteurs définis conjointement entre l'AFD et ces dernières.

5 - C'est le SNEC (Supreme National Economic Council), dépendant du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), qui pilote ce projet ayant pour objectif principal de structurer la filière rizicole cambodgienne. Les liens avec le sous-secteur de l'irrigation restent ténus, via un appui apporté à certaines FWUC pour la commercialisation de leur production rizicole (alors que le cadre juridique encadrant les FWUC n'identifie pas la commercialisation comme responsabilité potentielle de ces dernières – il ne l'interdit pas non plus).

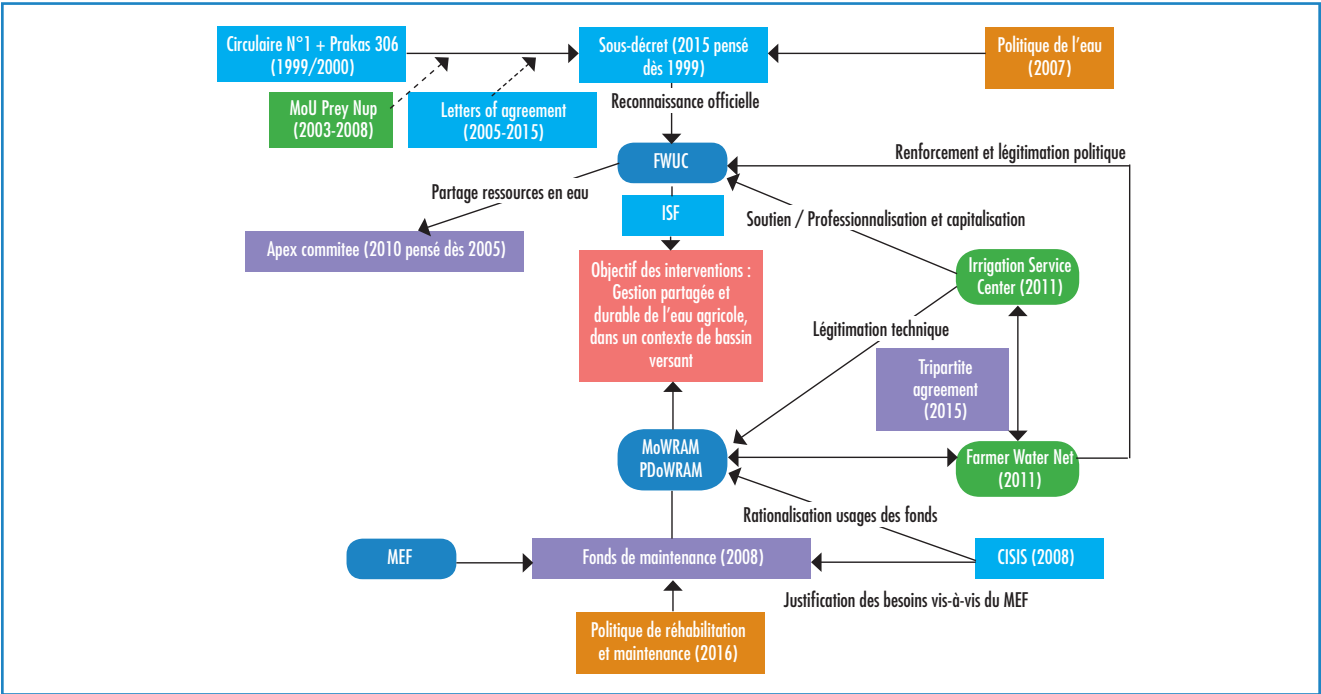


Figure 4 : Outils, dispositifs, et organisations de la politique sectorielle de l'irrigation du Cambodge

Note : Les outils sont représentés en rectangles bleu ciel ; les dispositifs en rectangles violet. Les rectangles orange représentent les « politiques » dans lesquelles outils et dispositifs s'inscrivent. Seuls les outils, dispositifs et organisations existantes et leur interdépendances actuelles sont représentés (et non les articulations qui ont pu être envisagées au cours du temps). Les formes ovales présentent les organisations, celles en fond vert ayant été créées dans le cadre de projets AFD mais pouvant maintenant bénéficier de l'appui d'autres acteurs. Tous les autres éléments de la figure ne sont pas spécifiques à l'AFD mais ont été coconstruits avec d'autres acteurs, notamment la BAD et le Gouvernement du Cambodge. En noir, fond blanc, les logiques/objectifs poursuivis par les outils et dispositifs. Les flèches en pointillé indiquent une prise en compte partielle de certains outils/dispositifs dans l'élaboration du cadre institutionnel et politique national.

(coopération chinoise) font une entrée remarquée dans le paysage institutionnel (voir encadré 1) et que le renforcement du cadre politique de l'irrigation, pensé dans le cadre du WRMSDP, est piloté par des consultants de la BAD dont l'insertion au sein du MoWRAM apparaît être assez faible. Certes, les projets NWISP et Asirri sont mis en œuvre (en 2009-2011) mais aucun nouveau projet de taille significative n'est en cours d'instruction du fait d'un manque de visibilité budgétaire au niveau de la France, alors que ces périodes d'instruction (qui se caractérisent par une forte intensité des échanges entre bailleurs de fonds et MoWRAM) sont cruciales dans le sens où elles déterminent la direction des projets à venir – et donc en partie celle du cadre politique. **C'est en 2014**, alors que le Cambodge est de nouveau éligible à des prêts souverains, que l'AFD reprend les études de faisabilité de 13 petits périmètres (études qui avaient été menées en 2008/09 dans le cadre de la préparation du projet WRSM DP)⁶ et **initie le projet PSEA (Projet Sectoriel Eau et Agriculture)** dans lequel il est également prévu des activités de réhabilitation de Preks dans la province de Kandal (sur la base des expériences préalables positives obtenues dans le cadre du projet NWISP)⁷ et une assistance technique du GRET visant au renforcement des capacités des FWUC via un appui à l'ISC (voir ci-dessous). En 2015, la BAD a essayé de renouer son partenariat historique avec l'AFD en explorant les possibilités de cofinancement de son projet Uplands Irrigation.

6 - Suite à une inflation des coûts de construction, et des caractéristiques jugées moyennes de ces périmètres par l'équipe de la BAD (notamment en termes de rapport coût d'investissement-bénéfices attendus), cette dernière avait en effet décidé que ces périmètres ne seraient pas réhabilités dans le cadre du projet WRMSDP.

7 - Les Preks sont des cuvettes d'inondations dans lesquelles la fertilité des sols est élevée suite à l'accumulation de limons, séparées des cours d'eau par des digues en plus ou moins bonnes conditions. Les travaux de réhabilitation prennent essentiellement la forme de (1) renforcement des digues et de (2) surcreusement du réseau de drainage afin de permettre un meilleur contrôle de l'inondation (en saison des pluies) tout en maintenant un niveau d'eau suffisant pour une culture de décrue, voir de saison sèche.

Les négociations n'ont pas abouti du fait d'une divergence de points de vue sur l'approche à adopter (notamment en termes de gestion du foncier et de renforcement des FWUC) et le type de périmètres irrigués à réhabiliter (la BAD souhaitant privilégier de grands systèmes) **et l'AFD instruit maintenant une deuxième phase du projet PSEA** qu'elle financera indépendamment tout en explorant de possibles synergies avec la coopération australienne (AusAID), elle-même initiant la deuxième phase de son projet CAVAC.

Un bref retour historique sur les interventions de l'AFD fait également et clairement ressortir que ces dernières ont eu pour objet, outre la réhabilitation d'infrastructures hydroagricoles, **l'élaboration et la pérennisation d'un certain nombre d'outils et de dispositifs transversaux**. La **cohérence d'ensemble** de ces outils et dispositifs a été pensée, progressivement, en lien avec un objectif global de **gestion partagée de l'eau agricole** (depuis le milieu des années 1990), puis **dans un contexte d'intégration de la gestion des ressources en eau par bassin versant** (à partir du milieu des années 2000). La figure 4 présente ces outils et dispositifs et leurs articulations. En lien avec les discours et dynamiques internationales mettant en avant la gestion participative de l'irrigation et le transfert de gestion, les premières interventions de l'AFD ont pour pierre angulaire **l'établissement de FWUC**, associations d'usagers de l'eau, et leur responsabilisation via la mise en place d'une **redevance (l'Irrigation Service Fee-ISF)** permettant de financer le fonctionnement et l'entretien (*Operation & Maintenance*) des infrastructures hydrauliques réhabilitées. Au-delà des expériences-projets, tels que Prey Nup et Stung Chinit, se pose alors la question de la **pérennisation opérationnelle, institutionnelle, et financière** d'un tel dispositif. Outre les appuis long-terme à l'organisation et au fonctionnement des FWUC dans le cadre des projets, l'AFD a ainsi appuyé la création d'un **centre de service pour l'irrigation (ISC)** visant à former et professionnaliser les FWUC,

ainsi que d’une fédération visant à les représenter auprès du MoVWRAM, la **Farmer and Water Net** (FWN). Une des idées sous-tendant la création de l’ISC était celle de tester l’intérêt d’une mutualisation des ressources pour des FWUC de petite taille n’ayant pas forcément la capacité ni le besoin d’internaliser l’ensemble des coûts et des services à apporter aux agriculteurs (notamment en termes de ressources humaines : comptable, techniciens, etc.). Dans les régions où plusieurs FWUC sont interdépendantes (car utilisant des infrastructures connexes), l’AFD a appuyé la création d’**Apex Committees** dans une perspective de gestion intégrée des ressources en eau.

Enfin, à l’échelle nationale, les appuis institutionnels (sous la forme de mises à disposition d’assistants techniques auprès du ministère) avaient pour but l’élaboration d’un **sous-décret** visant à institutionnaliser le **partage des responsabilités de gestion** entre FWUC et MoVWRAM et la mise en place d’un **fonds de maintenance** afin que le MoVWRAM puisse effectivement assumer ses responsabilités financières en termes d’entretien des infrastructures.

Conscient du fait que le gouvernement cambodgien a des moyens financiers limités (mais croissants), l’AFD appuie aussi la création d’une **base de données des systèmes d’information sur les périmètres irrigués cambodgiens (se basant notamment sur une base de données, le CISIS)**. Celle-ci est pensée comme un moyen de justifier des besoins financiers du MoVWRAM vis-à-vis du MEF et de prioriser et rationaliser les usages du fonds de maintenance et les investissements à venir dans de nouvelles réhabilitations. Enfin, l’élaboration d’un **accord tripartite** entre MoVWRAM, FWN et ISC est vue comme un autre moyen de pérenniser et légitimer les FWUC en renforçant leur poids « politique ».

Les outils et dispositifs des interventions de l’AFD, et leurs places respectives dans une vision globale de ce que pourrait être le développement de l’irrigation au Cambodge, **ont été pensés de façon cohérente**. Il s’agit d’une cohérence largement **pragmatique**, à savoir qu’elle s’est construite au ‘fil du temps’, de façon **adaptative**, pour répondre à des situations et besoins empiriques, plutôt qu’à partir d’une vision qui aurait été définie « à priori ». L’intégration des outils et dispositifs reste cependant encore très « théorique ». La mise en pratique d’une telle vision apparaît en effet difficile (1) du fait de différences de perceptions entre les acteurs en ce

qui concerne la place et la finalité des différents outils et (2) des modalités de fonctionnement des bailleurs de fonds et du gouvernement cambodgien. Ces enjeux sont décrits dans les deux sections suivantes.

ENJEUX DE MISE EN APPLICATION ET D'ARTICULATION DES INTERVENTIONS DE L'AFD

Création des Farmer Water User Committees (FWUC)

L’établissement de FWUC, associations d’usagers de l’eau, encadré par la Circulaire n°1 du Bureau du Premier Ministre (11/01/1999), s’inscrit dans une dynamique internationale à l’œuvre à la fin des années 1990 dans le secteur de l’irrigation. Comme dans de nombreux pays, les hypothèses et motivations sur lesquelles repose le choix de renforcer le rôle des usagers organisés en association sont multiples : les périmètres irrigués bénéficieraient ainsi d’une meilleure gestion (l’Etat étant considéré comme un mauvais gestionnaire et les usagers directement concernés étant supposés plus enclins à se mobiliser qu’un acteur extérieur) ; l’Etat récupérerait également de la sorte des capacités d’investissement (la charge de fonctionnement et d’entretien des périmètres se trouvant pour partie ou en totalité transférée aux usagers). Mais ce choix de responsabilisation des usagers était aussi **pragmatique** dans un pays qui se singularisait par la quasi-absence d’administration de l’irrigation après une période trouble de plus de 20 ans⁸. Contrairement à de nombreux pays où l’on trouve de véritables « bureaucraties hydrauliques », le MoVWRAM, à la fin des années 1990-début des années 2000, n’a pas les moyens d’assumer un rôle central dans la construction et la gestion des périmètres. Il voit, dans les divers projets de réhabilitation, et dans l’adhésion (du moins en surface) aux discours, références et normes internationales un moyen de se renforcer et de légitimer son action, même si ceux-ci visent à appuyer la formation d’associations d’usagers de l’eau.

Toutefois, si la Circulaire n°1 (dont l’élaboration a été appuyée par de nombreux bailleurs de fonds : FAO, Union Européenne via le projet PRASAC, BAD, AFD et APS – une ONG

8 - Le MoVWRAM ne sera officiellement créé qu’en 1999 ; ses directions provinciales (les PDoWRAM) ne se structurant que dans la deuxième moitié des années 2000.

Diverses expériences de création et d'appui aux FWUC

Dans le cadre des projets Prey Nup et Stung Chinit, la création des FWUC a été pilotée par des ONG françaises (en partenariat avec des ONG cambodgiennes) et s’est inscrite sur le long terme (plusieurs années) à l’inverse de ce qui peut être observé dans le cadre d’autres projets où le travail de formation des FWUC est assuré par les services du PDoWRAM et du MoVWRAM et se fait sur un pas de temps très court (quelques mois voire semaines). Une différence significative dans l’approche a trait à la composition du bureau des FWUC : des volontaires élus dans le cas de Prey Nup et Stung Chinit ; des personnes désignées par l’administration et ayant généralement des responsabilités au niveau des instances villageoises et communales dans les autres sites comme Sbov Andev et Kandal Stung appuyés respectivement par les coopérations australienne et japonaise. Enfin, une autre différence tient à l’accompagnement suivant la création des FWUC. Alors que celui-ci a pris la forme d’une présence continue et d’apprentissages in-situ dans le cas des projets de Prey Nup et Stung Chinit, il revêt le plus souvent la forme de formations courtes, ponctuelles, et génériques ne reflétant pas nécessairement les besoins et attentes locaux dans le cadre de projets pilotés par d’autres acteurs. A terme, ces différences se traduisent notamment par des réunions plus fréquentes, et des taux de participation plus élevés, dans les cas de Prey Nup et Stung Chinit –gage que les agriculteurs considèrent ces FWUC comme des interlocuteurs centraux pour la gestion de l’irrigation. Source : d’après Ivars (2015)



italienne) était claire dans sa finalité de voir se multiplier les FWUC, elle n’offrait pas d’informations sur leur composition, leurs statuts et les modalités d’articulation avec les services du MoWRAM (en dehors d’une clé de répartition des appuis financiers dont pourraient être dotées les FWUC de la part du MoWRAM durant leurs 5 premières années d’existence). Ce manque de cadrage réglementaire sera en partie comblé par la promulgation de la Directive, ou Prakas, 306 le 20 juillet 2000. Cette dernière précise les principes généraux de mise en œuvre et de fonctionnement ainsi que les statuts des FWUC et les principes de calcul de la redevance du service de l’irrigation. Très directive en ce qui concerne les étapes à suivre pour la création des FWUC et leur composition, elle traduit une vision top-down de la participation, reste vague en ce qui concerne les responsabilités et mandats des FWUC, et ne mentionne aucunement l’idée d’un partage des responsabilités entre les services du MoWRAM et les usagers. Ce manque de références explique en partie la diversité des modalités de constitution, fonctionnement et appui aux FWUC qui a pu être observée dans les années 2000.

L’AFD accorde ainsi dès le départ une place importante, voire centrale, au processus de mobilisation des usagers pour la création des FWUC. Les projets, tels que la réhabilitation des polders de Prey Nup débutée en 1997 et celle du périmètre irrigué de Stung Chinit débutée en 2001 et cofinancée avec la BAD, sont conçus avec une composante à part entière dédiée à cet objectif, sur toute la durée de l’intervention. Une des hypothèses justifiant ce choix, est que l’implication et la mobilisation des usagers dans les phases initiales de définition et de réalisation des travaux, sont primordiales dans la réussite future de la FWUC. Cette implication permettant en effet de renforcer l’adéquation des infrastructures aux besoins des usagers et l’acceptabilité sociale des nouvelles modalités de gestion proposées. Une deuxième hypothèse, liée à la première, est que la mise en place de FWUC performantes

dans la gestion du fonctionnement et de l’entretien de périmètres irrigués nécessite un apprentissage progressif des membres de la FWUC qui, d’agriculteurs, vont devoir développer de nouvelles compétences en hydraulique, en comptabilité, en organisation, et développer leurs capacités en termes de prise de responsabilités collectives et de prise de décision. Enfin, une troisième hypothèse tient à la nécessité de prendre en compte le contexte local de l’intervention (type d’ouvrages, maillage et taille du réseau, nombre de villages concernés, organisation de la propriété du foncier irrigué, types de cultures, etc.) dans l’élaboration de la FWUC (organigramme, type de fonctions, calendrier de l’activité, etc.) et du type d’outils de gestion développés pour appuyer ses activités (plan foncier, plan de gestion de l’eau, calendrier d’entretien, système comptable pour la gestion de la redevance, modalités de collecte, de recouvrement, de police de l’eau, d’élections des représentants, etc.). L’approche de l’AFD qui se veut donc adaptative et flexible contraste fortement avec les modalités d’intervention prévues dans le cadre du Prakas 306, qui guidera, à la même époque, les interventions d’autres bailleurs de fonds comme la FAO.

La mise en place des FWUC dans le cadre des projets Prey Nup et Stung Chinit sera confiée à une ONG de développement française, le GRET, dont l’activité va faire l’objet de multiples capitalisations d’expérience. Les deux FWUC créées n’étaient pas de même taille ni organisées de la même manière, tout en respectant les principes généraux énoncés dans le Prakas 306, condition indispensable à leur légitimation par le MoWRAM⁹. Elles sont le résultat de deux processus d’expérimentation visant, au-delà de leur fonction

9 - Il faut noter ici que le premier « enregistrement » de la CUP de Prey Nup au niveau du MoWRAM s’est fait avant la promulgation du Prakas 306. En 2002, le MoWRAM a demandé une révision des statuts de la CUP pour qu’ils correspondent au nouveau cadre réglementaire – c’est par l’ajout d’annexes aux statuts que l’adaptabilité de la CUP au contexte des polders a pu être en partie maintenue.

première de gestion, à doter l'AFD et le MoWRAM des références nécessaires à la réplication du processus à plus grande échelle. Le partenariat BAD/AFD dans le cadre du projet NWISP traduit une ambition de l'AFD d'influencer les pratiques d'autres bailleurs en ce qui concerne la création des FWUC et leur accompagnement alors que le Prakas 306, et sa vision technocratique de la participation, restait l'approche de référence pour les autres bailleurs de fonds du secteur.

Le projet NWISP, initié en 2005, est un vaste programme de dimension nationale couplant un appui aux services centraux du MoWRAM et la réhabilitation de plusieurs sites d'irrigation situés dans quatre provinces du Nord-Ouest du pays. Les sites réhabilités vont faire l'objet d'un appui à la création de FWUC en se basant sur les acquis des projets antérieurs, tout en présentant une évolution importante dans les modalités de mise en œuvre. Il va ainsi être décidé de s'appuyer sur les services provinciaux du MoWRAM, les PDoWRAM, pour la création des FWUC. Ce faisant, les activités-projet tendent à se « rapprocher » des initiatives dont le MoWRAM assure la maîtrise d'œuvre et au sein desquelles le département des FWUC du ministère, au niveau central, appuie les PDoWRAM. A la différence des projets pilotés par le MoWRAM, le NWISP porte cependant une attention particulière à la formation et au suivi des FWUC, le personnel des PDoWRAM comme les élus des FWUC faisant l'objet d'un appui en formation via la mobilisation de prestataires privés nationaux de type ONG ou bureaux d'étude (ISC, Aruna, Buddhism for Development, Cadtis, KCC).

La méthodologie choisie accorde donc une attention plus forte aux services de l'Etat, dans un souci de renforcement et de pérennisation des compétences, et d'économie en temps et en moyens. Cette approche visant à s'appuyer sur les PDoWRAM pour la création des FWUC, et sur des prestataires extérieurs pour leur formation via la délivrance de formations ponctuelles sur une durée s'étalant de quelques jours à quelques semaines, constitue aujourd'hui la règle dans la plupart des interventions ayant pour objectif la mise en place de FWUC. Il en va ainsi de la BAD, mais également de la JICA et d'AusAid, ainsi que du MoWRAM sur les interventions qu'il mène en propre, via son département des FWUC. Dans le cadre du projet PSEA, l'AFD continue par contre à confier la création des, et les appuis aux, FWUC à des prestataires (dans ce cas l'Irrigation Service Center – ISC- créé dans le cadre du projet ASiRRI). Une telle approche trouve une légitimité institutionnelle dans le cadre d'un accord tripartite entre le MoWRAM, l'ISC et la FWN (voir ci-dessous pour les enjeux liés à ce mécanisme). Si l'ensemble des acteurs du secteur reconnaissent que les expériences **Prey Nup et Stung Chinit ont permis l'émergence des deux FWUC les plus dynamiques du pays**, l'AFD ne semble avoir eu qu'un **effet d'entraînement limité sur les autres bailleurs** en ce qui concerne la démarche à suivre pour la mise en place des FWUC. Cela s'explique de différentes façons.

Dans un premier temps, il apparaît que la majeure partie des bailleurs de fonds du secteur considèrent le pilotage du processus de création des FWUC par les PDoWRAM (qui suivent le processus technocratique de la directive 306) comme une condition nécessaire à leur reconnaissance officielle par le ministère (notamment sous la forme d'une *Letter of Agreement* ; voir section ci-dessous), et donc à leur pérennité. De plus, la durée des deux premières actions

menées par l'AFD (et le coût élevé en ce qui concerne Stung Chinit) leur paraît difficilement reproductible à l'échelle du pays. Enfin, de nombreux acteurs soulignent le manque de capacité des acteurs cambodgiens à coordonner un tel processus (et donc le besoin de le simplifier) et questionnent le fait de devoir dépendre d'une expertise étrangère (sous la forme d'une ONG française dans ce cas) pour le piloter (l'appui qu'apporte le GRET à l'ISC et la FWN dans le cadre du PSEA vise notamment à renforcer la capacité d'un acteur cambodgien pouvant utiliser et adapter une méthodologie éprouvée – voir ci-dessous). Si la baisse du coût des actions et la recherche de la pérennité des acteurs impliqués sont des objectifs légitimes, la réponse apportée (simplification et raccourcissement de l'approche) porte indéniablement en elle des faiblesses qui viennent contrecarrer les objectifs visés.

Créer une FWUC en quelques jours et l'appuyer pendant quelques semaines via des séances de formations théoriques et génériques conçues de façon technocratique et désincarnée (comme cela peut être le cas dans le projet WRMSDP), n'a pas la portée d'un apprentissage accompagné, conduit dans la durée selon un agenda fixé par celui des activités à conduire sur le périmètre et en fonction des demandes des agriculteurs. Par ailleurs, les compétences du personnel du MoWRAM et des PDoWRAM sont jusqu'à aujourd'hui avant tout celles d'ingénieurs spécialisés en hydraulique rurale et en génie civil, et non celles d'agents de développement local, aguerris aux processus de mobilisation collective et d'appui à la mise en place d'organisations sociales. De plus, les bureaux d'études mobilisés pour la formation des FWUC apparaissent également fragiles.

Au-delà de leur existence formelle (actée par la signature d'un document instituant leur création), les FWUC constituent avant toute chose un support potentiel d'une modification de l'implication de chacun dans l'action publique et peuvent être fédératrices d'action collective autour de la gestion de l'eau. Cet enjeu qui pose l'opérationnalité de la FWUC à la fois comme objectif poursuivi et support de sa mise en capacité, conditionne pour partie le succès des interventions engagées. **Cet enjeu d'opérationnalité et durabilité nous paraît aujourd'hui toutefois positionné au second plan derrière les seuls objectifs de création ou réhabilitation d'infrastructures d'une part, et de mise en place formelle de FWUC d'autre part.** Ainsi, malgré des avancées importantes sur le plan institutionnel (signature du sous-décret des FWUC en 2015 ; voir ci-dessous) et le fait qu'un certain nombre de décideurs politiques du MoWRAM reconnaissent le besoin d'inscrire les FWUC dans le long terme via une clarification du partage des responsabilités entre administration et usagers, cette dernière n'est pas encore effectuée. La ligne directrice du MoWRAM semble avoir peu évolué depuis la fin des années 1990 alors que l'administration du ministère s'est aussi renforcée avec le temps.

Appui et légitimation politique des FWUC

Le constat partagé par l'ensemble des acteurs, décideurs et bailleurs de fonds, fait état d'une faiblesse généralisée des FWUC qui sont difficilement opérationnelles, tant par manque de ressources que de capacités. Les représentants des FWUC ont ainsi beaucoup de difficultés à recouvrer la redevance visant à couvrir les coûts du service d'irrigation (l'ISF). Ils sont par ailleurs démunis pour gérer les conflits entre usagers, et

cela d'autant plus que la ressource en eau est disponible en faible quantité et que son accès doit être fortement régulé. Seules les FWUC de Prey Nup et Stung Chinit, semblent montrer de réelles capacités à gérer le service de l'eau et à collecter la redevance. Toutefois, elles-aussi peinent à se renforcer et améliorer leur fonctionnement. Elles soulignent qu'elles ont besoin pour cela d'appuis extérieurs ; en d'autres termes, elles se voient encore comme des bénéficiaires et objets d'interventions plutôt que comme responsables de leur propre développement.

Consciente des difficultés à entraîner d'autres bailleurs à adopter une démarche similaire à la sienne en ce qui concerne la création des FWUC, du faible niveau de capacité de ces dernières, et des besoins qui n'allaient pas tarder à émerger dans un paysage foisonnant d'interventions génératrices de nouvelles FWUC établies selon des schémas accélérés, l'AFD décida en 2009 de financer un projet spécifique d'appui et de services aux irrigants (ASiRRI ; voir section 1). ASiRRI sera mis en œuvre au Cambodge par le GRET et le CEDAC (une ONG cambodgienne partenaire historique du GRET aussi impliquée dans le projet Stung Chinit), dans la continuité de leurs actions passées. L'objectif d'ASiRRI était ainsi d'élaborer, tester et favoriser la pérennisation de modes d'accompagnement transversaux et de prestation de services aux irrigants pour une exploitation durable des zones irriguées.

Le projet permit la création d'un centre de service aux irrigants (ISC), structuré autour d'anciens personnels cambodgiens du GRET et du CEDAC ayant travaillé sur le projet Stung Chinit. L'ISC avait été initialement conçu par l'AFD comme devant être le « service technique » d'une fédération des FWUC, la Farmer and Water Network (FWN). Cette dernière, pensée par l'AFD à des fins de « représentation politique » a également été mise en place dans le cadre du projet ASiRRI. Un souhait d'indépendance vis-à-vis de l'AFD et du MoWRAM et le constat que la FWN, nouvellement créée, restait fragile, amènera l'équipe du projet à choisir d'établir l'ISC avec un statut d'association cambodgienne. L'ISC intervient d'ailleurs aujourd'hui auprès de plusieurs financeurs (AFD, BAD, AusAid, JICA et USAID) en tant que prestataire de services pour un appui aux FWUC mises en place dans le cadre de leurs interventions ainsi que sur des questions plus larges d'appui au développement agricole. Toutefois, les difficultés sont nombreuses, l'ISC souffrant des maux habituels de ce genre de petite structure reposant sur un nombre limité d'individus très qualifiés aux lourdes responsabilités. Dans le cadre des différents projets dans lequel il est impliqué, l'ISC a pu recruter des agents de terrain¹⁰ ; leur formation reste encore un enjeu crucial notamment du fait de la diversification du catalogue de services de l'organisation, condition qui semble nécessaire à la durabilité économique de l'ISC étant donné les capacités actuelles des FWUC. De plus, l'ISC doit travailler en parallèle à sa structuration interne, sous peine de ne pas être en mesure de rendre des comptes sur les actions qu'il mène (il s'agit là de l'un des objectifs de l'accord tripartite ; voir ci-dessous). La Farmer and Water Network (FWN), regroupe quant à elle aujourd'hui une vingtaine de membres, représentés par les présidents de chaque FWUC. Elle a longtemps été présidée par le président de la FWUC de

Prey Nup, la vice-présidence étant assurée par la présidente de la FWUC de Stung Chinit (aujourd'hui présidente). L'ISC en assure le secrétariat. La FWN, tout comme les FWUC qui en sont à l'origine, pêche cependant par un manque de moyens (pour se réunir, communiquer, démarcher de nouveaux membres, dialoguer avec les autorités,...) ainsi que par un manque de capacités (les faiblesses observées au sein des FWUC se reportant de facto dans la fédération).

La nécessité du renforcement des capacités des FWUC est aujourd'hui reconnue par l'ensemble des acteurs ; tous les bailleurs de fonds finançant, dans le cadre de leurs projets

Capacités et autonomie de gestion des FWUC

La CUP de Prey Nup et la FWUC de Stung Chinit se sont toutes deux dotées d'outils de gestion avec l'appui d'ONG telles que le GRET et le CEDAC. Elles gèrent et mettent à jour une base d'information sur les propriétaires de parcelles dans leurs périmètres respectifs (qui sont redevables de l'ISF), et calculent le montant de l'ISF en fonction des besoins de maintenance évalués (le montant fixé ne permet cependant pas de couvrir l'ensemble des besoins de maintenance). Responsables de la collecte de la redevance, elles versent les sommes prélevées sur un compte en banque et les procédures d'encaissement et décaissement sont formalisées et suivies. Elles élaborent aussi, chaque année, un plan budgétaire annuel présentant les montants prélevés et les postes d'utilisation envisagés, rendant compte de leurs dépenses (1) au PDWRAM sur la base d'un rapport annuel et (2) aux agriculteurs lors d'une réunion annuelle. Pour ce qui est des autres FWUC étudiées (Kandal Stung et Sbov Andev), un tel niveau de formalisation n'est pas encore atteint : il n'y a pas de plan budgétaire, les montants de l'ISF ont été fixés initialement de façon assez arbitraire, les listes d'exploitants (qui sont redevables de l'ISF) n'ont pas été mises à jour depuis la création des FWUC, et les transactions financières ne sont pas enregistrées au niveau de la banque en partie du fait d'un taux de recouvrement des redevances très faible (voire nul), en comparaison avec Stung Chinit (90% depuis 2012) ou Prey Nup (60% en 2015 avec une tendance à la baisse depuis 2011).

De par leurs tailles respectives, la CUP de Prey Nup (10,500 ha, plus de 15,000 agriculteurs) et la FWUC de Stung Chinit (2,800 ha, près de 2,500 agriculteurs) ont pu et du se doter de personnels travaillant à temps plein (directeur, comptable, techniciens, etc.), ce que les autres FWUC (Sbov Andev et Kandal Stung) n'ont pas (encore) fait. Cela se traduit par des dépenses de fonctionnement importantes (défraiement et salaires représentant entre 40 et 60% du budget total), sans doute nécessaires dans une perspective de professionnalisation mais dont il faut s'assurer de la transparence – un problème qui ne se pose pas à Sbov Andev ou Kandal Stung où c'est plutôt l'accès à l'eau lui-même qui peut faire l'objet de négociations illicites entre agriculteurs et PDWRAM. Comme mentionné plus haut, les montants et taux de recouvrement de l'ISF ne permettent pas de couvrir les besoins financiers même dans les cas de Prey Nup et Stung Chinit pour lesquels le MoWRAM –via les projets de l'AFD- a contribué par une 'subvention d'équilibre' (ce qui n'est pas le cas à Sbov Andev et Kandal Stung).

Source : d'après Ivars (2015)

10 - En 2016, l'ISC comptait plus de 20 personnes. Cette augmentation de la masse salariale reste cependant fragile car dépendante de l'obtention de contrats de la part de divers bailleurs.

respectifs, des formations à destination des FWUC. Celles-ci sont généralement réalisées par un nombre croissant de bureaux d'étude de petite taille aux capacités variables (KCC, CADTIS, SDC, SPC, ISC, etc.). Les schémas d'intervention et de conception de ces formations restent cependant très différents selon les acteurs. Alors que l'ISC a été créé et pourrait tirer sa légitimité de schémas d'intervention privilégiant un appui sur le long terme, en fonction des demandes des usagers, la majeure partie des appels d'offres pour des formations aux FWUC consistent en des appuis ponctuels sur des sujets prédéfinis par les mandataires (MoVWRAM, PDoVWRAM, bailleurs de fonds) qui prennent rarement en compte les réalités et demandes des FWUC auxquelles ces formations sont destinées.

Là encore, les choix et recommandations de l'AFD et de ses partenaires historiques de mettre les FWUC au centre des dispositifs de formation devant leur bénéficiaire (définition des objectifs et enjeux à traiter, sélection des prestataires, etc.), et de penser ces dernières de façon adaptative, n'ont eu que très peu d'échos chez les autres bailleurs de fonds qui ont leurs propres cultures, approches et contraintes. Cette situation semble être difficilement vécue par les membres de l'ISC qui, s'ils ont besoin de répondre à ces appels d'offres pour exister, se trouvent alors en porte-à-faux d'un point de vue méthodologique. La coopération australienne, dans le cadre du projet CAVAC, semble avoir internalisé le besoin d'un accompagnement dans la durée. Cela reste moins sûr en ce qui concerne la BAD qui, si elle a suivi les recommandations d'une étude réalisée dans le cadre du projet NWISP (d'inclure dans le projet WRSM DP un volet renforcement des capacités des FWUC préalablement créées), n'en a pas adopté l'idée directrice, à savoir que ces formations devaient être pensées sur le long terme, sur la base d'un diagnostic des besoins plutôt que de façon descendante.

En dehors de leurs faiblesses internes, l'ISC et la FWN font aussi face à deux contraintes externes majeures. Premièrement, le MoVWRAM, via son département des FWUC, son Technical Service Centre (TSC, appuyé par la coopération japonaise) et les PDoVWRAM, voit dans ces structures de possibles concurrents dans l'accès aux ressources générées par l'aide internationale, et ne fait donc rien pour faciliter leur intégration dans le schéma d'appui aux FWUC actuellement en cours de structuration (les discussions sur les utilisations potentielles du fonds de maintenance que nous décrivons en détail ci-dessous illustrent bien la volonté du MoVWRAM et des PDoVWRAM de se positionner comme les structures centrales d'appui aux FWUC). Deuxièmement, le MoVWRAM ne considère pas l'ISC et la FWN comme légitimes pour traiter de ces questions dont il s'estime le seul dépositaire officiel. La gestion de l'irrigation, bien que théoriquement transférée à des organisations locales, reste en effet un outil fondamental de l'action publique du Gouvernement dans les campagnes cambodgiennes.

La FWN, mettant en réseau plus d'une vingtaine de FWUC, tire sa légitimité du fait qu'elle représente quelques dizaines de milliers de paysans et, de par son existence même, constitue un signal vis-à-vis du MoVWRAM que les FWUC souhaitent pleinement assurer les responsabilités qui leurs sont confiées, en étroite discussion avec le MoVWRAM. Par contre, la FWN reste fragile et manque de la légitimité technique dont se prévalent le MoVWRAM et ses services. Pour l'ISC, la question se pose en d'autres termes. Enregistrée comme association au Ministère de l'Intérieur, l'ISC est un prestataire de services

« comme un autre » pour le MoVWRAM qui ne semble pas (encore ?) lui reconnaître une expertise particulière (à savoir celle de l'appui aux FWUC sur le long terme). De plus, l'ISC apparaît fortement marqué politiquement (plusieurs membres de son conseil d'administration entretenant des liens forts avec l'opposition politique cambodgienne), ce qui constitue peut-être un défi supplémentaire en termes de légitimité institutionnelle.

Face aux enjeux que revêt pour l'AFD la pérennisation économique, l'inscription dans le schéma institutionnel en construction, et le renforcement des capacités respectives de l'ISC et de la FWN via leur rapprochement, l'agence a décidé d'inclure ces deux organisations comme partenaires bénéficiaires du projet PSEA. Une des composantes du projet, sous la responsabilité d'une assistance technique du GRET recrutée par l'AFD, consiste en l'établissement et la mise en application d'un accord tripartite entre le MoVWRAM, la FWN et l'ISC. Cet accord vise à inscrire les nouvelles FWUC qui vont être créées dans le cadre du projet PSEA au sein de la FWN¹¹ et à leur faire bénéficier d'un appui spécifique de la part d'ISC. C'est aussi un moyen pour l'AFD d'établir l'ISC comme partenaire privilégié du MoVWRAM en ce qui concerne l'appui aux FWUC, en mettant en avant la spécificité de son approche inspirée des activités menées dans le cadre des projets Prey Nup et Stung Chinit. La durée des négociations sur le contenu de cet accord tripartite (près d'un an ; la convention du projet PSEA a été signée en mars 2013 ; les travaux d'appui de l'ISC aux FWUC démarrés en janvier 2015 et l'accord signé en octobre 2015) a fait qu'il a dû être financé en partie sur le prêt du projet PSEA, alors qu'il devait initialement être complètement financé sur subvention¹².

La durée des négociations illustre la frilosité du MoVWRAM vis-à-vis d'un accord qui met en avant un opérateur dont l'approche - plaçant les agriculteurs au centre de la gestion des périmètres irrigués et la société civile en appui de ces derniers - n'est pas (encore) partagée par tous. Cependant, le fait que le MEF accepte de financer un appui institutionnel sur prêt (engageant ainsi le gouvernement), qui plus est au bénéfice d'un acteur de la société civile, est une « première » au Cambodge. Il reste à déterminer plus finement dans quelle mesure ce financement traduit une adhésion à l'idée qui sous-tend l'accord tripartite (à savoir le besoin d'investir dans un mécanisme permettant de pérenniser les FWUC et donc les investissements réalisés) ou relève essentiellement de négociations liées aux conditionnalités de la convention de financement du projet PSEA.

Reconnaissance officielle, Institutionnalisation et Sous Décret

Le thème de la reconnaissance officielle des FWUC a émergé très rapidement dans le débat dès lors que l'officialisation de la FWUC de Prey Nup (nommée CUP : Communauté des Usagers de Polders) s'est posée à la fin des années 1990. Plus largement, l'enjeu était alors pour les bailleurs

11 - En parallèle, l'AFD incite également à ce que les FWUC créées dans le cadre des projets NWISP et WRSM DP adhèrent aussi à la FWN afin d'augmenter son poids « politique ». Jusqu'à présent, la FWN n'accepterait que les FWUC qui « fonctionneraient bien » (les critères d'évaluation ne semblent pas clairement définis), sur la base d'un 'audit' réalisé par l'ISC. Mi 2016, la FWN comptait 24 membres.

12 - Les contrats des autres assistances techniques, financés sur subvention également, ont été conclus plus tôt ; suite à une évolution défavorable du taux de change, le reliquat de la subvention ne permettrait plus de financer le volet « accord tripartite » du PSEA à 100% sur la ligne subvention.

de fonds et le gouvernement cambodgien, de consolider juridiquement un processus tout juste naissant, le MoVWRAM, ex-Direction Générale de l'Irrigation, de la Météorologie et de l'Hydraulique (DGIMH) du Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (MAFF), support de cette politique, étant lui-même un très jeune ministère, dont la création officielle datait du 23 juin 1999.

A cette époque, les bases juridiques sur lesquelles pouvaient s'appuyer les actions engagées étaient très minces avec l'article 59 de la Constitution du royaume du Cambodge de 1993, la Loi sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles de 1996, le sous-décret n°58 d'organisation et de fonctionnement du MoVWRAM de 1999 et la Circulaire n°1 du Bureau du Premier Ministre de 1999 également. L'article 59 de la constitution stipulait de façon très générale que

« L'État [devait] protéger l'environnement et l'équilibre des ressources naturelles et [devait] organiser et planifier clairement la gestion notamment, du sol, de l'eau, de l'air, des systèmes géologiques et écologiques, des mines, de l'énergie, du pétrole et du gaz, des carrières et sablières, des pierres précieuses, des bois et forêts et des sous-produits forestiers, des animaux sauvages, de la pisciculture et des ressources aquatiques ».

Pour préciser les modalités de gestion de la ressource en eau défendues par le gouvernement Cambodgien, ce dernier s'est rapidement engagé dans la rédaction d'une proposition de loi sur la gestion des ressources en eau via une assistance technique financée par la Banque Mondiale et la BAD dès la fin des années 1990 (projet APIP : *Agricultural Productivity Improvement Project*). Prévue pour être finalisée au début des années 2000, sa formulation définitive et sa ratification officielle prendront près de 10 ans, celle-ci n'étant promulguée que le 29 juin 2007.

Ce retard a eu des conséquences sur la mise en œuvre de la politique¹³ de gestion de l'eau agricole, dans la mesure où la ratification de la loi sur la gestion des ressources en eau constituait le préalable nécessaire à l'émission des décrets puis sous-décrets de sa mise en application. Les sujets identifiés devant faire l'objet de décrets d'application portaient, au début des années 2000, sur (1) la gestion intégrée des ressources en eau, (2) la délivrance de concessions privées d'exploitation de la ressource, et (3) le développement et la gestion de l'irrigation participative¹⁴. Avec l'appui des assistants techniques financés alors par le ministère des affaires étrangères français (fonds FSP), une proposition de décret sur ce dernier sujet fut ainsi rédigée en 2003 ainsi que plusieurs propositions de sous-décrets portant spécifiquement sur les « FWUC », le « transfert de gestion et certificat d'autorisation de gestion des FWUC », et enfin,

13 - Il n'y a pas à proprement parler de « politique » de l'eau agricole au Cambodge au sens d'un texte unique qui clarifierait la position du gouvernement sur le secteur. Nous utilisons le terme 'politique' dans une acception plus large désignant les priorités et la stratégie (explicite ou implicite) du gouvernement, appuyé par ses partenaires techniques et financiers, et les principes sous-tendant ses interventions. Certains éléments de cette 'politique' ne sont pas explicités, d'autres peuvent l'être dans différents documents, souvent élaborés dans le cadre de projets avec l'appui des bailleurs de fonds (par exemple : Policy and Implementation Guidelines for Sustainable FWUC ; Policy and Implementation Manual (incl. Guidelines) for Operations and Maintenance of Irrigation Schemes) et qui, par ailleurs, ne servent pas toujours de guide aux interventions de l'Etat.

14 - La loi de 2007, à son tour, identifie 4 priorités pour lesquelles des sous-décrets doivent être élaborés : (i) water licensing and water allocation, (ii) river basin management, (iii) farmer water user community (FWUC) establishment, and (iv) water quality management.

la « régulation du secteur de l'irrigation et la fourniture de services d'appui »¹⁵.

Mais avant cela, et pour s'affranchir des délais de rédaction puis promulgation des différents outils de la réglementation sur l'eau en cours d'élaboration, le MoVWRAM avait choisi d'émettre en juillet 2000 **la Directive 306**, précédemment décrite dans ce document. Elaborée à partir de la Circulaire n°1 dont elle s'inspirait, cette directive avait comme intérêt premier de fournir un cadre réglementaire, aussi ténu soit-il, pour permettre l'établissement formel et la reconnaissance statutaire des FWUC et préciser les principes de calcul de la redevance du service de l'irrigation. Elle a ainsi permis l'établissement de nombreuses FWUC, dans le cadre de diverses initiatives regroupées artificiellement sous le titre de politique de développement et gestion participative de l'irrigation (PIMD). En 2015, il y aurait ainsi au Cambodge plus d'un millier de FWUC, dont 400 seraient enregistrées au niveau du MoVWRAM et/ou des PDoVWRAM.

La principale faiblesse de la directive 306 résidait par contre dans le fait qu'elle constituait un support réglementaire trop restreint pour permettre l'établissement d'un dispositif opérationnel de gestion partagée entre le MoVWRAM et les FWUC, dont elle n'identifiait d'ailleurs pas les grands principes. S'agissant là de la seule référence tangible de la politique et du positionnement du MoVWRAM, les modalités pratiques de l'établissement des FWUC n'ont pas reçu l'attention suffisante de la part des PDoVWRAM ou du département des FWUC (niveau central du MoVWRAM) en charge de la création de ces dernières. Ainsi, « l'esprit » de la Circulaire N°1 et du Prakas 306 n'étaient pas le même pour l'AFD et le GRET et les services du MoVWRAM ; ces derniers privilégiant un strict respect de leur contenu, très éloigné pourtant de la diversité des conditions locales rencontrées.

Dans l'esprit de l'AFD et de certains de ses alliés au sein du MoVWRAM, ce vide (sur les principes de gestion partagée) devait être comblé par le décret sur le développement et la gestion de l'irrigation participative, ou PIMD, qui constituerait alors la stratégie officielle du MoVWRAM en matière de développement et de gestion des systèmes irrigués. Le projet de décret sur le PIMD, formulé dès 2003 et en partie inspiré de l'expérience de la Communauté des Polders (CUP) de Prey Nup, mettait les FWUC au cœur de la gestion des périmètres irrigués. Il envisageait que le gouvernement joue un rôle de régulateur et d'appui aux FWUC, et proposait, après une période transitoire, un transfert de responsabilité et d'autorité sur les systèmes irrigués depuis le gouvernement vers les usagers ; il ne sera jamais ratifié et ne semble plus à l'ordre du jour en 2016. Ainsi, aucun des interlocuteurs rencontrés lors des deux missions, n'a fait référence à ce dernier ni à la stratégie qui en justifiait alors la rédaction, ni encore aux orientations des actions engagées 10 ans auparavant. Il n'est plus fait mention non plus, d'un projet de sous-décret relatif au transfert de gestion et au certificat d'autorisation de gestion des FWUC qui, dans la lignée du projet de décret sur le PIMD, a pourtant fortement orienté les actions engagées au début des années 2000 comme l'atteste le *Memorandum of Understanding* (MoU) de la CUP de Prey Nup (validé en

15 - Respectivement les sous décrets Irrigation Management Transfer and Certification of Management Authority of the Farmer Water Users' Community et Irrigation Sector Regulation and Provision of Support Services.

Institutionnalisation et réalités d'un partage des responsabilités

La CUP de Prey Nup (avec son Memorandum of Understanding signé en 2008), la FWUC de Stung Chinit (avec sa Letter of Agreement signée en 2009) et les FWUC créées dans le cadre des projets NWISP et WRMSDP (dotées, pour certaines de Letters of Agreement), se différencient des autres FWUC (comme Sbov Andev et Kandal Stung) car elles sont 'dotées' d'un document officiel qui clarifie les rôles respectifs du MoWRAM, PDoWRAM, autorités locales (communes) et de la FWUC. A Prey Nup et Stung Chinit, cela se traduit par un partage des responsabilités d'opération et d'entretien qui, dans les grandes lignes, correspond aux différents niveaux d'infrastructures. Les infrastructures structurantes (barrage ou digue principale, canal primaire à Stung Chinit) sont sous la responsabilité du PDoWRAM. A Prey Nup, un système de polders, la FWUC est responsable du fonctionnement et du renouvellement des portes à clapets situées sur la digue primaire et qui permettent de contrôler le niveau d'eau dans les rizières. A Stung Chinit, les portes situés sur le canal primaire et qui déterminent la disponibilité en eau dans les différents secondaires sont sous la responsabilité du PDoWRAM. Dans les deux cas, ce partage des responsabilités a été négocié et les négociations formalisées dans le cadre d'un document. Dans les deux cas, la CUP et la FWUC doivent aussi élaborer, informer sur et faire respecter un plan d'irrigation qui porte une attention particulière à la question du drainage étant donné la nature des systèmes. La mise en œuvre de ce plan préalablement discuté avec le PDoWRAM et les usagers, dépend du bon déroulement des tours d'eau au niveau secondaire, dont la CUP et la FWUC assument la responsabilité. En deçà, la gestion de l'eau est de la responsabilité des usagers. A Sbov Andev et Kandal Stung, le niveau 'intermédiaire'

auquel pourrait s'exercer les responsabilités de la FWUC n'existe pas : le PDoWRAM conserve le contrôle des infrastructures structurantes et les agriculteurs négocient (ou pas) directement leur accès à l'eau d'irrigation avec le PDoWRAM qui manipule les infrastructures en fonction. Il faut noter que dans les 4 cas, la construction et l'entretien des canaux à la parcelle (tertiaire ou quaternaire en fonction des réseaux) relèvent de la responsabilité des usagers qui semblent peu enclins à le faire du fait de la perte en terre que cela occasionne (cela entraîne, dans certains cas, une diminution de la superficie irrigable – sauf à pomper directement dans les infrastructures structurantes). Ce partage des responsabilités relativement clair à Prey Nup et Stung Chinit s'est traduit par des investissements en termes de maintenance et réparations de la part du MoWRAM et de la FWUC sur les infrastructures dont ils avaient la responsabilité (ce n'est pas le cas dans les deux autres sites étudiés où les infrastructures ont été construites plus récemment). Si elles ne sont pas directement impliquées dans la gestion de l'irrigation, les autorités locales (communes) jouent un rôle crucial à Prey Nup et Stung Chinit. Tout d'abord, elles « acceptent » et légitiment le prélèvement de l'ISF directement par la FWUC (alors que cette redevance est souvent vue comme une forme d'impôt local, à propos duquel elles pourraient avoir à rendre compte auprès de la population) et elles jouent aussi un rôle en termes de 'police de l'eau', appuyant les FWUC en ce qui concerne le recouvrement des impayés. Finalement, elles participent au pilotage des activités de ces FWUC aux côtés du PDoWRAM. A Sbov Andev et Kandal Stung, les autorités locales sont aussi présentes mais la séparation des rôles et responsabilités reste assez floue, les représentants de la FWUC étant souvent également représentants villageois ou communaux.

Source : d'après Ivars (2015)

2008 par le MoWRAM après 5 ans de négociation) ou les lettres d'agrément (*Letter of Agreement*) des FWUC de Stung Chinit et de certains périmètres réhabilités dans le cadre du projet NWISP. Ces documents ont pour principal objet de préciser les modalités du partage des responsabilités entre le MoWRAM et les FWUC, en fonction des conditions particulières rencontrées dans chacun des périmètres irrigués. Un tel niveau de formalisation entre usagers et MoWRAM semble n'avoir eu lieu que dans le cadre de projets cofinancés par l'AFD et la BAD ; la proportion de FWUC ayant un tel agrément reste marginale, la majeure partie des FWUC étant simplement « enregistrées » auprès du MoWRAM ou des PDoWRAM. Il faut cependant noter que l'assistance technique de la BAD, dans le cadre du projet WRMSDP, a développé un modèle de document intitulé « *Agreement on division of responsibilities for management and maintenance between PDoWRAM and FWUC* » dont le statut reste flou.

La « politique » du PIMD ne semble plus être à l'agenda du MoWRAM, tout comme ne l'est plus la formalisation du transfert de responsabilité du MoWRAM vers les FWUC via la délivrance d'un certificat d'autorisation de gestion à ces dernières (une telle formalisation n'ayant sans doute jamais vraiment été à l'agenda du ministère). Depuis la promulgation de la loi sur la gestion des ressources en eau en 2007, et sur l'insistance des bailleurs de fonds, les discussions semblent s'être focalisées sur l'un des sous-décrets

initialement planifiés, celui des FWUC. Après de longues négociations qui achoppaient notamment sur le principe même de paiement pour un service d'irrigation perçu par certains comme politiquement inacceptable¹⁶, le sous décret a été officiellement promulgué le 12 mars 2015. Si l'intitulé du sous-décret traduit bien son objectif de réglementer les conditions de création, l'organisation, les fonctions et le fonctionnement des FWUC, son contenu semble marquer un tournant dans la trajectoire de la politique cambodgienne de gestion de l'eau agricole.

Il est en effet significatif d'observer que si l'objectif de gestion effective et durable de l'irrigation reste affiché, et que l'établissement de FWUC apparaît comme l'outil mis en avant pour satisfaire cet objectif, le premier article de contenu (article 5, chapitre 2) reconnaît que le MoWRAM possède les pleines compétences pour la gestion des FWUC, avec des responsabilités déclinées comme suit :

- 1 - Administrer les FWUC et tous les systèmes d'irrigation ;
- 2 - Valider la demande d'enregistrement d'une FWUC ;

16 - Le terme Irrigation Service Fee (ISF) a par ailleurs été remplacé par le terme Irrigation Service Contribution (ISC) qui, dans le contexte cambodgien, semble être moins associé à la notion de « taxe ». Enfin, les appels répétés à la transparence et la responsabilité des FWUC dans la collecte et l'usage de la redevance (exprimés par les agriculteurs et les responsables des FWUC eux-mêmes) illustrent clairement les « soupçons » qui restent largement associés à un prélèvement financier par toute forme d'autorité.

- 3 - Refuser l'enregistrement ou dissoudre une FWUC ;
- 4 - Fournir un accompagnement pour l'établissement des statuts et règles internes des FWUC ;
- 5 - Faciliter avec les organisations et acteurs concernés, la mise en place et le développement de la gestion des FWUC ;
- 6 - Coordonner et faciliter les élections des comités élus des FWUC ;
- 7 - Régler les conflits liés aux FWUC ;
- 8 - Rechercher des financements additionnels pour l'appui aux FWUC ;
- 9 - Fournir des formations pour renforcer les capacités des FWUC.

La première des responsabilités dévolue au MoWRAM (administrer les FWUC et tous les systèmes d'irrigation) est clairement en rupture avec le principe qui avait jusqu'alors guidé l'appui des bailleurs de fonds à l'élaboration des (projets) de cadres réglementaires de l'eau agricole au Cambodge, puisqu'en effet, ce principe repose sur la création d'organisations autonomes et responsabilisées, appuyées certes par le MoWRAM, mais à qui seraient transférées à termes la gestion et l'autorité sur les systèmes d'irrigation, dans le cadre d'accords de partage, signés par le MoWRAM, les collectivités locales et les représentants des FWUC.

Les deux idées clés mises en avant par l'AFD et ses partenaires, à savoir le principe de paiement d'un service de l'irrigation et le transfert de responsabilités ne sont pas ignorées mais sont « repoussées » à plus tard. Il est ainsi prévu que les principes de calcul de la redevance soient déterminés dans le cadre d'une nouvelle directive conjointe du MoWRAM et du MEF (article 35, chapitre 8) avec le risque d'aboutir à une formule générique qui ne saurait traduire la diversité des situations des périmètres irrigués. Le transfert de gestion (chapitre 9) est rendu conditionnel à la mise en capacité des FWUC et à l'élaboration d'un accord spécifique, toutes deux sous la responsabilité du MoWRAM.

Le sous-décret finalement ratifié consolide ainsi le pouvoir du MoWRAM sur les FWUC existantes, annulant de fait tout le processus de gestion partagée de l'irrigation, ou PIMD, comme il était perçu/souhaité par l'AFD et ses partenaires. Ce faisant, le sous-décret reste dans l'esprit des textes qui avaient jusqu'alors guidé les services du MoWRAM, à savoir la circulaire N°1 et le Prakas 306. Le texte apparaît comme une volonté de reprise en main des FWUC avec la définition d'un cadre très rigide de fonctionnement, mais aussi d'organisation et de gouvernance des FWUC, allant jusqu'à fixer le nombre et les fonctions de chacun des représentants qu'elles seront en droit de choisir, indépendamment de la réalité locale et des conditions propres à chaque système d'irrigation. Enfin, le sous-décret indique que toute FWUC existante doit se réenregistrer auprès des PDoWRAM et du MoWRAM dans les six mois suivant la promulgation du décret (à savoir avant le 12 septembre 2015). Les PDoWRAM sont responsables d'identifier les FWUC devant être réenregistrées et, pour que ce réenregistrement se fasse, celles-ci doivent réviser leurs statuts afin qu'ils soient conformes avec le nouveau sous-décret (comme cela avait pu être le cas pour la CUP de Prey Nup à la fin des années 1990). Le contenu après révision, du *Memorandum of Understanding* de Prey Nup et des *Letters of Agreement* de Stung Chinit et des périmètres des projets NWIWP et WRMSDP et les conséquences possibles de la mise en conformité avec le sous-décret sur le fonctionnement

des FWUC et leurs relations avec les autorités locales et les PDoWRAM restent des sujets d'interrogation.

Le nouveau sous-décret s'apparente donc plus à la directive 306, qu'il duplique plutôt qu'il ne complète, plutôt qu'aux projets de décrets qui avaient été élaborés avec l'appui de l'AFD et du ministère des affaires étrangères français dans le courant des années 2000. Il présente les mêmes faiblesses que la directive 306 quant au manque d'opérationnalité du cadre proposé. Mais il va aussi plus loin en clarifiant les rôles respectifs du MoWRAM et des FWUC, en affichant des principes de gestion administrée publique. Etant donné la sensibilité de certaines questions (notamment en ce qui concerne *l'Irrigation Service Contribution*), il peut néanmoins servir aux FWUC pour demander des comptes au MoWRAM, notamment si les collectivités locales s'en saisissent. Ce sous-décret apparaît cependant bien seul dans un cadre politique et réglementaire à peine ébauché et les conditions politiques de sa promulgation font un peu plus douter des orientations voulues par le MoWRAM aujourd'hui et sur lesquelles nous reviendrons dans la troisième partie de ce rapport.

Il apparaît en effet que ce sous-décret est l'aboutissement d'une très forte pression exercée par la BAD, financeur sur don d'une mission d'assistance technique visant à appuyer le processus d'opérationnalisation de la politique de gestion des ressources en eau, portée par le MoWRAM. Ce projet d'assistance technique étant arrivé à échéance en janvier 2015, sans qu'aucune avancée n'ait été enregistrée en matière de formulation de textes réglementaires, il a été prolongé jusqu'en juin 2015 et le MoWRAM s'est vu notifié le fait que la deuxième et dernière tranche de financement ne pourrait être versée que dans la mesure où des résultats tangibles pourraient être affichés avant cette échéance (le premier versement ayant été fait à la signature du projet). La promulgation du sous-décret est le produit de ce bras de fer et nous ne savons pas encore aujourd'hui si son existence et son contenu doivent plus aux enjeux de décaissement de la deuxième tranche de financement, plutôt qu'à l'avancée des discussions internes au MoWRAM dans la mise en place de sa politique. Par contre, il est clairement apparu que la signature de ce sous-décret qui formalise le rôle du MoWRAM auprès des FWUC ouvre la voie à des demandes de budget spécifiques pour l'opérationnaliser.

Outil transversaux : Fonds de Maintenance & CISIS

Dès le projet de réhabilitation des polders de Prey Nup, l'AFD semble avoir privilégié une approche visant à **un partage plutôt qu'à un transfert des responsabilités** de gestion des périmètres irrigués.

La vision de l'AFD, convergente avec celle du GRET (opérateur sur les projets Prey Nup et Stung Chinit), était qu'une gestion partagée ne saurait se limiter à la seule question du transfert de la prise en charge financière et de la gestion du fonctionnement et de l'entretien des périmètres irrigués. Pour l'AFD et ses partenaires, mise en capacité des acteurs locaux (*empowerment*), accompagnement technique (vulgarisation agricole, micro-finance) et sécurisation foncière (à des fins d'augmentation des investissements des agriculteurs) étaient autant de préalables à tout partage de responsabilités – auxquels, par ailleurs, la circulaire N°1 ne prêtait pas attention.

Le faible degré d'organisation collective des communautés villageoises, l'absence de compétences locales avérées en matière de gestion des systèmes irrigués collectifs, la grande précarité économique des ménages agricoles et la faible valeur-ajoutée générée par la culture du riz, ainsi que la frilosité du MoVWRAM à se décharger de ses prérogatives premières, militaient donc pour un partage plutôt qu'un transfert des responsabilités (et des coûts correspondants). Celui-ci devait par ailleurs être progressif, avec une montée en charge tenant compte de l'amélioration graduelle des résultats de la production agricole et des compétences en gestion des FWUC. Ce principe de partage progressif était d'ailleurs clairement affiché dans la circulaire N°1 de 1999, quoique selon une formule de calcul inadaptée à une mise en pratique locale. La circulaire prévoyait en effet que le MoVWRAM appuie financièrement les FWUC nouvellement créées en contribuant à leur budget sur une durée de 5 ans, période au-delà de laquelle les FWUC étaient censées avoir acquis les capacités financières et techniques nécessaires pour remplir leurs obligations en termes de fonctionnement et de maintenance.

Si la vision de l'AFD a longtemps privilégié un partage de gestion, cela apparaît moins évident pour le MoVWRAM qui semble osciller entre deux postures, comme cela pouvait être le cas au tournant des années 2000. Les défenseurs de la première, qui pilotaient la mise en application de la Circulaire N°1 dans le cadre de l'initiative PIMD du gouvernement, trouvent illusoire d'imaginer les agriculteurs capables d'assumer des responsabilités au-delà d'une prise en charge de tâches très finalisées et locales (gestion routinière : partage de l'eau en deçà du niveau primaire, petit entretien et paiement d'une redevance pour assurer ces coûts) et perçoivent ces initiatives de transfert comme une dépossession de leurs prérogatives premières et une délégitimation de leurs fonctions. La gestion des périmètres doit rester sous la responsabilité du MoVWRAM ; des groupes d'usagers peuvent certes être mis en place mais ceux-ci doivent opérer sous la tutelle de l'administration. Les défenseurs de la seconde vision semblent penser qu'un partage des responsabilités entre usagers et MoVWRAM est possible, ou tout au moins, ont fait le choix de soutenir l'option défendue par l'AFD, en objectant toutefois, pendant de longues années, que le MoVWRAM n'avait pas, et quel que soit le niveau de partage des responsabilités, les moyens d'assumer l'entretien récurrent des périmètres réhabilités ; son budget annuel n'ayant pas de rubrique spécifiquement dédiée à cela.

En termes pratiques, en effet, un partage des responsabilités doit se traduire par un partage des coûts de fonctionnement et d'entretien entre les usagers et le MoVWRAM. D'un côté, la redevance (ISF) reflète un équilibre entre l'acceptabilité sociale d'un paiement pour un service de gestion de l'eau et les coûts de fonctionnement et d'entretien propres à chaque système hydraulique, et son montant doit être négocié entre usagers et le MoVWRAM¹⁷. D'un autre, la contribution du MoVWRAM, sur budget national, est censée assurer le maintien en bon état de structures principales (barrages, canaux primaires et digues),

potentiellement stratégiques et multifonctionnelles (voies de communication, protection de l'habitat, eau potable, pêche, etc.). Jusqu'à présent ce principe de partage des coûts n'a pas été appliqué pour deux raisons qui s'auto-renforcent. La première est l'absence de réels accords de partage de responsabilités (et donc des coûts qui en découlent) entre les FWUC et le MoVWRAM (à l'exception des périmètres de Prey Nup et Stung Chinit). La deuxième est l'absence d'un dispositif de financement dédié à la maintenance au sein du MoVWRAM, ce qui est souvent avancé par les officiels du ministère comme une des raisons pour lesquelles tout transfert de gestion ne peut se faire (car le ministère ne serait pas en mesure de remplir ses obligations)¹⁸.

Ce constat amena l'AFD à soutenir, à partir de 2001 dans le cadre d'une mission d'appui institutionnel au projet Prey Nup, une réflexion avec le MoVWRAM puis une étude de faisabilité auprès du MEF pour la création d'une nouvelle ligne budgétaire appelée « fonds de maintenance » au sein du budget du MoVWRAM. Le fonds de maintenance apparut de ce fait très vite fédérateur, des pro comme des anti transfert, dans la mesure où il visait à doter le MoVWRAM de moyens complémentaires pour entretenir des réseaux dont il avait la charge, quel que soit le degré de partage des responsabilités envisagé. Si le MoVWRAM reste très frileux en ce qui concerne la formalisation d'accords de partage de responsabilité (voir ci-dessus), le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) a envoyé à la BAD, en date du 29 juin 2010, une *Development Policy Letter* informant cette dernière de l'ouverture d'une ligne budgétaire dédiée à la maintenance des infrastructures hydrauliques auprès du MoVWRAM.

Jusqu'en 2014, cependant, ce fonds était géré par l'*Engineering Department* (ED) du MoVWRAM et était essentiellement utilisé à des fins de construction/réhabilitation de nouveaux périmètres. Sous pression du MEF, les fonds seront finalement mis à disposition du *Department of Irrigated Agriculture* (IAD) dans le courant de l'année 2014. L'année 2015 a donc été la première année où l'utilisation de ce fonds de maintenance a pu être planifiée et rationalisée. Dans le même temps une « politique et manuel de gestion pour le fonctionnement et l'entretien des périmètres irrigués »¹⁹ a été développée (avec le soutien d'une assistance technique de la BAD dans le cadre du projet WRSMDP) et validée par un comité interministériel (MoVWRAM, MAFF, MEF). Enfin un sous secrétaire d'état en charge du fonctionnement et de l'entretien des infrastructures a été récemment nommé (même s'il semblerait qu'il s'agisse là d'une nomination avant tout politique ; la personne ne s'étant pas encore appropriée l'enjeu) et le MoVWRAM travaille à l'élaboration d'un plan pluriannuel de maintenance sur 2016-2020 (le dernier plan de maintenance, élaboré avec l'appui de l'AFD pour la période 2012-2017, étant resté lettre morte, le devenir et l'utilité de ce nouveau document restent une question ouverte). En Janvier 2016, ces évolutions ont été actées au plus haut niveau décisionnel cambodgien (bureau du Premier ministre) via l'adoption d'un document cadre de « politique de programmation de maintenance et de réhabilitation

17 - Pour des raisons d'acceptabilité sociale, l'AFD considère que l'ISF ne doit pas dépasser 30% du gain attribuable à la réhabilitation des infrastructures hydrauliques. Dans une perspective de durabilité des infrastructures, cela a deux implications majeures : (1) la limitation du montant des investissements ; (2) la nécessité d'une contribution financière directe du MoVWRAM à l'entretien des infrastructures.

18 - L'absence de dispositif de financement de la maintenance ne nous semble pas être la raison principale pour laquelle le ministère se refuse à un réel transfert de gestion mais n'en reste pas moins une raison « valide ».

19 - *Policy and Implementation Manual (incl. Guidelines) for Operations and Maintenance of Irrigation Schemes*.

des systèmes irrigués’ qui identifie deux lignes budgétaires séparées (réhabilitation et maintenance) et des critères d’utilisation pour ces dernières.

Ce cadre politique, comme les guides et manuels O&M développés dans le cadre de l’assistance technique du projet VRSDP de la BAD, mettent en avant des critères de choix dans l’allocation des ressources du fonds de maintenance ; critères qui recoupent en partie les priorités des bailleurs de fonds (date de réhabilitation et présence d’une FWUC active). Le cadre politique comme les agents de l’Irrigated Agriculture Department, mettent en avant un besoin de privilégier une utilisation du fonds de maintenance pour des systèmes de petite et moyenne taille qui (1) ont des infrastructures en bon état et où les disponibilités en eau sont suffisantes ; (2) ont un fort potentiel de production (rendement et double culture) dans des zones de production importantes (3) avec une FWUC enregistrée, fonctionnelle, de préférence collectant l’ISF et ayant l’appui des paysans, autorités et bailleurs de fonds. La logique est de commencer par de petits investissements, permettant d’avoir des résultats importants, sur le plus grand nombre de systèmes possibles. Dans les faits cependant, et étant donné les critères qui restent très larges, le choix des sites à entretenir reste peu transparent et dépend de décisions politiques prises au plus haut niveau (comme celle d’investir sur l’ensemble du territoire). De plus, l’introduction de notions telles que celles de l’*emergency* et de la *backlog maintenance* (vues comme prioritaire pour le gouvernement) pour désigner des travaux importants laisse à penser qu’une partie de ce fonds de maintenance sera utilisée pour réhabiliter certains périmètres jugés stratégiques (même si cela se fera peut être sous le contrôle non pas de l’ED mais de l’IAD). Concrètement, le terme de backlog maintenance a été introduit par l’IAD pour désigner les travaux d’entretiens nécessaires après 5 ans de non-intervention, de façon à éviter l’emploi du terme de réhabilitation (les bailleurs mettant en avant le besoin d’entretenir les investissements réalisés plutôt que la réhabilitation de périmètres).

La mise en place d’un fonds de maintenance, et l’adoption d’une politique de réhabilitation et de maintenance, sont des avancées significatives car le MoVWRAM se dote d’outils pouvant lui permettre d’assumer (une partie de) ses responsabilités. Depuis sa création, la dotation du fonds de maintenance n’a cessé d’augmenter (même si elle reste plus faible par rapport aux investissements pour des réhabilitations et bien en deçà des besoins)²⁰ mais nous n’avons pas pu nous faire une idée de la façon dont le MEF ou le MoVWRAM envisageaient ce fonds : récurrent annuel jusqu’à un certain plafond, et lequel, ou appui pluriannuel selon une certaine fréquence, et laquelle. Le MEF semble être prêt à débloquer des fonds significatifs mais demande en retour des gages d’utilisation rationnelle de ces derniers. Les développements institutionnels appuyés par la BAD vont certes dans ce sens, mais leur mise en pratique reste encore incertaine. Les bailleurs de fonds qui souhaitent pérenniser les investissements qu’ils ont contribué à financer par une utilisation sélective du fonds de maintenance et la formalisation d’accords de transfert de gestion, font ainsi face à diverses logiques internes au MoVWRAM et notamment (1) la priorité donnée à l’extension des surfaces irriguées et à la construction de nouvelles infrastructures ; (2) des dynamiques

de redistribution interne de ce qui est encore largement vu comme une rente.

Le besoin de « compléter » des périmètres, c’est-à-dire d’y construire des canaux tertiaires voir quaternaires, est, ainsi, aujourd’hui présenté comme un (nouveau) pré-requis à tout transfert de gestion et une condition nécessaire à l’acceptabilité sociale de l’ISF alors même que les agriculteurs n’en font pas toujours la demande (car cela implique une perte en terres qui n’est pas compensée par le gouvernement Cambodgien et qu’ils doivent contribuer financièrement à la construction) et que cela reflète une vision de l’irrigation éloignée des pratiques cambodgiennes où le contrôle de l’eau reste minimal. La deuxième logique que nous soulignons (distribution d’une rente) est, elle, illustrée par les intenses discussions sur les postes d’utilisation possibles du fonds de maintenance : entretien d’infrastructures, support aux FWUC, mise à jour du CISIS (voir ci-dessous), qui sont autant de sujets portés par différents départements du MoVWRAM ; des discussions qui par ailleurs acquièrent une certaine légitimité par le biais de schémas clarifiant les procédures de demandes, de justification des besoins, et de validation des dépenses – schémas qui servent à leur tour de gages de transparence mais restent éloignés des pratiques quotidiennes observées dans le secteur.

Pour l’AFD, rationaliser les investissements passait par l’existence d’une base de données. Ce sera le CISIS (*Cambodian Information System on Irrigation Schemes*) dont la construction s’est faite de façon progressive à partir de 2004 avec le soutien de différents bailleurs (JICA, AFD, BAD, NDF, AusAid). Dans un premier temps pensé comme un inventaire, CISIS a progressivement évolué en une base de données géo-référencée. Les données ayant été collectées sur une durée de 10 ans, dans le cadre de différents projets, les informations sur les différents systèmes, structurées en 7 grandes composantes²¹, restent très hétérogènes. Au-delà de l’élaboration de la base de données, l’AFD, a également financé diverses formations auprès des services centraux du MoVWRAM et des PDoVWRAM²² ; l’ambition étant de mettre en place une équipe de gestion de la base de données et du SIG avec des représentants des différents départements techniques du MoVWRAM (IAD, FWUC, DPIC). Cela restera un vœu pieu (voir ci-dessous).

Les informations de base du CISIS sont complétées par deux modules dynamiques. Le premier est un module « maintenance » (*Budgeting and Maintenance Module*) qui permet de budgétiser les besoins en termes d’entretien sur la base de scénarios simples de dégradation des infrastructures. Ce module a été développé (en 2008) par un ancien membre d’Handicap International qui avait assuré la supervision technique des travaux de réhabilitation des polders de Prey Nup à la fin des années 1990 et reste assez sommaire. Le second est un module « socio-économique », développé dans le cadre du projet NWISP, qui permet de mettre en regard les

20 - En 2015, la ligne budgétaire pour la réhabilitation (~31,5 millions de dollars) était plus de 3 fois supérieure à celle de la maintenance, reflétant une priorité politique claire au développement et à la réhabilitation de nouvelles infrastructures.

21 - Le CISIS est structuré en 7 sections : données générales ; historique de construction et réhabilitation ; type de contrôle de l’eau et superficie irriguée ; existence et caractéristiques de la FWUC ; gestion financière ; mode et niveau d’utilisation et d’entretien du système ; types de culture, rendements et revenus ; caractéristiques physiques du système de captage ; caractéristiques physiques du réseau de distribution.

22 - Ces formations avaient pour objet les Systèmes d’Information Géographique (SIG), l’analyse spatiale (télédétection, enquêtes de terrain, utilisation de GPS), la gestion de la base de données même (saisie et vérification des données, réalisation de requêtes), ainsi que la maintenance des périmètres irrigués.

gains liés à une réhabilitation avec les coûts de cette dernière. Cependant, malgré l'existence de ces modules, le CISIS ne semble pas être envisagé par les responsables du MoVWRAM comme un outil d'aide à la décision pour prioriser et justifier les choix d'investissement dans l'entretien de périmètres récemment réhabilités.

En effet, pour le MoVWRAM, le CISIS **apparaît comme un outil de planification des nouveaux investissements plutôt que comme un outil de gestion de l'existant**. Les informations les plus mobilisées, et largement mises en avant à des fins politiques, sont en effet (1) le nombre de systèmes ; (2) les superficies irriguées et (3) la condition des infrastructures (fonctionnelles ou non-fonctionnelles). Cela reflète ce qui reste la priorité du ministère, à savoir l'extension des superficies irriguées plutôt que l'entretien et la gestion durable des investissements réalisés dans le passé. Le CISIS reste par ailleurs sous la férule du *Department of Planning and International Cooperation* (DPIC) qui semble être sous le contrôle direct du ministre ; les autres départements techniques ne semblant pas y avoir accès²³. Ainsi, le *Department of Irrigated Agriculture* (IAD), dont le mandat principal est de s'assurer du fonctionnement et de l'entretien des périmètres irrigués et de piloter the *Policy for Operations and Maintenance of Irrigation Systems* (développée avec l'appui de la BAD dans le cadre du projet VRSM DP), commande-t-il ses propres études sur l'état des périmètres irrigués et l'évaluation des besoins financiers en termes de maintenance. Les agents de l'IAD travaillent ainsi avec les PDoVWRAM et ne mobilisent pas la base de données CISIS qu'ils considèrent peuplée de dead data inutiles. Ce manque de mises à jour régulières des données, souligné par tous au sein du MoVWRAM, est à la base de demandes répétées d'appui, et ce, alors que personne au sein du MoVWRAM ne semble en mesure d'explicitier en quoi une telle mise à jour serait utile – au-delà d'avoir une base de donnée à jour. Comme dans de nombreux pays, l'existence même d'une base de données, avec des données quantitatives et géo-localisées, apparaît être une question sensible : 'qui a accès aux données et à quelles fins ?' constitue un enjeu central non résolu.

A l'inverse des autres outils transversaux que nous avons discutés ci-dessus, le CISIS a clairement été approprié par le MoVWRAM – peut être trop même car cette appropriation est le fait exclusif d'un nombre très limité d'individus ce qui soulève des questions de transparence et de durabilité du dispositif. Avec ces 2790 sites listés (mais près de la moitié pourrait ne bien être que des ruines), il exerce une fascination certaine sur l'ensemble des acteurs en tant que « preuve moderne » de la relation historique qui unit le peuple khmer à son territoire via la gestion hydraulique, et dont l'ancienne civilisation khmer constituerait la référence fondatrice, par ailleurs critiquée par certains auteurs. Au-delà de la qualité des données y compris sur le nombre des systèmes et leur mise à jour (que nous n'avons pas pu analyser dans le cadre de cette étude mais qui fait l'objet d'un travail dans le cadre de l'assistance technique que l'AFD apporte au MoVWRAM), les discussions autour de CISIS, du fonds de maintenance et de leurs utilisations respectives

reflètent des jeux d'influence entre les différents départements du MoVWRAM (en lien avec leurs alliés respectifs dans les PDoVWRAM) ; la réhabilitation de périmètres irrigués, et dans une moindre mesure la collecte et la mise à jour de données pour le CISIS (qui a un coût réel et ne fait pas parti du mandat des agents du MoVWRAM), constituant en effet une rente pour des fonctionnaires sous-rémunérés.

PERSPECTIVES : ENJEUX EN TERMES DE POSITIONNEMENT

Les enjeux spécifiques à la mise en place d'outils et de dispositifs dans le cadre de projets de développement ou d'appuis institutionnels plus larges sont bien souvent le reflet d'enjeux plus « essentiels » ayant trait aux relations complexes entre gouvernements et bailleurs de fonds, à leurs stratégies et priorités respectives, ainsi qu'aux pratiques de travail au quotidien.

Décalage entre priorités gouvernementales et orientations des bailleurs de fonds

La chronique de la mise en œuvre de projets et d'appuis institutionnels en faveur du développement de systèmes irrigués fonctionnels et durables que nous avons dressée fait apparaître un net décalage de rythme et de modalités de mise en œuvre, si ce n'est de positionnement idéologique, entre le MoVWRAM et l'AFD et ses partenaires. Il transparaît en effet de notre travail que le MoVWRAM n'a jusqu'à aujourd'hui pas été en mesure ou n'a pas souhaité s'inscrire dans l'agenda de partage des responsabilités de gestion de l'irrigation proposé par les bailleurs de fonds, du moins lorsqu'il s'est agi de capitaliser sur des résultats acquis au sein de projets bien définis. Ces projets sont certes généralement considérés comme exemplaires et acquièrent même le statut de « pilote » ou de « modèle », mais c'est moins pour s'en servir d'exemple que pour souligner leur caractère exceptionnel et, en conséquence, l'impossibilité de répliquer l'expérience ou de développer un cadre institutionnel et politique inspiré de ces interventions. Le premier indicateur de la frilosité du MoVWRAM (mais aussi du gouvernement dans son ensemble) à formuler une politique cohérente de gestion partagée de l'irrigation reste sa non-volonté d'emprunter pour des activités « d'appuis institutionnels » qu'il ne s'approprie, au mieux, que partiellement. Cette non volonté à emprunter pour des activités qui ne sont pas immédiatement productives n'est pas une spécificité du Cambodge ; elle se retrouve dans de nombreux pays et reste largement dictée par des directives des Ministères de l'Économie et des Finances dont l'une des préoccupations majeures est de limiter le taux d'endettement du pays.

Au début des années 2000, le décalage observé semblait plutôt lié à l'ampleur des sujets à traiter et des efforts d'organisation qu'ils nécessitaient pour un jeune ministère dont les compétences internes étaient encore faibles et en devenir. Progressivement toutefois, ce décalage semble prendre une inflexion qui traduit une divergence d'appréciation quant aux contenus et modalités des réformes à mener. Ainsi, le PIMD devient-il rapidement pour le MoVWRAM un moyen de renforcer ses compétences internes et d'affirmer sa volonté d'être l'acteur pivot de la définition et de la mise en œuvre des orientations politiques en matière de gestion agricole de

23 - Un autre exemple de cloisonnement est le fait que les différents bailleurs de fonds financent des activités spécifiques pour compléter le CISIS en parallèle de projets de réhabilitation. Cependant, ils ne font parvenir que très rarement aux personnes en charge du CISIS les données qu'ils peuvent récolter et créer dans le cadre de ces projets de réhabilitation (via par exemple des études de faisabilité ou d'avant projet détaillé, etc.).

> Ouvrage de contrôle porté opéré par la CUP - mai 2015



l'eau. Pour faire court, le PIMD est le dispositif à travers lequel le MoVRAM se construit et s'impose comme acteur incontournable du secteur, et au travers duquel certains individus acquièrent leur légitimité et leur influence au sein du MoVRAM. Cette implication croissante du MoVRAM dans le PIMD, a pu être vue comme un signe d'appropriation des enjeux et questionnements portés par les bailleurs de fonds et leurs opérateurs de développement, alors que ce n'était peut-être pas le cas. Elle a donc été soutenue dans la mesure où elle constituait une des conditions de l'institutionnalisation, et donc de la pérennisation, des processus de transfert de gestion à l'œuvre dans un certain nombre de projets-pilotes. Toutefois, cette volonté de renforcement en interne, légitime dans ses fondements, est apparue rentrer assez rapidement en concurrence avec la volonté de renforcer les capacités locales de gestion de l'eau, qui prenait la forme d'un appui aux FWUC et à leur institutionnalisation, action vue comme légitime (du moins pour les bailleurs et leurs opérateurs) mais aussi nécessaire pour obtenir les résultats attendus en matière de croissance de la production agricole.

L'objectif de double renforcement du MoVRAM et des FWUC était promu par les bailleurs, via par exemple la mise en œuvre du NWISP et du WRMSDP. Cependant, le déséquilibre entre les objectifs internes du MoVRAM (se renforcer) et ceux, externes, de consolider l'émergence d'une politique de gestion durable de l'irrigation, se fit de plus en plus clairement au détriment des FWUC. Le MoVRAM voyait dans ces dernières un moyen de renforcer son positionnement dans le schéma institutionnel en cours d'élaboration plutôt que de futurs partenaires. Ainsi, alors qu'initialement le centre de gravité des opérations (projet Prey Nup/Stung Chinit) était positionné sur les thèmes de la gestion de l'eau agricole et du renforcement des acteurs y contribuant (aussi

bien les usagers que les personnels du MoVRAM), celui-ci s'est déplacé vers le seul développement d'infrastructures nouvelles et des capacités du MoVRAM. Cette tendance n'est pas seulement le fait du MoVRAM mais est aussi liée à une évolution du paysage institutionnel qui s'est traduit par la dilution du rôle de certains acteurs historiques tels que l'AFD et le GRET et l'influence croissante d'autres acteurs ayant une fibre sociale moins marquée (bureau d'étude privés, agences de développement orientées vers le développement d'infrastructures : JICA, coopération chinoise et coréenne).

Cette tendance se trouve aujourd'hui confirmée avec des prises de position plus affirmées de la part du MoVRAM d'utiliser la dynamique impulsée pour asseoir son pouvoir et sa capacité d'administration directe des systèmes irrigués, comme le récent sous-décret sur les FWUC peut l'illustrer. Les objectifs du MoVRAM ne semblent plus aujourd'hui (l'ont-ils jamais été ?) de construire une politique partagée de gestion de l'eau au sein de laquelle il assurerait un rôle de planification, d'accompagnement et de contrôle du développement d'un réseau de systèmes irrigués gérés localement par les usagers organisés au sein de FWUC responsabilisées. Le MoVRAM paraît se focaliser sur la poursuite de sa marche en avant dans l'aménagement ou la réhabilitation de nouveaux périmètres irrigués qu'il administrera directement via ses PDoVRAM (qui se sont significativement renforcés au cours des 10 dernières années), maintenant une tutelle forte sur des FWUC plus ou moins virtuelles ; les activités de construction offrant par ailleurs de nombreuses opportunités de malversation qui, semble-t-il, restent monnaie courante dans le secteur. Il y a ici une double tension entre des cadres du MoVRAM (de l'échelle nationale à l'échelle locale) qui s'inscrivent pleinement dans les discours et références internationaux, mais dans le but de renforcer leur institution et leur positionnement en son

sein, et les observateurs/acteurs externes partagés entre la condamnation de telles pratiques et la volonté et le besoin de renforcer les institutions de l'Etat dans une perspective de pérennisation des avancées observées.

Les raisons structurelles de ce décalage et leurs répercussions possibles

Ce constat de non-alignement malgré l'énergie dépensée, les moyens mobilisés et les résultats acquis, tient semble-t-il pour une part aux choix du Ministre qui, depuis sa prise de fonction lors de la création du MoVWRAM, s'est progressivement éloigné des orientations affichées par les bailleurs de fonds historiquement engagés dans ce secteur. L'arrivée en force de nouveaux interlocuteurs financiers tels que la Chine, a d'ailleurs contribué à l'accroissement de ce décalage en fournissant au MoVWRAM les ressources nécessaires au développement de nouvelles infrastructures sans les contreparties demandées par l'AFD et la BAD en matière de construction institutionnelle et/ou de compensation des impacts sociaux (sécurisation foncière) et environnementaux. Il faut cependant noter que cette orientation ne semble pas faire consensus au sein du ministère. L'ancien secrétaire d'état Veng Sakhon (aujourd'hui Ministre de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches), longtemps « point focal » des interventions de l'AFD au sein du MoVWRAM, exprime en effet, à qui veut l'entendre, le fait que construire de nouveaux périmètres sans assurer leur pérennité ne pourra qu'éroder la confiance de la population et qu'il est donc nécessaire de renforcer la collaboration entre le MoVWRAM, le MEF, les bailleurs de fonds historiques du secteur (y compris en appui aux projets d'infrastructures chinois), la société civile, et les FWUC (dont l'existence est un fait qui ne peut plus être ignoré).

Aussi, il apparaît hâtif de penser que le centrage sur la construction d'infrastructures hydrauliques tient plus à la personnalité d'un homme qu'à une nécessité pour le MoVWRAM de s'inscrire dans la politique d'un gouvernement et d'un parti pour lesquels le développement de systèmes irrigués constitue à la fois le signe tangible de la présence de l'Etat dans les campagnes cambodgiennes, dans un contexte de reconstruction de l'Etat après 20 ans de guerre civile, et l'investissement nécessaire pour s'assurer du succès lors de différentes échéances électorales qui sont de plus en plus disputées. Ce phénomène est d'autant plus marqué et assumé qu'un des ciments fondamentaux de la société cambodgienne consiste dans sa filiation avec le royaume d'Angkor dont le développement et la grandeur passée se seraient construits autour de la maîtrise agricole de l'eau par un Etat centralisé puissant. Le « prince » serait ainsi légitime à conserver son pouvoir sur les hommes via sa maîtrise de la terre et de l'eau qui serait la matérialisation de la pérennité des liens qui les unissent.

Stratégies partenariales et enjeux de l'aide au quotidien

Au-delà des interrogations permises par l'analyse des priorités affichées par le MoVWRAM et des enjeux qui sous-tendent celles-ci, la démarche privilégiée et les pratiques des bailleurs de fonds, notamment de l'AFD, peuvent également être sujettes à un certain nombre de questions.

Il nous semble de ce point de vue qu'une des grandes forces affichées par l'AFD, et son partenaire principal pendant

près d'une décennie (la BAD), a consisté à la mise en place d'initiatives complémentaires (qu'il s'agisse de projets ou d'appuis institutionnels) dans le but de pouvoir aborder les différentes composantes du schéma institutionnel projeté, tel qu'il a été présenté dans la première partie de ce travail. S'il est difficile de savoir si ce sont les projets (tels que Prey Nup et Stung Chinit) qui ont permis d'initier la réflexion sur la formalisation du PIMD ou d'outils transversaux tels que le fonds de maintenance, ou si ce sont les appuis institutionnels qui ont orienté les projets, le fait est que l'interaction entre les deux démarches a permis à chaque composante, projet comme appui institutionnel, de venir nourrir la réflexion et d'asseoir la légitimité de l'autre composante, dans un souci de cohérence globale et de double objectif d'opérationnalité des politiques et de consolidation institutionnelle des résultats des projets.

Les questionnements émergent lorsque l'on s'intéresse à la culture et aux pratiques spécifiques de chaque bailleur de fonds vis-à-vis des projets et de l'appui institutionnel, ainsi qu'à l'évolution constatée des outils de financement qui sont à leur disposition, et enfin, à leur capacité (ou pas) à maintenir un équilibre entre ces composantes dans la démarche globale promue.

Il est ainsi indéniable que la BAD et l'AFD n'ont pas la même expérience et technicité dans la conduite d'actions de renforcement des capacités des acteurs. La BAD est avant tout une banque de développement dont les interventions consistent essentiellement en des financements d'investissements matériels via l'octroi de prêts (l'implication directe de la BAD sur des questions institutionnelles dans le cadre du WRSMMDP étant essentiellement due à l'impossibilité de financement de l'AFD lorsque les conventions de ce projet étaient discutées avec le gouvernement). A l'inverse, l'AFD est aujourd'hui l'opérateur pivot de la coopération française pour le développement, et à ce titre, intègre dans ses objectifs aussi bien le financement d'investissements d'infrastructures que celui d'appuis institutionnels spécifiquement dédiés au renforcement des capacités des acteurs et des organisations et à l'élaboration de politiques publiques sectorielles.

Intelligemment, la BAD et l'AFD ont uni leurs moyens dès le début des années 2000 dans une perspective d'approche intégrée. Les liens entre l'AFD et la BAD sont allés en se renforçant depuis le financement d'activités parallèles sur un même site (projet Stung Chinit) vers un réel cofinancement d'activités communes (projet NWISP), les deux organisations suivant leurs propres procédures mais menant des missions de suivi et d'évaluation en commun. A l'époque, l'AFD présentait un avantage comparatif indéniable qui était de pouvoir lancer ses actions via l'octroi de subventions. Cela lui donnait des marges de manœuvre plus importantes dans ses négociations avec le MoVWRAM pour l'établissement de conventions de financement incluant des activités résolument orientées sur des aspects institutionnels. Pour l'AFD, il s'agissait d'influencer les approches et pratiques de la BAD en travaillant, au quotidien, avec les agents de cette dernière, et ainsi d'avoir plus de poids auprès du MoVWRAM. Au-delà d'accords-cadres entre organisations, un tel partenariat, et cela est loin d'être anecdotique, reposait également sur des relations de confiance nouées à l'échelle d'individus (entre chargés de projets/missions de la BAD et de l'AFD) qui partageaient une certaine vision des objectifs de leurs interventions et des outils

qui pourraient permettre de les atteindre²⁴. Une approche « personnalisée » des interventions qui se retrouve également dans les relations que l'AFD entretient avec le MoWRAM et le souhait de la première de travailler avec des individus spécifiques avec qui une relation de confiance a pu s'établir avec le temps²⁵. Suite à la déclaration de Paris de 2005 et la mise en avant d'une approche programmatique de l'aide internationale au développement, l'existence d'un « groupe de travail agriculture et eau » (TWGAW), servant de plateforme de coordination entre bailleurs de fonds du secteur et ministères en charge de l'agriculture et de l'irrigation, a aussi permis un partage d'idées et d'approches qui s'est révélé constructif dans la deuxième moitié des années 2000²⁶.

Cette époque est aujourd'hui pour partie révolue, notamment suite au retrait temporaire et partiel de l'AFD entre 2009 et 2013. Les constats dressés durant notre travail à partir des retours de l'équipe d'assistance technique financée par la BAD dans le cadre du projet VRMSDP montrent que l'AFD n'a que peu influencé les pratiques et façons de voir de « l'institution BAD » en ce qui concerne les dimensions « soft » des projets d'irrigation. Cela reste assez normal car de tels changements de culture et pratiques d'organisation ne peuvent s'envisager que sur des pas de temps beaucoup plus longs. Dans le cadre du projet VRMSDP, il apparaît que (1) les activités d'appui institutionnel se sont limitées à la portion congrue ; (2) les manques de culture, d'expérience ou même d'intérêt de la BAD en la matière, ne lui permettent pas de valoriser ces appuis au mieux. Si les compétences individuelles des consultants mobilisés ne sont a priori pas sujettes à caution, il nous semble que l'équipe a largement fonctionné en « vase clos », multipliant des missions et rapports (peu appropriés par les agents du MoWRAM) qui ne sauraient suffire à créer la cohérence nécessaire à la définition d'une politique. Cela est d'autant plus vrai que le partenaire bénéficiaire (MoWRAM) n'est lui-même pas au clair sur les options à privilégier, voire n'accorde pas la même priorité que les bailleurs de fonds aux sujets abordés, comme nous l'avons décrit ci-dessus en ce qui concerne le sous-décret sur les FWUC et l'utilisation du « fonds de maintenance ».

Aujourd'hui, si l'AFD présente le projet PSEA comme une contribution au projet VRMSDP au montage duquel elle a participé (voir ci-dessus),²⁷ les deux projets sont menés de façon totalement indépendante. De plus, les relations partenariales BAD/AFD semblent s'être distendues en partie suite à un changement de personne-relai au sein de la BAD. Dans la droite ligne de ce qui a pu être fait dans le cadre du projet VRMSDP, le nouveau chargé de programme

de la BAD semble privilégier les investissements dans les infrastructures, aux appuis institutionnels qu'il conçoit selon un modus-operandi assez fréquent dans le secteur, à savoir la contractualisation de consultants extérieurs dont l'insertion et la légitimité au niveau du MoWRAM (et en conséquence la pérennité de leurs activités) posent de nombreuses questions. De plus, il envisage le partenariat BAD/AFD sous son seul angle financier sans contribution de cette dernière à l'orientation et au contenu des projets. L'absence de prise en compte de critères centraux pour l'AFD (renforcement des FWUC, sécurisation foncière notamment) dans l'élaboration du projet Upland Irrigation (financée exclusivement par la BAD) a amené l'AFD à se retirer du montage de ce projet (et ce malgré le fait qu'elle ait marqué initialement un intérêt à le cofinancer), à proposer l'élaboration d'un cadre déontologique pour encadrer les partenariats futurs, et à accélérer l'instruction d'une seconde phase du projet PSEA qui devrait être financée indépendamment et sur la base des expériences passées de l'AFD.

En interne à l'AFD, certaines évolutions récentes vont aussi à l'encontre des ambitions affichées de construction d'un cadre politique de gestion partagée de l'irrigation. On peut notamment noter une évolution dans l'équilibre interne entre la part des investissements consacrée aux infrastructures et celle dédiée au renforcement des capacités et aspects institutionnels. Cela tient notamment au fait que l'AFD intervient aujourd'hui essentiellement sur prêt, dans un contexte où le gouvernement cambodgien ne souhaite pas s'endetter pour des activités institutionnelles et limite les montants de l'assistance technique à environ 10 à 15% des montants prêtés. Un tel mode de financement sur prêt, implique que l'AFD doit faire de plus en plus face à l'une des contraintes les plus importantes qui régit le fonctionnement des banques de développement, à savoir le besoin de déboursier des fonds selon des calendriers très serrés, incompatibles avec un renforcement des capacités ou des appuis institutionnels qui s'inscrivent, eux, dans le temps long. Ces contraintes peuvent amener l'AFD à passer outre certains des principes qui ont pourtant guidé son action au cours de la dernière décennie (par exemple le fait d'assurer la participation des usagers dès la phase de conception des infrastructures ou les questions de sécurisation foncière), afin de remplir ses obligations en termes de déboursement pour des travaux d'infrastructures (comme cela a pu être le cas dans le cadre du projet PSEA). Dans un contexte où le MoWRAM (et certains bailleurs de fonds importants) ne semblent pas faire du renforcement institutionnel des usagers une priorité, de tels signaux ne peuvent que fragiliser la position de l'AFD et de ses partenaires.

Cette situation nous amène à nous interroger sur la capacité de l'AFD à impulser, via ses nouveaux financements, une dynamique qui lui permette d'infléchir la situation actuelle au profit d'un meilleur équilibre entre (1) réhabilitation d'infrastructures et gestion des périmètres d'une part, et (2) renforcement des outils et compétences du MoWRAM et des acteurs locaux (FWUC, ISC, FWN) d'autre part. Les outils financiers que l'AFD mobilise et les contraintes qu'ils impliquent, ainsi que ses modalités partenariales ne nous semblent pas en mesure d'aller dans ce sens. Toutefois, des perspectives d'inflexion nous semblent paradoxalement exister au sein même du MoWRAM dont les tensions internes sont aujourd'hui bien visibles entre les tenants d'une politique

24 - Comme cela pouvait être le cas entre l'AFD et les opérateurs qu'elle mobilisait (GRET, Handicap International, Société du Canal de Provence, BRLi).

25 - Un positionnement opposé à celui de la BAD par exemple qui considère (officiellement) qu'elle n'a pas à intervenir ou à exprimer une quelconque préférence dans le choix de ses interlocuteurs et que cela reste une décision interne au MoWRAM.

26 - Ce groupe, s'il existe toujours officiellement, ne semble plus actif depuis plusieurs années du fait d'une évolution du tour de table des bailleurs et de l'absence d'un animateur-moteur. De plus, le fait que les différents cadres du MoWRAM gèrent des portefeuilles de projets différenciés selon l'origine du bailleur de fonds (i.e. chaque bailleur de fonds a un interlocuteur privilégié) constitue probablement une entrave aux échanges d'idées et d'approches (d'autant plus que chaque portefeuille constitue un véritable capital tant financier qu'en termes de légitimité et influence interne pour celui qui le gère).

27 - Une des composantes du projet PSEA consiste notamment en la réhabilitation de petits systèmes (500 to 3,000 ha) qui étaient inclus dans la faisabilité du projet VRMSDP mais ne peuvent être financés par la BAD suite à une augmentation importante des coûts durant l'instruction du projet.

administrée et aménagiste d’une part (représentés par le Ministre et ses fidèles), et les tenants d’une politique de gestion partagée de l’irrigation dont l’ancien Secrétaire d’Etat Veng Sakhon semblait être le représentant (même s’il reste difficile de se faire une idée exacte sur le positionnement et l’héritage de ce dernier, maintenant Ministre de l’Agriculture, des Forêts et des Pêches). Les relations entre le MAFF et le MoVWRAM ont toujours été complexes et souvent distendues en ce qui concerne le sous-secteur de l’irrigation mais la nomination de Veng Sakhon comme Ministre de l’Agriculture peut, peut être, et à condition de trouver des alliés au sein du MoVWRAM, offrir de nouvelles opportunités d’appui aux FWUC via un travail spécifique sur la mise en valeur agricole (comme cela a pu être expérimenté dans le cadre du projet sur la filière rizicole). Enfin, l’entrée remarquée du Ministère de l’Economie et des Finances (via notamment les lignes budgétaires pour la réhabilitation et la maintenance des infrastructures) dans le processus politique sectoriel peut, peut-être, offrir certaines perspectives qu’il reste à identifier. Il s’agit là d’un acteur central et puissant sans doute sensible à l’argument de durabilité (économique) des investissements ; reste à faire le lien entre durabilité économique et renforcement du rôle des FWUC dans la gestion des systèmes irrigués.

CONCLUSION

La stratégie conçue puis soutenue par l’AFD, de façon largement empirique et adaptative, durant 20 ans en faveur de la mise en place d’une politique cambodgienne de gestion partagée de l’eau agricole, nous apparaît pertinente et bien construite. Le couplage d’actions de terrain, démonstratives de l’opérationnalité des choix privilégiés, et d’appuis institutionnels, visant à renforcer le dispositif administratif et réglementaire, en est la première des qualités. De même, le choix de s’associer dans la durée avec la BAD, dans le but de pouvoir dépasser ses propres limites financières et de pouvoir peser sur l’orientation d’un secteur gourmand en infrastructures, a permis de générer un effet levier et le changement d’échelle escomptés, tout au moins au cours de la première décennie d’interventions. Du point de vue opérationnel, la mobilisation quasi ininterrompue du GRET (projets Prey Nup, Stung Chinit, AslRRI pour la création de l’ISC et de la FWN, et enfin PSEA en cours), a permis d’élaborer une méthodologie d’intervention pour la création et l’appui à des acteurs locaux opérationnels (FWUC, ISC, FWN), qu’il s’agit encore de renforcer.

Cela a notamment pu se faire grâce à un effort significatif de capitalisation des acquis de l’expérience, facilité par l’implication de certains individus sur le long terme. Enfin, il est important de noter que la cohérence d’ensemble de ces choix partenariaux et opérationnels, a été permise et renforcée par une convergence de vues entre individus motivés et engagés, issus de chacune des principales organisations parties prenantes (AFD, BAD, MoVWRAM, GRET, etc.), convergence qui sous-tend la création d’un véritable réseau informel, au service d’une stratégie collective, et dont le caractère « éphémère » est aujourd’hui contrebalancé par l’existence d’outils et dispositifs institutionnalisés, aux échelles locale comme nationale.

La cohésion de ce réseau d’individus fut telle qu’elle permit de contrôler et de maintenir au second plan, durant 10 ans, les opposants à cette stratégie présents au sein des organisations

partenaires. La situation actuelle au sein du MoVWRAM montre toutefois que les oppositions tues pendant un temps, peuvent redevenir audibles voire dominantes, dès lors que les rapports de force au sein des organisations et entre elles, évoluent, comme ce fut le cas avec le retrait de l’AFD entre 2009 et 2013, et l’arrivée en force des financements chinois durant la même période. Par ailleurs, le renouvellement des individus impliqués dans un tel schéma d’intervention, inévitable sur une durée aussi longue, ne permet pas de garantir la continuité du schéma stratégique conçu au départ, chaque nouvel arrivant étant porteur de ces propres convictions et construits. La stratégie et les modalités d’interventions défendues par l’AFD sont donc difficiles à mettre « en pratique ». Ainsi, ces dernières ne semblent plus recevoir l’écho qu’elles pouvaient avoir jusqu’au milieu des années 2000.

Notamment, le MoVWRAM n’est plus l’organisation naissante, désireuse de construire sa légitimité dans le cadre de premières interventions d’envergure. Les discours de plusieurs cadres supérieurs du MoVWRAM montrent que celui-ci est aujourd’hui devenu une véritable « bureaucratie hydraulique » qui entend fixer les priorités et les règles du jeu à ses interlocuteurs. Ce décalage entre priorités gouvernementales et un modèle longtemps mis en avant par l’AFD ne fait qu’amplifier les contraintes opérationnelles auxquelles cette dernière peut faire face et qui se sont multipliées au cours des 10 dernières années, rendant l’application des outils et dispositifs conçus difficile. Ces derniers, il faut cependant le répéter, ont le mérite d’exister et peuvent constituer la base d’une stratégie de développement durable de l’agriculture irriguée au Cambodge.

Les outils et dispositifs proposés par l’AFD et l’équilibre et l’articulation entre acteurs qu’ils requièrent, apparaissent toutefois comme de plus en plus difficiles à envisager dans une société cambodgienne dont les ressources budgétaires internes²⁸, les fondements de l’économie²⁹ et les aspirations de la population³⁰ ont considérablement évolué depuis les années 1990. Certes, le secteur agricole est encore le support de l’existence de 60% de la population, l’autosuffisance alimentaire est récente et la productivité agricole est faible au regard des autres pays de la sous-région. Mais il semble que les efforts nécessaires à la croissance agricole, complexes et de longue haleine, ne soient pas au centre des préoccupations de la société cambodgienne et de son gouvernement qui recherche avant tout un retour rapide sur investissement, selon des logiques de court terme³¹. Le pays souhaite s’enrichir et les individus souhaitent tirer leur carte du jeu de la croissance actuelle, ce qui notamment a pour conséquence que la question du développement du secteur de l’eau agricole soit envisagée selon d’autres angles que par le passé. Ainsi, que cela soit pour des questions d’intérêts personnels des cadres du MoVWRAM ou d’intérêts politiques plus larges de l’institution, la tendance clairement assumée – et soutenue voir renforcée par certains bailleurs peu regardants- est à la multiplication de projets centrés sur

28 - Le Revenu National Brut du Cambodge est passé de 300 à 1000 USD/personne entre 1995 et 2015.

29 - La part de l’agriculture est passée de 49,6 à 29,8% durant la même période, parallèlement à la croissance de l’industrie, principalement textile, et du tourisme.

30 - L’enrichissement personnel, après des décennies de restrictions et de pauvreté, semble la priorité du plus grand nombre, comme l’augmentation du parc d’automobiles de luxe et la multiplication des résidences de standing en sont la démonstration quotidienne.

31 - Comme la très forte activité des marchés foncier et immobilier l’atteste.

la construction d'infrastructures, portant peu d'attention aux questions d'équité, d'environnement ou à leur fonctionnalité future, et ce, au mépris d'un endettement croissant (que la croissance rapide du PNB permet d'envisager sans trop de risque).

C'est peut-être sur ce point que se situe la faille principale des pratiques actuelles mais aussi le moyen pour l'AFD de regagner en légitimité et en capacité à influencer le MoVVRAM. L'évolution de la société cambodgienne depuis 20 ans, fait qu'aujourd'hui de nombreux contre-pouvoirs existent et se renforcent, remettant en cause la primauté du parti au pouvoir depuis 30 ans. Les élections sont de plus en plus disputées et les dysfonctionnements et gabegies constatés et dénoncés dans le secteur de l'eau agricole commencent à fragiliser la base rurale du pouvoir en place. Certains au MoVVRAM en ont conscience et militent pour un rééquilibrage des orientations au profit de ce que défend l'AFD. Leur message

est de plus en plus audible et pourraient bien constituer les prémisses d'une nouvelle phase, plus équilibrée après celles de la gestion participative (1995-2005), puis de la gestion administrée (2005-2015). Le résultat de la lutte interne au sein du ministère sera à ce titre déterminant pour orienter le futur de la collaboration entre l'AFD et le MoVVRAM et le devenir de la politique sectorielle de gestion de l'eau agricole encore en gestation. Dans cette perspective, il sera instructif d'observer les actions que le nouveau Ministre de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches (ancien interlocuteur privilégié de l'AFD au sein du MoVVRAM) sera amené à engager en faveur du développement de l'agriculture cambodgienne, principalement rizicole et irriguée. Enfin, l'implication de plus en plus visible du MEF dans les débats est aussi une tendance qui peut avoir d'importantes conséquences et qu'il faudrait pouvoir mieux apprécier.



BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Note : Il ne s'agit pas ici de présenter une bibliographie exhaustive du cadre politique de l'irrigation au Cambodge mais de lister les documents clés (souvent de la littérature grise) éclairant les interventions de l'AFD au cours des 20 dernières années au Cambodge et qui ont nourris ce travail.

- AFD. (2004). Note de Présentation de Projet Sectoriel Hydro agricole.
- AFD. (2012). Note de Présentation de Projet Sectoriel Agriculture et Eau.
- Balmissé, S. (2009). Assistance Technique auprès du Ministère des Ressources en Eau au Cambodge: réflexions autour d'une expérience de 5 ans. Rapport de mission.
- Brun, J.M.; Fontenelle, J.P. (non daté). Retour sur un pari : Acquis et questionnements du projet de réhabilitation des polders de Prey Nup, au Cambodge. Documentation de capitalisation interne GRET.
- Brun, J.M. (2011). Mainstreaming of actions in support to FWUC under NWISP (Cambodia): Statement, lessons learnt and follow-up support. Rapport au MoVVRAM.
- Brun, J.M.; Sophanna, K. (2012). Ex-post evaluation - CKH-6002: Technical Assistance to Agriculture and Water Resources Sector Policies. Rapport à l'AFD.
- Brun, S. (2015). Note sur l'état d'avancement actuel du CISIS. Note de projet PSEA soumis à l'AFD, Novembre 2015. Non publié.
- Calas, J. (2006). Le Cambodge rural face à la pauvreté : contribution à la réflexion sur les dynamiques agraires et le changement social. Document de Travail AFD.
- Deligne, A. (2014). Développer des services pour les associations d'utilisateurs de l'eau. Analyse d'un processus d'innovation, le projet Asirri au Cambodge. GRET, Études et Travaux en ligne n°43
- François, G. (2003). Appui institutionnel au processus de transfert de gestion des polders de Prey Nup (mission n°3, mai 2013). Rapport au MoVVRAM.
- Gouvernement du Cambodge (Goc). (2000). Prakas 306 (Circular nr. 1): The Implementation Policy for Sustainable Irrigation Systems.
- Gouvernement du Cambodge (Goc). (2014). Policy and Implementation Manual (incl. Guidelines) for Operations and Maintenance of Irrigation Schemes. Version préliminaire.
- Gouvernement du Cambodge (Goc). (2015). Sub-Decree on the Procedures for the Establishment, Dissolution, Roles and Duties of FWUC.
- Gouvernement du Cambodge (Goc). (2015). Policy and Implementation Guidelines for Sustainable FWUCs. Version préliminaire.
- Ivars, B. (2015). Trajectoires et variation(s) des transferts de gestion des périmètres irrigués au Cambodge : une approche de political ecology. Agro Paris Tech, MNHN, Mémoire de master.
- Lagandré, D. (2007). Étude d'impact du projet de réhabilitation des polders de Prey Nup. GRET, Études et Travaux en ligne n° 15
- Papazian, V. (2008, 2009, 2011, 2013, 2014). Compte rendus de mission de supervision des projets du secteur hydro agricole.
- Rosner, P.M. (2008). Les collaborations opérationnelles entre l'AFD et les ONG : Analyse et réflexions à partir d'un échantillon de 13 projets. Rapport à l'AFD.
- Rousseau, P.; Balmissé, S.; Toelen, P.; Castellenet C.; Fontenelle, J.P. (2014). La gestion de l'eau est l'affaire de tous ! Stung Chinit, la difficile coordination de l'ingénierie sociale et technique sur un grand périmètre irrigué au Cambodge. GRET, Études et Travaux en ligne n° 42.
- Senechal, T. (2010). Addressing Development Challenges in Emerging Asia: A Strategic Review of the AFD-BAD Partnership Final Report, Period covered: 1997-2009. Evaluation and Capitalisation Series.
- Sinath, C. (2001). Investment in land and water in Cambodia. Disponible en ligne <http://www.fao.org/docrep/005/ac623e/ac623e0c.htm>
- Technical Working Group on Agriculture and Water (TWGAW) (2010). Strategy for Agriculture and Water 2010-2013 -Program design document. Rapport au MoVVRAM et MAFF.