

AVSF, Cedac, Crose, Cudes, Faranfasi so, Fonhadi, ISC, Gret, Iram

Des innovations au service des irrigants

Analyse comparée de trois processus d'innovations institutionnelles au Cambodge, en Haïti et au Mali

novembre 2012

► La pérennisation des aménagements hydro-agricoles dans un contexte de transfert de gestion reste un enjeu considérable pour la sécurité alimentaire et le développement économique. Entre démantèlement des dispositifs publics de conseil et projets non durables se limitant trop souvent à dispenser quelques rapides formations, les irrigants sont alors bien seuls pour faire face à cet enjeu. Or les responsabilités à assumer sont nombreuses, complexes, parfois même hors de portée des paysans.

L'appui à l'émergence d'acteurs intermédiaires – ou le renforcement d'organisations existantes – comme structures de services est alors une voie intéressante. Pour autant il n'y a pas de modèle unique.

L'expérience du projet ASIrri au Cambodge, en Haïti et au Mali, présentée ici, témoigne que la mise en place de dispositifs de services aux irrigants est un processus d'innovations institutionnelles adapté à chaque contexte : organisation paysanne de services d'appui-conseil au Mali, faïtière d'organisations d'irrigants internalisant et mutualisant un dispositif de services en Haïti, ou centre privé – émanation d'une équipe projet – ouvrant sa gouvernance aux paysans au Cambodge.

En analysant ces trois processus d'innovations on retrouve des principes communs en matière de services, principes déclinés dans chacun des contextes. Par ailleurs ASIrri témoigne aussi que la conduite de ces processus d'innovations exige une ingénierie de projet particulière.

Ce numéro de Traverses a été rédigé sur la base des travaux de l'atelier final du projet ASIrri (19-21 mars 2012).

Ont participé à son élaboration :

Pitchon Espady (Croze), Pierre-Paul Ebel (Cudes), Aurélie Rakotofiringa et Frédéric Apollin (AVSF), Khim Sophanna, Kan Sok Kanhnha et Sophak Seng (ISC), Antoine Deline et Patricia Toelen (Gret), Amadou Waïgalo, Mamoutou Dembélé et Moussa Keïta (Fédération Faranfasi so), Lassana Keïta (Office du Niger), Philippe Deygout et Christophe Rigourd (Iram).

La rédaction finale a été coordonnée par Christophe Rigourd (Iram).

Avec nos remerciements à :

Olivier Grosse pour sa relecture, Camille Le Jean et Danièle Ribier (Gret) pour l'édition.

Sommaire

INTRODUCTION	4
I. DE LA NÉCESSITÉ DE FAIRE ÉMERGER OU DE RENFORCER DES ACTEURS INTERMÉDIAIRES	
ENTRE LES ORGANISATIONS D'IRRIGANTS ET L'ÉTAT	5
1. Les « transferts de gestion » à partir de trois cas concrets : des mots génériques pour des réalités bien différentes	5
2. De la nécessité d'accompagner la gestion paysanne de l'irrigation : le mythe d'une gestion 100 % paysanne	7
3. De la pertinence d'un acteur intermédiaire entre les paysans, l'État et d'autres institutions privées	8
4. Des centres de services aux irrigants d'origines diverses et qui répondent aux enjeux locaux	9
II. QUELS PRINCIPES CLÉS POUR METTRE EN PLACE DES SERVICES AUX IRRIGANTS ?	11
Principe 1 : Privilégier des approches et services inspirés de la gestion sociale de l'eau	11
Principe 2 : Plutôt que des « appuis » flous, fournir des « services » mieux définis	12
Principe 3 : Construire de nouvelles relations entre irrigants et « prestataires » de services : quelle contractualisation ?	13
Principe 4 : Reconnaître la diversité des organisations et accompagner leurs processus de développement selon un cheminement logique	14
Principe 5 : Fournir un pool de compétences et adapter sa posture	16
Principe 6 : Trouver le juste niveau de professionnalisation	16
Principe 7 : Donner de l'importance à la qualité des processus engagés	17
Principe 8 : Travailler sur le contexte institutionnel et promouvoir les partenariats	17
Principe 9 : Adapter ces principes aux contextes OU comment le contexte décide du fondement de la démarche de chaque centre de services ?	18
III. QUELS MODÈLES ORGANISATIONNELS, INSTITUTIONNELS ET ÉCONOMIQUES POUR DÉLIVRER CES SERVICES ?	19
1. Les modèles institutionnels et organisationnels : pas de modèle unique	19
2. Les modèles économiques : rompre avec le mythe de l'autofinancement total du service par les paysans	21
IV. QUELLES IMPLICATIONS EN TERME D'INGÉNIERIE DE PROJET POUR PORTER LES INNOVATIONS	23
Principe 1 : S'inscrire dans le contexte institutionnel pour le faire évoluer	23
Principe 2 : Trouver le juste niveau de changement institutionnel : ni trop, ni trop peu	25
Principe 3 : Prendre le temps de l'innovation OU De l'urgence de prendre le temps	25
Principe 4 : Réhabiliter la recherche-développement ?	26
Principe 5 : Un partage des rôles entre ONG du Nord et du Sud efficient et efficace pour innover	26
Principe 6 : Mutualiser les expériences et les capitaliser	26
Principe 7 : Rester flexible	27
CONCLUSIONS	28
ANNEXE 1 : LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	29
ANNEXE 2 : PRÉSENTATION DU PROJET ASIRRI	30
ANNEXE 3 : COMPARAISON RAPIDE DES TROIS DISPOSITIFS DE SERVICES	32

Des innovations au service des irrigants

Analyse comparée de trois processus d'innovations institutionnelles
au Cambodge, en Haïti et au Mali

AVSF, Cedac, Crose, Cudes, Faranfasi so, Fonhadi, ISC, Gret, Iram¹

La pérennisation des aménagements hydro-agricoles dans un contexte de transfert de gestion reste un enjeu considérable pour la sécurité alimentaire et le développement économique. Entre démantèlement des dispositifs publics de conseil et projets non durables se limitant encore trop souvent à dispenser quelques rapides formations, les irrigants sont alors bien seuls pour faire face à cet enjeu. Or les responsabilités à assumer sont nombreuses, complexes, parfois même hors de portée des paysans. L'appui à l'émergence d'acteurs intermédiaires – ou le renforcement d'organisations existantes – comme structures de services est alors une voie intéressante. Pour autant il n'y a pas de modèle unique.

Au contraire l'expérience du projet ASIrri² au Cambodge, en Haïti et au Mali témoigne que la mise en place de dispositifs de services aux irrigants est un processus d'innovations institutionnelles adapté à chaque contexte : organisation paysanne de services d'appui-conseil au Mali, faitière d'organisations d'irrigants internalisant et mutualisant un dispositif de services en Haïti, ou centre privé – émanation d'une équipe projet – ouvrant sa gouvernance aux paysans au Cambodge.

En analysant ces trois processus d'innovations on retrouve malgré tout des principes communs en matière de services, principes alors déclinés dans chacun des contextes. Par ailleurs ASIrri témoigne aussi que la conduite de ces processus d'innovations exige une ingénierie de projet particulière.

¹ Ce numéro de Traverses a été rédigé sur la base des travaux de l'atelier final du projet ASIrri (19-21 mars 2012). Ont participé à son élaboration : Pitchon Espady (Crose), Pierre-Paul Ebel (Cudes), Aurélie Rakotofiringa et Frédéric Apollin (AVSF), Khim Sophanna, Kan Sok Kanhnha et Sophak Seng (ISC), Antoine Deligne et Patricia Toelen (Gret), Amadou Waïgalo, Mamoutou Dembélé et Moussa Keïta (Fédération Faranfasi so), Lassana Keïta (Office du Niger), Philippe Deygout et Christophe Rigourd (Iram). La rédaction finale a été coordonnée par Christophe Rigourd (Iram).

² Voir en annexe 2 la présentation du projet ASIrri.

INTRODUCTION

L'action collective est indispensable pour la gestion et la pérennisation des aménagements hydro-agricoles, notamment ceux de grandes dimensions. Or elle est souvent difficile et n'est pas spontanée. Il y a un besoin d'ingénierie sociale pour la renforcer, voire la susciter.

C'est pour répondre à ce besoin que le projet ASIrri (appui aux irrigants et aux services aux irrigants) a été formulé par un consortium d'ONG³ et d'organisations paysannes du Nord et du Sud⁴. ASIrri visait à « *élaborer, tester et favoriser la pérennisation de modes d'accompagnement et de prestation de services aux irrigants pour une exploitation durable des zones irriguées, dans trois contextes nationaux diversifiés (Haïti, Cambodge, Mali), en profitant des différences d'expériences entre sites pour maximiser les échanges, le co-apprentissage et la capitalisation*⁵ ».

ASIrri est ainsi l'histoire de trois processus d'innovations institutionnelles. Le projet a été financé par l'Agence française de développement (AFD) au travers de sa facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (Fisong). Par innovation, l'AFD entend « *la recherche partagée, entre l'AFD et les ONG, de nouveaux modes d'intervention, procédés techniques, dispositifs organisationnels ou partenariats permettant de créer de nouvelles dynamiques et de jouer un rôle moteur dans un secteur précis du développement*⁶ ». ASIrri est la première Fisong engagée autour de la thématique de l'eau agricole et des politiques sectorielles d'irrigation. Elle intervient spécifiquement sur la problématique de la pérennisation des systèmes irrigués par l'organisation socioprofessionnelle des usagers, que l'AFD perçoit comme le domaine privilégié d'action des ONG⁷.

Ce numéro de *Traverses* traite du « *façonnage d'institutions* »⁸ nécessaire à la mise en place de services aux irrigants afin d'améliorer les performances des aménagements et de les pérenniser. Il analyse et compare trois processus d'innovations institutionnelles de mise en place de services aux organisations d'irrigants au Cambodge⁹, en Haïti et au Mali entre 2009 et 2012¹⁰.

³ Tous les sigles utilisés dans cet ouvrage sont explicités en annexe 1.

⁴ Le projet ASIrri a été formulé et mis en œuvre de 2009 à 2012 par le consortium suivant : au Cambodge, le Gret (Professionnels du développement solidaire, www.gret.org) et le Cedac (Centre d'études sur le développement agricole au Cambodge) ; en Haïti, AVSF (Agronomes et vétérinaires sans frontières), la Crose (Coordination régionale des organisations du Sud-est), la Cudes (Coordination des usagers de l'eau du Sud-est) et la Fonhadi (Fondation nationale haïtienne de l'irrigation) ; et au Mali, l'Iram (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement) et la Fédération des centres de prestation de services Faranfasi so. De plus l'Iram assurait la fonction de chef de file du consortium et l'animation de la composante transversale de capitalisation. (Voir en annexe 2 une présentation succincte du projet ASIrri).

⁵ Cf. objectif spécifique du projet. Une présentation succincte du projet est donnée en annexe 2.

⁶ www.afd.fr

⁷ V. Papazian constate en effet que « *ce sont les ONG qui savent le mieux accompagner l'élaboration de règles de gestion* » (intervention lors de l'atelier final du projet ASIrri). On pourrait d'ailleurs rajouter « ONG professionnelles » puisque les trois porteurs du projet ASIrri sont membres du Groupe Initiatives.

⁸ « *Façonnage d'institutions/crafting institutions* » au sens d'E. Ostrom, Cf. « *Crafting institutions for self-governing irrigation systems* », E. Ostrom, 1992 et sa synthèse et traduction par Ph. Lavigne Delville, 1997 dans le cadre du Groupe Irrigation de l'Inter-Réseaux.

⁹ Pour faire référence aux exemples de terrain, le parti pris a été de simplifier le texte : par exemple « dans le cas du Cambodge » signifie « dans le cas de l'expérience ASIrri au Cambodge ».

¹⁰ Un tableau de synthèse présente succinctement les trois modèles de services en annexe 3.

Plusieurs questions sont ainsi abordées :

- Dans des contextes diversifiés de « transfert de gestion », comment accompagner le repositionnement des acteurs – États, paysans, services d'appuis ? L'émergence d'acteurs intermédiaires est-elle pertinente ?
- Quels sont les services requis pour renforcer les organisations d'irrigants et pour garantir la gestion durable et efficiente des systèmes irrigués ? Quels principes supportent ces services ? Quels dispositifs institutionnels et économiques peuvent être mis en place pour pérenniser ces services ?
- Comment des partenaires du Nord et du Sud ont-ils innové ensemble pour répondre à ces questions ? Quelle ingénierie de projet permet ces innovations ?

Quelle pertinence d'un projet sur trois pays si différents ?

ASIrri était un pari ambitieux puisqu'il s'agissait de faire fonctionner un projet sur trois continents, dans trois langues, avec trois organisations du Nord et cinq organisations du Sud et dans des contextes (institutionnels, sociaux, géographiques...) très différents pour mener des processus d'innovations parfois complexes.

L'idée du projet n'était pas de transférer des « bonnes pratiques » d'un pays à un autre. Au contraire, ASIrri est l'histoire de processus d'innovations adaptés à chacun des contextes.

En revanche, le projet a donné lieu à de nombreuses réflexions croisées, les questionnements des uns faisant écho chez les autres. Ces échanges ont eu lieu au travers d'une composante transversale spécifique. L'existence même d'une composante entièrement dédiée à la capitalisation et aux échanges croisés a d'ailleurs été jugée comme une innovation intéressante lors de l'évaluation finale externe du projet.

I. DE LA NÉCESSITÉ DE FAIRE ÉMERGER OU DE RENFORCER DES ACTEURS INTERMÉDIAIRES ENTRE LES ORGANISATIONS D'IRRIGANTS ET L'ÉTAT

1. Les « transferts de gestion » à partir de trois cas concrets : des mots génériques pour des réalités bien différentes

Dans les trois pays d'intervention du projet – Cambodge, Haïti et Mali – l'histoire de l'irrigation est étroitement liée aux histoires nationales. Les modes de gestion de l'irrigation qui s'y sont succédés étant le reflet des États en place et de leurs modes de gouvernance. Ces histoires nationales et ces histoires de l'irrigation furent d'ailleurs particulièrement rudes dans les trois cas.

Travaux forcés, sous la période Khmer Rouge au Cambodge, conduisant à des millions de morts pour construire les aménagements.

Travaux forcés pendant la période coloniale, pour construire l'Office du Niger qui devient ensuite lieu privilégié d'expression du socialisme au Mali puis de la mise en place d'une police économique (pendant la dictature).

Dictature de Jean-Claude Duvalier avec des syndicats autoritaires en Haïti dans les années 1980, puis effondrement de ce système. Aujourd'hui encore en Haïti, on fait clairement le lien entre le renforcement des organisations d'irrigants, le développement de la société civile et la construction de la nation.

Les rapports État – paysans sur ces aménagements hydro-agricoles ont ainsi sensiblement évolué au fil de ces histoires permettant l'émergence lente d'une gestion paysanne de

l'irrigation. On fait aussi parfois référence à la notion de « transfert de gestion ». Or force est de constater que cette notion se décline de façon très différente dans les trois pays et recouvre des réalités diverses. Le terme de « transfert » n'est d'ailleurs pas toujours approprié, bien que les problématiques s'en rapprochent.

Au Cambodge, le gouvernement crée en 1999 le ministère des Ressources en eau et de la Météorologie et met en place une politique de gestion et de développement participatifs de l'irrigation (*participatory irrigation management and development PIMD*). L'objectif est d'assurer le fonctionnement, la maintenance et la valorisation économique des investissements dans le domaine de l'irrigation et du drainage, en transférant progressivement la gestion à des communautés d'usagers, les FWUC (*Farmer Water User Community*). Cependant elle ne définit pas clairement le partage de responsabilités entre l'État et la FWUC. Les représentants des FWUC sont des agriculteurs élus par les usagers et ils ne bénéficient en général que d'une période de formation très brève et théorique pour assurer leur rôle. Ces organisations d'irrigants sont livrées à elles-mêmes et l'État intervient uniquement en situation d'urgence. On comprend aisément que ces conditions ne favorisent pas la pérennité des systèmes.

Au Mali, la gestion de l'Office du Niger a subi de profonds changements depuis sa création : d'abord entreprise coloniale (jusqu'en 1960), puis lieu d'expression du socialisme d'État (de 1960 à 1968), puis gestion autoritaire, et enfin processus de libéralisation avec implication progressive des paysans (années 1980 et surtout 1990). On ne parle pas véritablement de « transfert de gestion », mais on fait souvent référence au processus de « restructuration » de l'Office du Niger conduit à partir des années 1990. Aujourd'hui le partage théorique des responsabilités est le suivant : l'État est responsable des grandes infrastructures et des réseaux primaires et en délègue la gestion à l'Office du Niger ; l'Office est responsable des réseaux secondaires et prélève une redevance auprès des producteurs pour remplir ce rôle ; les producteurs ont la charge des canaux tertiaires. C'est dans ce sens que les OERT (organisation pour l'entretien et l'exploitation du réseau tertiaire) ont été créées à partir de 2001 afin de regrouper les exploitants d'un même tertiaire pour qu'ils entretiennent et gèrent leur réseau. Or par manque d'accompagnement de ces nouvelles organisations, tout le monde s'accorde pour dire qu'elles ne sont pas fonctionnelles et qu'elles entraînent la dégradation des réseaux, de faibles performances mais aussi des tensions croissantes. Les paysans sont aussi sensés être impliqués dans des comités paritaires de partiteurs¹¹ (CPP) non fonctionnels, les comités paritaires de gestion du fond d'entretien du réseau secondaire (CPGFE) et de gestion des terres (CPGT). Or leurs capacités à s'impliquer dans ces structures restent faibles. Face à ce constat, certains militent pour une forme de retour en arrière avec une implication plus forte de l'Office à tous les niveaux.

En Haïti, la chute de Baby Doc (Jean-Claude Duvalier) en 1986 a marqué le retrait brutal de l'État et de tous les services aux irrigants. Après une gestion très autoritaire de l'irrigation par l'État et ses syndicats tout puissants, les familles paysannes se sont brusquement retrouvées livrées à elles-mêmes. Une gestion paysanne et autonome de l'eau s'est malgré tout développée peu à peu dans un contexte difficile. Depuis plus de dix ans, l'État a pourtant de nouveau fait du soutien à l'irrigation une priorité. Dès 1997, le ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR) définit et met en place une stratégie de transfert des systèmes irrigués aux usagers. On parle bien ici de « transfert de gestion ». Cette politique se veut responsable : aucun système ne peut être transféré sans qu'il n'ait été au préalable réhabilité et qu'une organisation d'irrigants forte ait pu être constituée. Dans les faits, cette politique est appliquée au niveau national et départemental mais de manière dispersée et avec des réussites diverses. Seule une trentaine de systèmes irrigués ont été transférés avec existence d'un contrat entre le MARNDR et l'association d'irrigants. De plus, le cadre légal constitue un point de blocage important : il existe une centaine de textes autour de l'eau, la moitié traitant de l'irrigation. Mais cette législation est ancienne, dispersée, incomplète et surtout peu appliquée depuis 1986. Depuis les années 2000, avec l'appui déterminé de l'État et de la coopération internationale publique et privée, les irrigants

¹¹ Réseau secondaire.

commencent cependant à se structurer et s'approprier leurs organisations d'irrigants, à faire preuve d'innovations institutionnelles. La gestion devient plus réfléchie collectivement, même si ce « collectif » reste encore faible : il ne représente pas toujours l'ensemble des irrigants d'un périmètre, et reste parfois trop lié aux intérêts d'un petit groupe de leaders, paysans plus influents. C'est dans ce contexte favorable qu'est née en 2003 la Cudes, la coordination des usagers de l'eau du Sud-est, qui regroupe aujourd'hui douze associations, totalisant plus de 5 000 irrigants sur environ 3 000 hectares.

2. De la nécessité d'accompagner la gestion paysanne de l'irrigation : le mythe d'une gestion 100 % paysanne

On notera bien là les différences entre les terrains : si l'on parle de « transfert de gestion » en Haïti, on préfère parler de « gestion et de développement participatifs de l'irrigation » au Cambodge et on fait plutôt référence au processus de « restructuration » au Mali.

Bien que différents, ces trois processus ont une logique semblable. D'un côté, un courant « libéral » considère que, de par ses faiblesses organisationnelles, techniques et financières, l'État est incapable d'assurer la gestion des périmètres sur le terrain, et qu'il faut aussi éviter d'alourdir le budget de l'État par la mise en place de services publics de gestion de l'eau onéreux et souvent inefficaces¹². D'un autre côté, le courant « participatif » promeut un développement assumé par les acteurs locaux et non pas imposé par le haut¹³ avec un certain optimisme sur la capacité des agriculteurs à prendre en charge pratiquement la gestion des systèmes irrigués. Une association classique entre la critique des bureaucraties étatiques et une vision populiste du monde paysan.

Or le bon fonctionnement des aménagements hydro-agricoles nécessite qu'un ensemble de fonctions complexes soit rempli, certaines d'entre-elles étant au-delà des capacités des irrigants : maintenance du périmètre, opération et gestion de l'eau (règles de partage, calendrier agricole, etc.), protection du périmètre, contrôle du règlement interne, gestion de l'information (foncier, service, redevance), collecte d'une redevance pour leur financement propre, gestion et contrôle financier, représentation des agriculteurs membres, service de plaidoyer, organisation d'autres services agricoles éventuels : accès aux intrants, aux services financiers, vulgarisation, transformation et commercialisation, etc.

Ces fonctions peuvent être remplies par différents acteurs selon les cas : structure publique, organisation d'irrigants, fédération d'organisations d'irrigants, autres organisations paysannes, centres de services.

Dans le cas du PIMD au Cambodge, une bonne partie de ces fonctions relève des organisations d'irrigants et le centre de services aux irrigants (ISC pour *Irrigation Service Center*) a été mis en place pour qu'elles puissent faire face à ces responsabilités.

En Haïti, la Cudes prend en charge certaines de ces fonctions car les organisations d'irrigants sont trop faibles et trop petites pour pouvoir tout assumer. Par exemple l'approvisionnement en intrants, la commercialisation des produits, mais aussi parfois même la représentation, la gestion de conflits externes, la négociation avec les pouvoirs publics et des entités de coopération et la gestion de l'information sont ainsi assurés au niveau d'une faitière et non au niveau des organisations de base.

Dans le cas du Mali, cela dépend du niveau du réseau : à ce stade les OERT ne concernent que le niveau tertiaire et les producteurs ne sont impliqués dans les décisions de niveaux supérieurs qu'au travers des comités paritaires, structures encore insuffisamment fonctionnelles.

¹² Vermillion, Douglas L. (1997). Impacts of Irrigation Management Transfer: A Review of the Evidence *Research Report* (pp. 35). Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.

¹³ Jolly, Geneviève. (2002). La gestion sociale de l'eau, production de connaissances du groupe GSE 1992-2002, Tome 1: Bases conceptuelles et méthodologiques
http://www.isiimm.agropolis.org/OSIRIS/report/GSEConceptMethod_Jolly2002.pdf

Force est de constater que la gestion paysanne de l'irrigation fait face à de réelles difficultés : les rendements stagnent, les infrastructures sont mal entretenues et il faut constamment les réhabiliter, les paysans n'ont pas les compétences pour gérer de telles infrastructures, les pressions accrues sur les ressources en eau et en terre exigent des modalités de gestion de plus en plus sophistiquées... Dans certains cas comme au Mali, les tensions entre irrigants, mais aussi entre irrigants et Office, sont de plus en plus marquées.

Cette gestion paysanne est ainsi remise en cause par certains. À l'Office du Niger par exemple certains parlent de confier à nouveau les fonctions d'entretien des tertiaires à l'Office tout en la facturant aux paysans.

Pourtant il ne s'agirait pas après avoir caricaturé « l'échec du tout État », de conclure trop vite aujourd'hui à « l'échec du tout paysan ».

En effet c'est plutôt l'absence d'accompagnement de cette gestion paysanne qu'il faut incriminer et c'est donc bien sur l'accompagnement qu'il faut aujourd'hui travailler avec des modalités nouvelles, et des dispositifs et institutions renouvelées. Cette notion d'**accompagnement** semble d'ailleurs essentielle aux yeux des producteurs.

3. De la pertinence d'un acteur intermédiaire entre les paysans, l'État et d'autres institutions privées

Pratiquement tous les « transferts » impliquent une redéfinition du rôle de l'État et des paysans. De fait la question n'est pas tant de savoir si c'est à l'État ou aux paysans de gérer les périmètres irrigués – les deux acteurs sont incontournables –, mais de comprendre comment pragmatiquement articuler ces deux niveaux. Quel rôle l'État doit-il jouer pour permettre aux agriculteurs de prendre en charge tout ou partie du système ?

Dans le cadre des trois expériences de terrain du projet ASIrri, une attention particulière a ainsi été consacrée à tenter de dépasser les oppositions État-paysans – parfois les conflits – pour entrer dans une logique plus partenariale et constructive. Ainsi au Mali, l'un des manuels méthodologiques élaboré par le projet concerne spécifiquement la question du partenariat multi-acteurs.

Les « transferts » impliquent aussi des relations nouvelles entre paysans et institutions privées (ONG, projets, bureaux d'études, etc.) pour de l'accompagnement technique ou social sous des formes renouvelées, parfois contractualisées.

La question posée est celle de la manière de faire travailler ensemble agents de l'État, techniciens et représentants paysans, de leurs légitimités respectives et leurs capacités techniques. Comment dépasser les logiques institutionnelles figées, voire personnelles, pour servir l'intérêt général ? Comment faire en sorte que les acteurs se comprennent et élaborent une vision partagée des enjeux redéfinis ensemble ? Comment construire des collaborations, d'abord informelles, puis des partenariats institutionnalisés qui redéfinissent alors le rôle des uns et des autres sur la base d'expérience de terrain ?

Le cas de la zone Office du Niger et des relations paysans – Office est particulièrement illustratif¹⁴. Les paysans sont d'une part « demandeurs d'Office » pour gérer les grands ouvrages ou pour être aidés dans l'application des sanctions au niveau local, là où le tissu social rend difficile leur application, mais ils souhaitent aussi s'appropriier leur part du réseau. Pourtant lorsque Faranfasi so leur propose en 2008 ses services d'appui à la gestion de l'eau et à l'entretien, ils s'interrogent : « *L'Office sera-t-il d'accord ?* » « *Peut-on suivre Faranfasi so alors que la gestion de l'eau a toujours été revendiquée comme étant du mandat de l'Office ?* ». Une longue phase de sensibilisation (des paysans mais aussi de l'Office sur le terrain) a donc été nécessaire pour expliquer le partage des rôles et responsabilités selon le

¹⁴ Voir à ce sujet le film « Office du Niger : du travailleur forcé au paysan syndiqué », Iram (réalisation L. Colin et V. Petit), 2007.

Contrat Plan et aussi pour expliquer la démarche d'accompagnement des OERT. Faranfasi so a dû se faire accepter, créer sa place, encourager les collaborations entre tous les acteurs pour ainsi dépasser les logiques institutionnelles ou personnelles. Cela a nécessité la tenue de réunions trimestrielles de programmation sur le terrain avec l'Office du Niger, l'implication des agents de terrain de l'Office dans de nombreuses activités (formations, ateliers, visites), la tenue annuelle d'un comité de suivi du projet réunissant sous la présidence de la Chambre d'Agriculture l'ensemble des parties prenantes, mais aussi de nombreux contacts personnels pour expliquer, pour impliquer... Au final les paysans soulignaient : « *C'est la première fois que l'on se retrouve tous (Office, Chambre d'Agriculture, syndicats, recherche, Faranfasi so, OERT) autour de la table pour parler de la gestion de l'eau et de l'entretien* ». L'initiative ASIrri d'abord mise en œuvre par Faranfasi so est maintenant pleinement soutenue par la Chambre d'Agriculture de Ségou et l'Office promet son extension à d'autres zones.

Au Cambodge, le centre de service aux irrigants ISC a comme mission d'appuyer les communautés d'usagers FWUC, mais également de faciliter les échanges et la coordination entre les différentes parties intervenant dans le secteur de l'irrigation. Par exemple, il facilite les relations entre autorités locales et DPREM (Direction provinciale des ressources en eau et de la météorologie) pour la validation des plans techniques pour les projets d'investissement de la commune. Il appuie la mise en place de comité de coordination au niveau des réservoirs. Pour favoriser l'apprentissage des représentants des FWUC, les échanges entre eux et tenter de faire porter leur voix auprès des autorités publiques, l'ISC, en collaboration avec le réseau informel déjà existant du Cedac, a appuyé l'émergence du *Farmer and Water Net* (FWN), une fédération de FWUC enregistrée auprès du ministère de l'Intérieur depuis la fin de l'année 2011. Pour assurer sa légitimité vis-à-vis de l'ensemble des partenaires, il négocie systématiquement un accord cadre avec les DPREM qui ont juridiction sur les périmètres où il intervient. Au niveau du ministère des Ressources en eau et de la Météorologie (MREM), il collabore avec le département des FWUC pour favoriser l'adoption de normes communes dans le cadre de l'évaluation des FWUC.

Au lieu d'une confrontation entre acteurs, l'expérience engagée avec le projet ASIrri démontre que l'émergence ou la consolidation d'un acteur intermédiaire permettent souvent de créer du lien entre les acteurs : on rétablit par là-même un dialogue sectoriel grâce à l'ajout d'un facilitateur intermédiaire ; qui n'agit pas à la place de l'État, ni à la place des organisations d'irrigants, mais en complément. Doté des compétences requises, il est à même de gérer efficacement des relations avec des tiers, en particulier des institutions et opérateurs privés sur le territoire.

Ces centres de services aident les paysans à travailler ensemble et à se structurer face à l'État, à devenir des interlocuteurs crédibles. Crédibles parce qu'ils remplissent efficacement les rôles qui leur sont dévolus, parce qu'ils ont des ressources financières et parce qu'ils représentent les agriculteurs. Les centres de services aident aussi l'État à répondre pragmatiquement aux problèmes des paysans et renforcent leur légitimité sur des fonctions que ne peuvent remplir les organisations d'irrigants.

Au final il semblerait même que l'ajout de cet acteur intermédiaire permette la réappropriation – au sens patrimonial – des systèmes par les paysans et aussi par l'État.

4. Des centres de services aux irrigants d'origines diverses et qui répondent aux enjeux locaux

Il ne faudrait pourtant pas voir ces idées de centres de services comme une nouvelle mode : après le tout État, après le tout paysan, le tout centre de services ? Non, l'expérience menée a cherché au contraire à trouver des réponses adaptées aux contextes de chacun des pays et les modèles sont d'ailleurs très différents d'un pays à l'autre : organisation paysanne de services d'appui-conseil au Mali, faïtière d'organisations d'irrigants internalisant et mutualisant un dispositif de services en Haïti, ou centre privé – émanation d'une équipe projet – ouvrant sa gouvernance aux paysans au Cambodge.

Au Mali, les premiers centres de prestation de services (CPS) en zone Office du Niger datent de 1995. Les CPS fournissaient des services dans les domaines du conseil de gestion, du conseil juridique et de l'alphabétisation aux organisations paysannes (associations villageoises, groupements pré-coopératifs, groupements de femmes). Cinq CPS se sont ensuite fédérés au sein de la Fédération Faranfasi so en 2011. Ils ont ainsi occupé le seul espace laissé libre par l'Office du Niger dans le domaine du conseil rural. À l'époque ils n'auraient pas pu intervenir sur les domaines de la gestion de l'eau ou de l'entretien. Dix ans plus tard le contexte a évolué et avec ASIrri, Faranfasi so a ainsi développé et testé de nouveaux services (en appui à la gestion de l'eau et à l'entretien) vers de nouvelles organisations (les OERT) en valorisant ses démarches habituelles et ses avantages comparatifs. La position de l'Office vis-à-vis de l'initiative ASIrri était initialement (en 2009) ambiguë, entre méfiance et intérêt bienveillant. Mais en insistant sur des démarches de partenariat avec l'Office du Niger, la Chambre d'Agriculture, l'Institut d'Économie rurale et les syndicats, Faranfasi so a lentement réussi à se faire accepter sur cette thématique. Elle s'est créé un espace, une légitimité et est maintenant en passe d'être reconnue comme un nouvel acteur compétent dans le domaine de la gestion de l'eau et de réussir le pari de l'activation des OERT. Ce faisant Faranfasi so n'est pas parti de rien en matière de gestion de l'eau et d'entretien. Au contraire elle a cherché à exploiter les nombreux acquis de projets antérieurs en tentant de dépasser les contraintes propres aux approches projet. L'hypothèse formulée était que le fait que les appuis aux irrigants soient fournis par une structure paysanne de services – une structure intermédiaire entre organisations d'irrigants et autres parties prenantes – allait faire toute la différence par rapport aux projets passés. Après à peine quatre ans d'expérience pilote cette hypothèse semble avoir été vérifiée sur le terrain !

Au Cambodge, l'histoire d'ASIrri est toute différente. Le Gret et le Cedac intervenaient depuis plusieurs années en appui aux organisations d'irrigants notamment à Prey Nup et Stung Chinit. Des équipes nationales avaient ainsi été mises en place qui avaient acquis une grande expérience dans ce domaine. Mais la fin de ces projets risquait d'entraîner la perte de ces compétences. L'idée a donc émergé de mettre en place un centre de services aux irrigants qui regrouperait les équipes des anciens projets. Un *Irrigation Service Center* (ISC) a été mis en place dans la Province de Kampong Thom. Il fournit des services à sept Farmer Water User Community en valorisant bien les expériences d'accompagnement des irrigants acquises par le Gret et Cedac, mais selon un nouveau modèle institutionnel (centre de services privé, au lieu de structure projet). Des services de différentes natures (techniques, institutionnels / organisationnels, financiers / économiques) ont ainsi été élaborés et testés dans ce nouveau schéma institutionnel. Une fédération d'organisations d'irrigants a été mise en place, elle réunit douze FWUC issues de huit provinces. Aujourd'hui l'ISC est une structure à part entière sur le plan institutionnel même si sa viabilité reste encore à prouver sur le long terme. Un enjeu important était de trouver le bon modèle institutionnel et économique pour cette nouvelle structure intermédiaire – la seule de ce genre fournissant des services spécifiquement destinés aux irrigants au Cambodge.

D'une certaine façon le cas d'Haïti se situe entre celui du Cambodge et du Mali. Comme au Cambodge, les équipes disposaient déjà d'une longue expérience en matière de gestion sociale de l'eau et d'accompagnement des irrigants. Comme au Mali, des organisations paysannes étaient déjà bien présentes. Pourtant une troisième voie a été explorée, celle de la mutualisation au sein d'une faïtière d'organisations d'irrigants. En Haïti, les systèmes irrigués du Sud-est concernés par ASIrri sont d'assez petite dimension. Chacune des organisations d'irrigants n'est donc pas en mesure de fournir tous les services requis par les irrigants. À partir de 2003, douze organisations d'irrigants se sont donc fédérées au sein de la Cudes, la coordination des usagers de l'eau du Sud-est basée à Jacmel. Issue des propres organisations d'irrigants, afin de mutualiser certains services coûteux et difficiles à gérer, la faïtière a pris en charge la gestion des appuis aux organisations membres en matière de services de l'eau, de formation agricole, de représentation externe et de gestion de conflits. En revanche, la gestion des systèmes irrigués reste clairement une prérogative des associations d'irrigants. La Cudes est elle-même membre constituant d'une organisation sociale régionale, la coordination régionale des organisations du Sud-est (Croset). Ensemble, elles gèrent deux centres additionnels de services économiques : une centrale d'achat et de commercialisation de

produits agricoles et une boutique d'intrants. Le « centre de services » se confond ici avec la dynamique propre des organisations sociales paysannes.

Ainsi dans les trois pays les modèles institutionnels, techniques et économiques choisis sont assez contrastés et ne sont pas le fruit du hasard. Ils sont véritablement liés aux contextes : fruits de l'histoire du transfert de gestion de chacun des pays, fruits du contexte institutionnel (forte implication ou non de l'État, présence ou non d'organisations paysannes) et social (dynamique privée), fruits des partenariats passés entre ONG, etc.

Par ailleurs, de par ces différences de modèles entre les trois pays, les trois équipes ont mis un certain temps à se comprendre mutuellement. Si la notion de « centre de services » semblait faire l'unanimité dans le document de projet, chacun avait en réalité sa propre compréhension du concept : chacun imaginant quelque chose de différent et spécifique derrière ces mots. Il a fallu plusieurs échanges avant de mettre en lumière ces différences de compréhension, les percer, et comprendre la pertinence propre à chaque modèle. Les analyses comparées se sont alors révélées très intéressantes.

II. QUELS PRINCIPES CLÉS POUR METTRE EN PLACE DES SERVICES AUX IRRIGANTS ?

Bien que chacune des équipes ait développé ses propres démarches, outils et services, on retrouve des principes communs pour la mise en place des services.

Principe 1 : Privilégier des approches et services inspirés de la gestion sociale de l'eau

ASIrri a mis en œuvre des démarches de gestion sociale de l'eau (GSE), démarches bien connues et pourtant trop peu souvent appliquées.

À ce titre, plusieurs stagiaires de l'Institut des régions chaudes de Montpellier, en spécialisation GSE, ont été mobilisés pour des études au Cambodge et au Mali.

Les trois équipes projets ont développé leurs propres outils d'accompagnement des organisations d'irrigants, souvent sur la base d'expériences préexistantes. Ces outils ont été regroupés dans plusieurs manuels méthodologiques. D'un terrain à l'autre certains outils se révèlent assez similaires.

Les services recouvrent ainsi les domaines suivants :

- Hydraulique : approches inspirées de la gestion sociale de l'eau. Formations en gestion de l'eau et en entretien. Mise en place d'outils cartographiques pour comprendre et s'approprier son aménagement (de la cartographie participative à la cartographie plus élaborée). Mise en place de fonds d'investissement pour des réhabilitations en appui aux accompagnements. Les aspects infrastructures (« hard ») viennent ainsi en appui aux aspects d'accompagnement en gestion sociale de l'eau (« soft ») et non l'inverse.
- Organisationnel et institutionnel : appui à la relecture ou à l'élaboration des statuts et règlements intérieurs des organisations d'irrigants, y compris mise en place de systèmes de sanctions graduelles. Appui à la concertation au niveau des organisations d'irrigants mais aussi entre les irrigants et les autres acteurs.
- Agricole : appui à la planification agricole concertée.

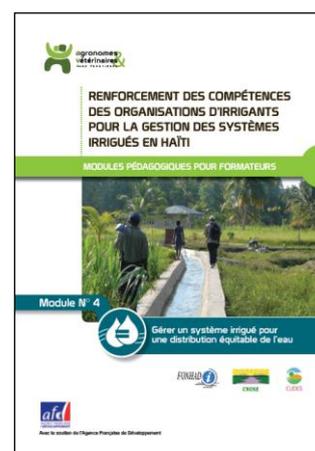
- Économique / financier : appui à la mise en place de systèmes de « redevance »¹⁵. Appui à la gestion de ces sommes. Appui à l'ouverture de comptes bancaires. Pour les organisations d'irrigants les plus avancées, audits des comptes.
- Suivi-évaluation : mise en place d'outils d'évaluation des organisations d'irrigants et des services. Élaboration de typologies des organisations.

Par ailleurs, au-delà de ces services fournis par les centres de services directement aux organisations d'irrigants, il y a aussi un besoin de services politiques qui peuvent être fournis par différentes organisations : de la facilitation du dialogue sectoriel (Mali et Cambodge), à la négociation avec des bailleurs de fonds, des ONG ou des entités de la coopération internationale jusqu'au véritable plaidoyer (la lutte contre l'urbanisation agressive des terres agricoles) dans le cas d'Haïti.

Les trois équipes ont élaboré, sur la base de leurs expériences, des manuels ou guides méthodologiques à destination des équipes des centres de services.

Ces manuels / guides sont accessibles sur les sites internet de l'Iram, du Gret et d'AVSF ainsi que sur le CD-Rom du projet.

Ci-contre un exemple produit par l'équipe Haïti.



Principe 2 : Plutôt que des « appuis » flous, fournir des « services » mieux définis

Le projet ASIrri a initialement été formulé autour de la notion de « centres de services ». Or cette notion de « centre » n'est pas mise en avant de la même façon dans les trois cas et ne revêt pas la même pertinence.

Cette notion de « centre » est bien adaptée aux expériences Cambodge et Mali où des centres de services (*ISC Irrigation Service Center* ou *CPS Centre de prestation de services*) ont effectivement été mis en place ou renforcés. Dans le cas du Mali, le centre Faranfasi qui signifie « *la maison qui éclaire* » est effectivement un **lieu** de rencontre. Dans les deux pays, cette notion de centre comme une entité particulière est pleinement revendiquée et nécessaire. Elle permet au centre de service de s'affirmer comme un acteur spécifique, avec une valeur ajoutée propre. Dans le film *Building the future of FWUCs in Cambodia*, l'équipe du Cambodge souligne d'ailleurs que l'ISC est unique au Cambodge car c'est le seul à fournir des services spécifiquement destinés aux organisations d'irrigants.

En Haïti, les services sont insérés dans la faïtière des organisations d'irrigants en place, la Cudes, qui a pris en charge des services mutualisés pour ses organisations membres, outre deux centres spécifiques à vocation économique. Ces centres sont considérés comme intégrés aux organisations sociales en place.

Si la notion de « centre » est différemment appliquée dans les trois contextes, en revanche, dans les trois cas, la notion même de « services » spécifiquement destinés aux organisations d'irrigants est innovante et est essentielle. Les projets de développement parlent en général d'appuis aux organisations paysannes et aux organisations d'irrigants, mais les appuis

¹⁵ Dans le cas du Mali on parle de « contribution tertiaire », la redevance étant la somme prélevée par l'Office du Niger à chaque campagne auprès des attributaires de parcelles pour leur exploitation.

restent souvent flous, notamment pour les irrigants eux-mêmes. Les producteurs ironisent d'ailleurs parfois : « *les projets appuient sur les organisations paysannes au lieu d'appuyer les organisations paysannes* »¹⁶. Parler de services oblige à spécifier les activités qui seront menées avec les irrigants, à être précis en termes d'activités, résultats et produits attendus.

Les services sont définis conjointement par les techniciens et les représentants de l'organisation d'irrigants avant leur mise en œuvre. Ils font l'objet d'une négociation sur la base d'un diagnostic partagé et d'une demande formalisée. C'est l'organisation d'irrigants qui prend la décision finale et elle a toute latitude (en tout cas en théorie) de refuser le service ou de renégocier sa nature. Au final, les agriculteurs savent à quoi s'attendre.

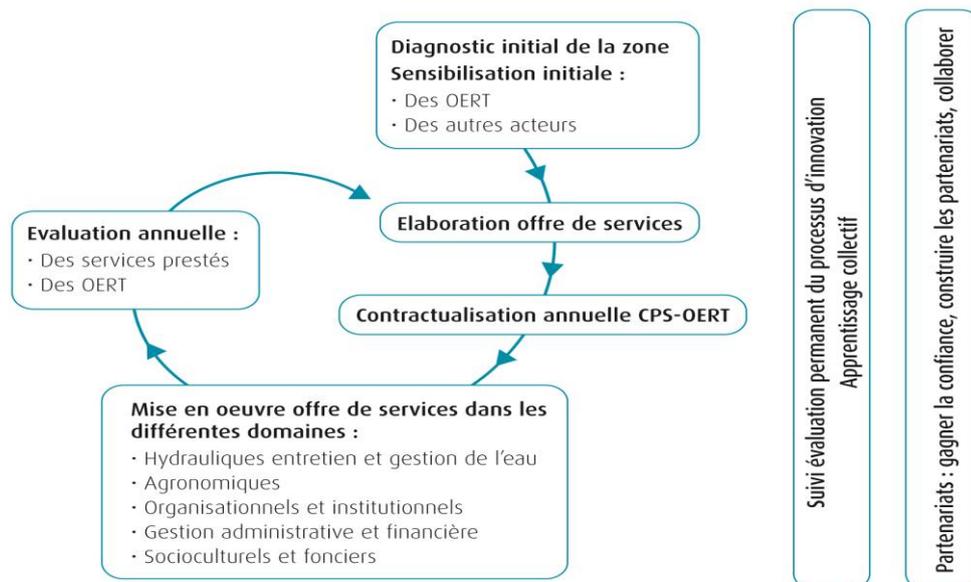
Principe 3 : Construire de nouvelles relations entre irrigants et « prestataires » de services : quelle contractualisation ?

Dans les trois cas, le mot « bénéficiaires » n'est plus utilisé. On parle de **clients** au Cambodge et l'ISC assume complètement cette relation client-prestataire. En revanche, en Haïti et au Mali, on parle plutôt respectivement de **membres** et d'**adhérents**. Les trois cas traduisent malgré tout un changement dans le rapport de force entre représentants des organisations d'irrigants et techniciens. Le pouvoir penche du côté de celui qui maîtrise les ressources financières, celui qui paye le service¹⁷, c'est-à-dire le paysan. Le paiement, au moins partiel, du service est ainsi un des principes essentiels.

Au Cambodge et au Mali, les services reposent sur un contrat de service. En Haïti, il n'y a pas de contrat spécifique, même s'il y a paiement, tant pour les services de l'eau auprès des organisations membres et leur faïtière Cudes, que pour la Centrale de commercialisation (CAC) ou la boutique agricole (BIA). Malgré tout, même en l'absence de contrat, il y a bien une relation formelle sous forme d'adhésion des membres à la structure fédérative, qui suppose des services en échange de l'adhésion.

Par ailleurs, dans le cas du Cambodge et du Mali, il ne s'agit pas seulement de signer un contrat, mais aussi d'entrer dans un cycle de prestation de services.

Dans le cas ci-dessous, au Mali, les contrats de prestation étant annuels, le cycle est annuel.



¹⁶ *Évaluation des dispositifs d'appui aux organisations de producteurs en Guinée*, C. RIGOURD, K. Guilavogui, P. Diallo - Iram / MAEEEF-SNPRV, 2008.

¹⁷ Bien qu'à ce stade le paiement ne couvre que partiellement le coût réel du service.

Dans le cas du Cambodge, un contrat est signé pour un service, voire un ensemble de services. Un cycle similaire sera suivi pour chaque contrat. L'évaluation permet de déclencher le paiement du service.

Il est intéressant de se pencher sur les processus de contractualisation entre l'ISC (Cambodge) et les CPS (Mali) et les organisations d'irrigants qui sont au cœur des deux démarches.

Dans le cas du Cambodge et du Mali, un contrat de service est un engagement formel (écrit) :

- entre deux ou trois personnes morales (CPS-OERT au Mali ou ISC-FWUC-commune au Cambodge). Dans le cas du Cambodge, ce contrat est également approuvé par les services techniques provinciaux. Dans le cas du Mali, l'Office du Niger n'est pas signataire du contrat, mais ses services techniques de terrain (Direction de zone) sont impliqués dans leur planification, mise en œuvre et évaluation ;
- sur une liste de services contractuels, c'est-à-dire d'activités, de produits et résultats en un temps donné : plus précis dans le cas du Cambodge (contrat pour un ou un petit ensemble de services souvent sur quelques mois) que du Mali (contrat annuel pour un ensemble plus vaste de services) ;
- avec des obligations mutuelles, le contrat pouvant être rompu. Par exemple, au Cambodge le contrat sera rompu si la FWUC n'arrive pas à rassembler au moins 66 % des membres ;
- évalué par les deux parties avec des outils d'évaluation spécifiques (évaluation des services et évaluation des contrats, y compris auto-évaluation) ;
- qui engage un paiement. Certes le contrat est en partie subventionné que ce soit dans le cadre de l'approche pilote ou parce que les ressources des organisations d'irrigants sont encore trop limitées, mais il y a bien paiement et les organisations d'irrigants sont d'ailleurs appuyées à gérer des cotisations des membres pour faire face aux différentes dépenses, y compris paiement des services ;
- qui rentre dans un cycle de services : diagnostic, formulation, contractualisation, mise en œuvre, évaluation, paiement, puis nouveau cycle ;
- et qui rentre dans une logique globale de renforcement progressif de capacité par paliers¹⁸ : Les services sont ainsi adaptés aux niveaux de capacités des organisations d'irrigants.

Principe 4 : Reconnaître la diversité des organisations et accompagner leurs processus de développement selon un cheminement logique

Les trois expériences témoignent qu'il est essentiel de reconnaître la diversité des organisations d'irrigants. Sur un même périmètre toutes ne sont pas identiques. Leurs différences peuvent être de plusieurs ordres : hydraulique (réseau en plus ou moins bon état, taille du réseau), socioéconomique (par exemple pourcentage de non-résidents ou stratégie différenciées des agriculteurs), organisationnelle (existence d'un leader, nombre de membres), etc. On peut ainsi identifier des contraintes plus ou moins fortes à l'action collective au sein d'une organisation. Les équipes Mali et Cambodge ont ainsi élaboré des typologies des organisations d'irrigants ainsi que des outils d'évaluation des organisations pour apprécier cette diversité et la prendre en compte.

L'expérience montre aussi que les organisations suivent des processus de développement – on parle aussi de trajectoires des organisations. Elles peuvent ainsi progresser (ou régresser) et franchir des étapes de développement. Certaines capacités doivent être maîtrisées en premier ; une fois cette étape franchie on peut alors s'attaquer à d'autres aspects plus complexes.

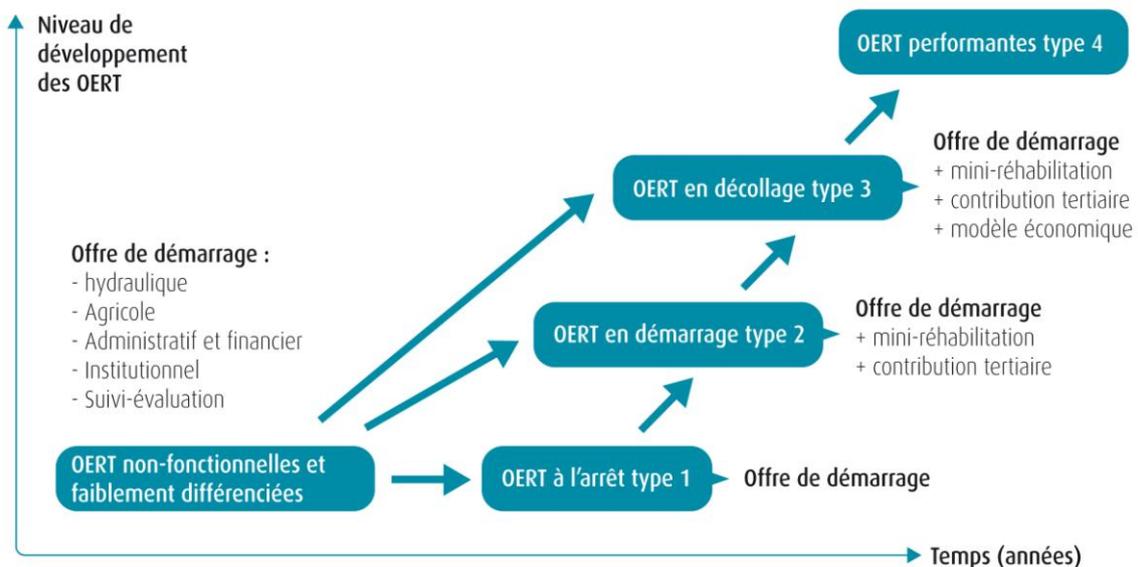
L'élaboration des typologies, en distinguant plusieurs niveaux de développement des organisations, a par ailleurs permis de mener une réflexion sur ce qu'est une organisation

¹⁸ Qui correspond au concept « d'accompagnement » décrit plus haut.

d'irrigants fonctionnelle. Les différentes parties prenantes peuvent ainsi élaborer une vision conjointe : vers quel modèle idéal tendre ?

Reconnaissant cette diversité et ces processus d'évolution il est alors essentiel de construire un ensemble de services suivant un **cheminement logique** pour accompagner les organisations le long de leur développement et d'adapter les services à chaque type d'organisation d'irrigants.

Au Mali, quatre niveaux de développement des OERT ont été identifiés : OERT de type 1 « à l'arrêt », de type 2 « en démarrage », de type 3 « en décollage » et de type 4 « performantes ». À chaque niveau correspond une offre de service spécifique. Le CPS évalue donc annuellement les OERT pour les accompagner le long de leur trajectoire de développement. À ce stade des offres de services existent pour les OERT de types 1, 2 et 3. On ne parle pas de package de services, mais au contraire on enchaîne des services selon une logique précise. Par exemple on n'a volontairement pas fait de mini-réhabilitation en année 1 bien que cette approche soit la plus fréquente sur les projets. On a estimé qu'une OERT devait déjà atteindre un certain niveau de développement, s'activer en passant du type 1 (« à l'arrêt ») au type 2 (« en démarrage »), pour bénéficier d'une mini-réhabilitation (financée alors à 90 %).



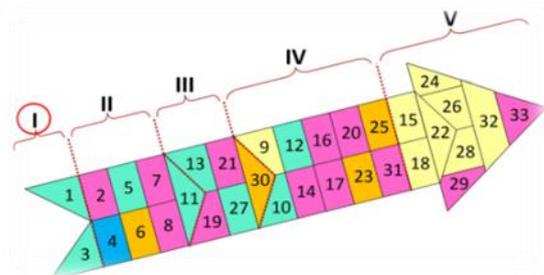
Ce faisant, insistant sur ce cheminement logique, on ne parle pas de package de services. Au contraire ce terme est plutôt réfuté. Les services sont négociés et définis au cas par cas suivant les organisations d'irrigants (cas du Cambodge) ou suivant leur niveau de développement (cas du Mali).

Exemple d'outil d'évaluation des FWUC développé au Cambodge :

Les chiffres romains correspondent aux niveaux de développement des FWUC (I plus faible à V plus fort).

33 critères ont été identifiés permettant d'apprécier les capacités de gestion des FWUC. Chaque couleur correspond au niveau de maîtrise d'une capacité de gestion : vert = OK, jaune = non maîtrisé.

Lorsque tous les critères d'un niveau sont satisfaits, la FWUC peut progresser dans le niveau supérieur.



Principe 5 : Fournir un pool de compétences et adapter sa posture

Les prestataires de services peuvent être des conseillers du centre de services, des paysans, des prestataires extérieurs, des stagiaires... L'expérience a montré qu'il était nécessaire de combiner ces différentes compétences et de fournir un pool de compétences. Les compétences de haut niveau sont coûteuses et difficiles à intégrer en permanence, que ce soit au sein des organisations d'irrigants ou des centres de services. Mais le centre de services peut maintenir des relations avec des experts nationaux compétents qu'il mobilise en cas de besoin. Il aide l'organisation d'irrigants à définir l'objet de la mission et à contractualiser une expertise qui normalement reste inaccessible. C'est par exemple le cas avec des ingénieurs sur la conception de nouvelles infrastructures. À l'inverse, certaines tâches ne peuvent être remplies par des techniciens ou des ingénieurs et relèvent plutôt du domaine de compétence des paysans. C'est par exemple le cas de tâches de sensibilisation et médiation en cas de conflit qui dans le cas du Mali relèvent des élus du centre de prestation de services (CPS) et non des conseillers, ou en Haïti des propres responsables paysans élus de la Cudes.

Les services impliquent aussi différentes postures de la part du prestataire de services : formation, conseil, médiation, faire faire. Dans certains cas le prestataire de services peut aussi « faire à la place de l'organisation d'irrigants » par exemple pour des activités très pointues pour lesquelles les organisations d'irrigants ne peuvent internaliser les compétences. Des formations spécifiques peuvent s'avérer nécessaires pour que les conseillers soient à l'aise dans ces différentes postures.

Principe 6 : Trouver le juste niveau de professionnalisation

L'accompagnement des organisations d'irrigants peut s'envisager de deux façons :

- 1) amener les irrigants à un niveau où ils vont maîtriser une activité, c'est-à-dire la gérer par eux-mêmes,
- 2) les accompagner dans le long terme pour faire à leur place ce qui demande des compétences pointues.

En Haïti et au Cambodge, en plus de services pour accompagner les organisations d'irrigants le long de leur développement, la Cudes et l'ISC visent également la création de services permanents comme le suivi comptable pour éviter aux organisations d'irrigants d'intégrer un professionnel à plein temps sur cette fonction, ce qui serait trop coûteux, ou d'avoir une comptabilité peu fiable réalisée par des paysans sans formation. Cela revient à mettre à disposition des techniciens (au Cambodge) ou des responsables paysans formés (en Haïti) qui partagent leur activité entre plusieurs organisations d'irrigants.

Une autre question en matière de professionnalisation est celle du profil des conseillers. Il s'agit d'une question cruciale et multidimensionnelle.

- Privilégier un ancrage local et de proximité : il est très difficile de fidéliser des professionnels formés à la capitale ou dans les grandes villes en milieu rural. Le plus souvent, ils acceptent de travailler sur du court terme ou ils profitent d'un contrat pour gagner de l'expérience et vont ensuite ailleurs. Le recrutement de personnel local engendre un besoin de formations pratiques, mais il permet de stabiliser les équipes et de renforcer la confiance avec les organisations d'irrigants. Les conseillers ainsi choisis sont aussi plus à l'écoute des agriculteurs et ils prennent soin de leur insertion locale.
- Réfléchir au profil du conseiller : le profil technique des conseillers importe aussi. Faut-il choisir un profil « génie rural » ? Faut-il privilégier des compétences sociales ? Cela dépendra des contextes mais la question devra être réfléchie par le centre de services.

Par exemple dans le cas du Mali, Faranfasi ne disposant initialement pas de compétences en gestion de l'eau et entretien, la question s'était posée de recruter un profil « génie rural » ou

un profil « organisation paysanne », les profils « gestion sociale de l'eau » n'étant pas vraiment disponibles sur le marché. Il a semblé que le cœur de la démarche devait être la médiation sociale et non l'hydraulique, et c'est donc un profil accompagnement des organisations paysannes qui a été recruté. Des compétences génie rural ont été utilisées ponctuellement grâce à des prestataires et le conseiller a progressivement développé ses propres compétences en irrigation.

Principe 7 : Donner de l'importance à la qualité des processus engagés

L'expérience montre que la qualité des processus engagés importe autant que les activités menées. Le « comment » importe autant que le « quoi ».

Il ne s'agit donc pas seulement de fournir une formation en gestion de l'eau à une organisation d'irrigants. Il s'agit de fournir une formation en gestion de l'eau **adaptée à cette organisation** (bien souvent basée sur un diagnostic, adapté à son niveau de développement, à ses contraintes propre), **intégrée à un cheminement logique de services** (par exemple au Mali, on commence à travailler sur le modèle économique des OERT à partir du type 3), **suivant une modalité de services pertinente** au contexte (par exemple au Cambodge et au Mali dans le cadre d'un contrat de services, alors qu'un tel contrat de services n'est pas jugé utile en Haïti), et tout en **travaillant sur le contexte institutionnel** (en encourageant les partenariats entre parties prenantes par exemple).

Dans le cas du Mali, le fait que les formations et accompagnements soient fournis par Faranfasi so plutôt que par un projet ou une ONG est essentiel à la démarche. La modalité de services (par un CPS, dans le cadre d'un contrat...) importe autant que le service lui-même (la formation par exemple). Cela aura des implications pour la réplique plus large de cette démarche. On ne pourra pas simplement envisager que la démarche sera répliquée par une ONG ou par l'Office du Niger car ce ne serait alors plus la même démarche.

Au Mali, pour l'évaluation annuelle des services, l'outil EvalServices s'intéresse d'une part aux effets des services et d'autre part à la démarche des services en posant les questions suivantes : *Qu'est-ce qui nous plait / ne nous plait pas dans la démarche du CPS ? La démarche valorise-t-elle les savoir-faire locaux ? La démarche contribue-t-elle à l'autopromotion au sein de notre OERT ? Comment ?*

Principe 8 : Travailler sur le contexte institutionnel et promouvoir les partenariats

Nous avons déjà souligné l'intérêt de renforcer, ou de faire émerger, des acteurs intermédiaires entre État, organisations d'irrigants et privés pour mieux faire travailler ensemble ces parties prenantes. Une préoccupation importante dans les trois expériences a ainsi été d'encourager les collaborations et les partenariats (institutionnalisés ou non).

Au Cambodge les communes sont signataires des contrats de prestation et leur implication est jugée essentielle.

En Haïti, en plus de fournir des services technico-économiques concrets, la Cudes doit aussi travailler sur le mitage foncier et rendre un service de plaidoyer pour faire évoluer le contexte institutionnel.

Au Mali de nombreux efforts ont été faits par Faranfasi so pour créer un climat de collaboration entre les parties prenantes et amorcer des partenariats. Cette logique de partenariat n'allait pourtant pas de soi au départ, tant du côté de l'Office du Niger que de Faranfasi so. Le rôle de la Chambre d'Agriculture de Ségou a aussi été essentiel – comme autre acteur intermédiaire – pour améliorer les relations Office – Faranfasi so.

Principe 9 : Adapter ces principes aux contextes OU comment le contexte décide du fondement de la démarche de chaque centre de services ?

Malgré ces convergences en termes de démarches et d'outils entre les trois pays, il n'y a pas de démarche unique d'accompagnement des organisations d'irrigants. Il y a certes de principes communs – par exemple s'inspirer de la gestion sociale de l'eau – mais chaque centre a façonné sa propre démarche pour répondre aux enjeux du contexte local. Chacun a élaboré son propre « cocktail », a privilégié tel ou tel aspect suivant les contraintes locales, a adapté la démarche en cours de route. Les exemples ci-dessous expliquent bien les choix stratégiques en termes de démarche pour chaque composante.

Au Mali, le diagnostic initial avait révélé l'importance des conflits sociaux autour de la gestion de l'eau et de l'entretien (histoires de village, conflits résident / non-résidents) et avait souligné le fort besoin de médiation sociale. La démarche Faranfasi so devait donc donner un rôle fort aux élus paysans du CPS, mieux à même de gérer ces conflits que les conseillers ; élus qui intervenaient donc souvent en binôme avec les conseillers. Par ailleurs le système faisait aussi face à une forte inertie. D'une certaine mesure « l'Office du Niger semblait prisonnier de son histoire »¹⁹ et il fallait donc du temps pour faire bouger les choses. Un temps important (plus d'un an) de diagnostic, de sensibilisation, de médiation a donc été nécessaire. *A posteriori* ce temps n'est pas considéré comme un temps perdu, il était nécessaire, c'était un investissement. L'Office du Niger est omniprésente, surtout sur les questions de gestion de l'eau revendiquées comme le cœur de son mandat, d'où des efforts importants de la part de Faranfasi so pour se faire accepter, pour ménager les suspensions et pour construire des collaborations. Les aspects sociaux ayant été identifiés comme essentiels lors du diagnostic (solidarités, tensions, conflits...) des démarches inspirées de gestion sociale de l'eau ont été privilégiées. On est loin de préoccupations spécifiquement génie rural ou hydrauliques, mais il est vrai que le système hydraulique fonctionne relativement bien (par rapport à d'autres). Lorsque Faranfasi so a recruté son nouveau conseiller pour les OERT, elle a donc privilégié des compétences « organisations paysannes » plutôt que « génie rural ». Afin de se démarquer des logiques projets de dons et dans la mesure où le réseau est malgré tout assez fonctionnel les aspects d'infrastructures (« hard ») sont venus en appui aux accompagnements en gestion sociale de l'eau (« soft ») et non l'inverse : des mini-réhabilitations ont été cofinancées uniquement pour les OERT de type 2 et 3. Enfin de nombreuses expériences de recherches et développement ayant été menées auparavant sur la gestion de l'eau, Faranfasi so se devait de ne pas réinventer la roue, mais devait au contraire capitaliser ces acquis en encourageant des partenariats (avec l'Institut d'économie rurale IER notamment). Faranfasi so a ainsi développé une démarche logique d'accompagnement des OERT qui met en avant la médiation sociale.

Au Cambodge le contexte est très différent. Les organisations paysannes sont très faibles et se structurent progressivement avec l'appui des ONG alors que le secteur privé est très dynamique. Les petites entreprises privées qui fournissent des services agricoles (intrants, machines agricoles, transformation, transport...) sont bien plus performantes que les organisations collectives. Néanmoins dans le secteur de l'irrigation, à part sur les tout petits périmètres notamment avec pompage, les acteurs privés sont incapables de gérer le service de l'eau. Les agriculteurs souhaitent une gestion collective, mais ils ne sont pas prêts à y investir beaucoup d'efforts et préfèrent déléguer la gestion. Il y a donc une vraie ouverture à une collaboration entre techniciens et paysans. Les luttes de pouvoir sur le contrôle de la gestion sont minimales et les acteurs sont ouverts aux changements. L'approche contractuelle et payante ne s'oppose pas aux normes locales. Les problèmes sont davantage liés à la faible performance des aménagements qui nécessitent des investissements et l'accès des organisations d'irrigants à des compétences et à des outils de gestion performants dont même les agents locaux de l'État ne disposent pas. Il n'existe pas de formation intermédiaire entre l'ingénieur et le paysan. Le projet investit donc à la fois sur de la petite réhabilitation visant à

¹⁹ Intervention de JY. Jamin au Forum mondial de l'Eau à Marseille en 2012.

améliorer la fonctionnalité du périmètre et sur des agents de terrain recrutés localement qui apprennent à maîtriser certains outils (SIG, comptabilité de base) sans pour autant être des ingénieurs. Il s'agit de faire émerger des nouveaux métiers à l'interface de l'ingénierie hydraulique et des savoirs paysans et sur des fonctions différentes comme la gestion comptable et la mobilisation sociale qui sont négligées par les services de l'État. Au Cambodge on a donc la démarche la plus aboutie en termes de contractualisation avec un équilibre des appuis « hard » et « soft », les systèmes étant peu fonctionnels au départ.

En Haïti, la structuration des organisations d'irrigants est indissociable de la reconstruction d'une société civile et d'un État depuis plus de vingt ans. Les organisations d'irrigants contribuent à la vitalité des organisations de la société civile. Elles gèrent certes l'eau et leur périmètre mais sont le plus souvent des pouvoirs locaux, à même de dialoguer avec les communes rurales et le plus souvent avec les services publics décentralisés, voire l'État. Elles adhèrent souvent à des mouvements syndicaux et paysans de deuxième niveau, comme cela est le cas de la Cudes, intégrée au mouvement social via la Crose. Les services s'intègrent donc dans une faïtière d'organisations d'irrigants, elle-même membre d'une organisation de la société civile. Le renforcement d'une structure de services aux organisations d'irrigants pouvait ainsi difficilement être conçu comme un simple bras technique indépendant de l'organisation paysanne et du mouvement social. Il n'y a donc pas eu de construction institutionnelle séparée. Par ailleurs la faiblesse de l'État et le faible État de droit (justice) rendent indispensables un service de plaidoyer notamment sur les questions foncières. Le rôle aujourd'hui joué par la Cudes pour les organisations membres n'est pas anodin : il est central dans le département du Sud-est auprès des communes et services de l'État concernés, mais aussi directement auprès du ministère haïtien de l'Agriculture (MARNDR). Enfin, la connaissance fine des systèmes irrigués, de leur histoire récente et de leur fonctionnement en Haïti invite à du réalisme en ce qui concerne les objectifs de recouvrement de la redevance auprès des irrigants : le plus souvent en Haïti depuis 1986, plus aucune taxe n'est perçue en absence d'un État pouvant réellement agir. Même si cela reste insuffisant, atteindre entre 10 et 40 % de recouvrement sur les douze périmètres de la Cudes est déjà un résultat intéressant après à peine quelques années d'accompagnement : il faut le reconnaître et poursuivre. Ce qui fait l'originalité de la démarche en Haïti, c'est de combiner des services des formations et d'accompagnement mutualisés au sein d'une faïtière, des services économiques fournis par deux structures spécifiques (BIA et CAC) et des services de plaidoyers reconnus comme essentiels.

III. QUELS MODÈLES ORGANISATIONNELS, INSTITUTIONNELS ET ÉCONOMIQUES POUR DÉLIVRER CES SERVICES ?

1. Les modèles institutionnels et organisationnels : pas de modèle unique

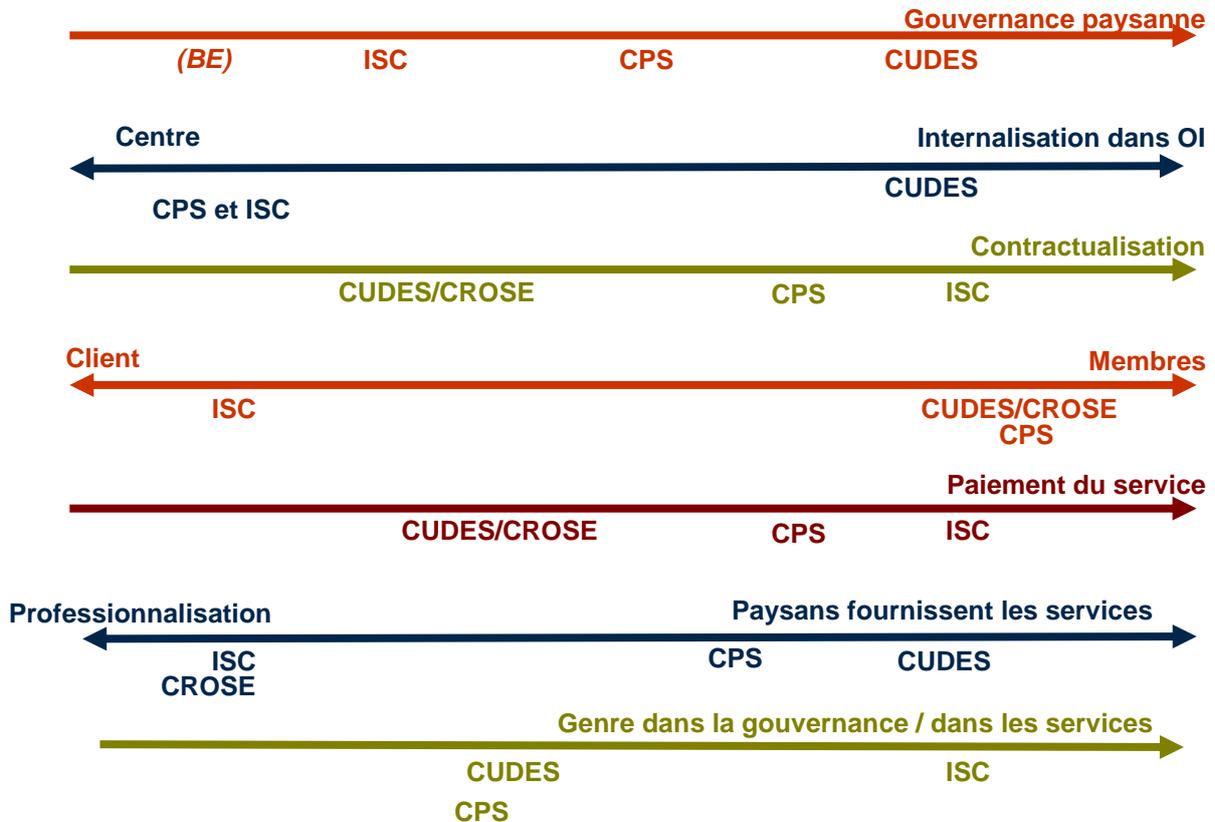
Les services sont fournis selon des modèles institutionnels et organisationnels différents. Ces différences concernent essentiellement :

- La gouvernance : Le rapport entre paysan et technicien se joue non seulement dans le cadre de la définition des contrats de services et dans leur mise en œuvre, mais aussi dans la structure organisationnelle des centres. La gouvernance peut être paysanne comme dans le cas d'Haïti et du Mali, ou mixte – impliquant quelques représentants paysans aux côtés des autres parties prenantes – dans le cas du Cambodge. Dans les trois cas on retrouve donc au minimum une gouvernance paysanne partielle. Ainsi, alors que les CPS maliens et la Cudes en Haïti sont entièrement gouvernés par les paysans, au Cambodge, au contraire, il s'agit d'abord d'une structure professionnelle qui ouvre sa gouvernance à quelques représentants paysans choisis. Une ouverture qui n'allait pas de soi et qui a été discutée. Par ailleurs, même dans le cas de gouvernances paysannes, des différences existent. En Haïti, la Cudes étant une faïtière d'organisations d'irrigants, ce

sont bien des représentants d'irrigants qui prennent les décisions. Au Mali, si les paysans siégeant aux bureaux des CPS sont bien des paysans irrigants, ils ne sont pas aujourd'hui les émanations des OERT, mais plutôt des autres organisations paysannes adhérentes aux CPS.

- La nature de la relation entre le centre de services et les organisations d'irrigants : L'ISC du Cambodge a des clients alors que la Cudes en Haïti et le CPS au Mali ont respectivement des membres et des adhérents. Alors que cette relation client-prestataire est revendiquée et assumée au Cambodge, elle est au contraire réfutée en Haïti, la dimension associative étant jugée fondamentale. Malgré tout, point commun des trois approches, les organisations d'irrigants ne sont pas de simples bénéficiaires.
- Le mode de contractualisation entre le centre de services et les organisations d'irrigants : La contractualisation est la plus poussée avec l'ISC (un service ou un ensemble de services = un contrat) et est intermédiaire au Mali (un contrat annuel pour un ensemble de services). En Haïti il n'existe pas de contrat de service, mais il y a bien une adhésion à la Cudes.
- L'internalisation ou non du centre dans une organisation d'irrigants : En Haïti les services sont intégrés et mutualisés dans une faïtière d'organisations d'irrigants. Au Cambodge et au Mali les services sont rendus par des organisations spécifiques, l'ISC et le CPS. Dans ces deux cas la mise en place de centres spécifiques est d'ailleurs un élément primordial.

Le schéma suivant permet une comparaison rapide des trois modèles institutionnels et organisationnels de services expérimentés selon les critères énoncés ci-dessus.



L'ISC au Cambodge a adopté une gouvernance mixte (avec une petite participation paysanne), avec un poids très fort de la contractualisation du service dans le cadre d'une relation client-prestataire. Les conseillers sont pour l'essentiel des professionnels.

Les CPS du Mali s'affirment nettement comme des organisations paysannes, avec gouvernance 100 % paysanne et se placent plutôt dans une relation adhérent-prestataire dans le cadre de contrats annuels²⁰. Les services sont rendus par des conseillers ingénieurs ou comptables ; les élus paysans intervenant aussi pour certains services.

Le modèle de la Cudes est lui aussi un modèle paysan, les services étant internalisés dans une faïtière d'organisations d'irrigants. On réfute la relation client-prestataire et on préfère la relation membre-faïtière, la contractualisation étant moindre. Les paysans interviennent souvent en tant que formateurs.

Finalement les modèles du CPS et de l'ISC se rejoignent sur l'externalisation des centres – externalisation jugée essentielle au modèle - et l'importance de la contractualisation.

Les modèles du CPS et de la Cudes se rejoignent sur la priorité donnée à la gouvernance paysanne.

Dans le cas du Mali, le modèle institutionnel et organisationnel de services était déjà fixé avant ASIrri puisque les premiers CPS datent de 1995. Le projet n'a donc pas véritablement innové sur ce plan. Malgré tout des efforts importants pour développer des partenariats autour des questions de gestion de l'eau ont été entrepris et cela a constitué une nouveauté.

Dans le cas d'Haïti, le modèle institutionnel était lui aussi en grande partie prédéterminé, la Cudes et la Crose existant depuis plusieurs années. L'innovation institutionnelle a consisté à renforcer la prise en charge de services de l'eau et de formation agricole mieux définis au sein même de la faïtière, sans créer d'autre structure parallèle ou rattachée. Elle a consisté également en la création des deux structures de services économiques séparées additionnelles : la centrale d'achat et de commercialisation et la boutique d'intrants, toutes deux restant sur un système de gouvernance paysanne.

Le processus d'innovation concernant le modèle institutionnel de services a en revanche été plus important au Cambodge. L'enjeu était en effet de passer d'une équipe projet à une structure de services. Plusieurs modèles institutionnels avaient été envisagés autour de plusieurs questionnements : bureau d'étude vs ONG, gouvernance strictement privée vs gouvernance mixte ou vs gouvernance paysanne.

2. Les modèles économiques : rompre avec le mythe de l'autofinancement total du service par les paysans

La question des modèles économiques de services, et de son corollaire la viabilité de ces modèles, est une question cruciale.

Nous suggérons cependant de ne pas céder au mythe du financement des services exclusivement par les irrigants. Au regard des expériences menées sur les trois pays, un tel autofinancement ne nous semble ni possible, ni juste :

- *Ni possible* : les producteurs n'ont pas une telle capacité de paiement. En Haïti, arriver à un taux de couverture de la redevance hydraulique de 40 % est déjà une belle avancée. Il serait illusoire, à ce stade, d'exiger en surplus le paiement de la totalité du service.

²⁰ Pour autant il s'agit d'une organisation paysanne spécifique, une organisation paysanne de conseil. À l'origine des CPS tout le monde ne reconnaissaient d'ailleurs pas les CPS comme des organisations paysannes. Aujourd'hui les CPS sont bien identifiés comme des organisations paysannes par les autres acteurs paysans (Chambre d'Agriculture, syndicats...).

- *Ni juste* : certains de ces services (formation de base, alphabétisation...) relèvent plutôt de services publics. Les prestataires compensent alors en partie les défaillances de l'État. Dès lors, il n'est pas illusoire, ni anormal, d'imaginer que les services soient en partie subventionnés par l'État, ou par défaut par la coopération internationale, et que le financement de tels dispositifs soit donc être inscrit dans les politiques nationales.

Malgré tout, dans les trois pays, le paiement d'une partie du coût du service est un des principes centraux des démarches engagées. Les modalités de paiement et le niveau de couverture du coût du service varient d'un pays à l'autre : intermédiaire au Mali, plus élevé au Cambodge, plus faible en Haïti.

De plus, ce n'est pas seulement le taux d'autofinancement qui compte, c'est aussi la nature des mécanismes de financement mis en place. Ainsi des mécanismes de financement vertueux et innovants sont nécessaires. Le CPS et l'ISC ont ainsi envisagé différentes options intéressantes.

Faranfasi so a élaboré une typologie de ses membres et de ses services en distinguant des services à péage et des services subventionnés. Les activités d'alphabétisation ou d'accompagnement d'organisations paysannes en grande difficulté sont considérées comme des services publics et sont donc largement subventionnés par les bailleurs de fonds. En revanche les conseils économiques aux organisations paysannes performantes sont autofinancés par les adhérents à hauteur de 70 %. Globalement la structure s'autofinance à environ 30 %. Par ailleurs sa gouvernance est 100 % autofinancée.

Le canal de financement est également intéressant. Faranfasi so reçoit des financements de la Chambre d'Agriculture de Ségou qui lui délègue ainsi ses tâches de conseil rural dans le cadre d'une convention d'objectifs annuels. Un tel dispositif de financement passant par les institutions nationales nous semble pertinent. Dans le cadre d'ASIrri la mise en place d'un fonds d'investissement géré par Faranfasi so et permettant de cofinancer des équipements d'entretiens pour les OERT et des mini-réhabilitations a également été une expérience intéressante et qui mériterait d'être étendue.

Au Cambodge, la faiblesse financière de presque toutes les organisations d'irrigants ne permet pas d'envisager la prise en charge des services à court ou moyen terme. Par contre deux alternatives sont envisagées. La politique de décentralisation octroie des moyens d'investissement aux communes qui souhaitent améliorer l'accès à l'irrigation sur leur territoire. Les communes ne disposent néanmoins d'aucune capacité technique et sont intéressées par les services proposés par l'ISC. Les contrats de service sont ainsi toujours négociés entre l'organisation d'irrigants – la commune – l'ISC. Les communes disposent également de fonds d'investissement qu'elles peuvent mobiliser pour certains services (par exemple des réhabilitations). Par ailleurs on envisage plutôt un financement de l'État vers les FWUC, plutôt que vers l'ISC. C'est à la fois plus réaliste, car il y a un intérêt politique plus fort à octroyer des moyens aux paysans plutôt qu'à des techniciens (structure privée) et ensuite cela permet de maintenir une relation contractuelle forte entre la FWUC et l'ISC (les FWUC payant les services du ISC), non dépendante des choix de l'État ou des bailleurs de fonds.

Avec une couverture partielle du coût du service, la critique vient alors souvent rapidement pointer la non-pérennité de ce genre de dispositifs de services. Or la question de la viabilité nous semble plus complexe. On ne peut pas seulement se poser la question de la pérennité / viabilité sur le plan économique et financier. Il convient aussi d'analyser la viabilité sociale, la viabilité institutionnelle et juridique et la viabilité technique : on parle alors du « carré de la viabilité ».

L'expérience Faranfasi so a déjà démontré en 2005-2006, puis en 2012 qu'un très fort ancrage social pouvait compenser, durant un temps, une absence de financement. Pendant cette période Faranfasi so s'était alors concentrée sur les services les plus profitables, dont le conseil de gestion, et avait mis entre parenthèse les services d'alphabétisation notamment. La Fédération avait aussi fortement sollicité les élus paysans pour maintenir la dynamique sur le terrain. Un très fort ancrage social et institutionnel avait permis à l'organisation de franchir ce cap difficile. Une forte viabilité sociale peut ainsi compenser partiellement une moindre

viabilité économique, au moins pour un temps. Certes les services ne s'autofinancent pas complètement, pour autant Faranfasi so est une structure pérenne, avec des hauts et des bas comme c'est le cas de nombreuses organisations.

Ainsi dans l'état actuel du contexte (pas de parafiscalité agricole, pas d'assurance agricole...) il faudrait plutôt trouver un « petit équilibre ». S'assurer que les centres autofinancent au moins à 100 % leurs instances de gouvernance pour garantir leur pérennité institutionnelle et mettent en place des mécanismes de financement vertueux pour le reste (un assemblage de cotisations, de paiement du service, de subventions publiques).

IV. QUELLES IMPLICATIONS EN TERME D'INGÉNIERIE DE PROJET POUR PORTER LES INNOVATIONS

Bien que l'innovation semble être le nouveau jargon à la mode dans le milieu de la coopération au développement, force est de constater que les marges de manœuvre, dans le système actuel, sont de plus en plus restreintes pour porter des innovations. Au contraire le système actuel de coopération au développement est de plus en plus procédurier et semble plus préoccupé par la rapidité que par la pertinence d'une intervention, au point de devenir frénétique.

ASIrri a été formulé par les porteurs de projet du Nord et du Sud et financé par la Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (Fisong) de l'AFD. L'innovation se devait donc d'être au cœur du projet ASIrri.

Il n'est pas toujours facile de définir ce qu'est une innovation, et une innovation pour qui ? *A posteriori* on peut cependant identifier plusieurs éléments ayant facilité la conduite des innovations.

Principe 1 : S'inscrire dans le contexte institutionnel pour le faire évoluer

Les modèles institutionnels ne sauraient se limiter aux institutions propres aux centres de services : leur gouvernance interne, le type de relations avec leurs clients/adhérents/membres, les processus de contractualisation, etc. Il convient aussi de s'interroger sur les liens entretenus avec les autres institutions et organisations. La construction de partenariats locaux a été un élément essentiel dans le projet ASIrri dans les trois pays. Il a fallu se faire accepter, faire évoluer les positions institutionnelles, voire les positions personnelles.

Dans le cas du Mali, cela a aussi permis de se faire accepter par « l'autorité hydraulique », c'est-à-dire l'Office du Niger. Il y a cinq à dix ans, Faranfasi so n'aurait jamais été autorisé à travailler sur la gestion de l'eau ou l'entretien. Au début du projet la position de l'Office alternait entre méfiance et intérêt bienveillant vis-à-vis de l'expérience pilote. Certaines réunions ont été houleuses. Faranfasi so a malgré tout veillé à entretenir des relations étroites avec les différents niveaux de l'Office : la Direction générale, la Direction de Zone et les aiguadiers de terrain. Au fil du temps les relations humaines se sont tissées avec l'Office, les positions se sont décrispées, des collaborations se sont nouées. D'autres parties prenantes (Chambre d'Agriculture, syndicats, Délégué général des exploitants) se sont mises à supporter l'initiative de Faranfasi so. Faranfasi so a également « cédé du terrain » pour permettre une appropriation de la démarche par les autres parties prenantes. L'approche est maintenant défendue par la Chambre d'Agriculture et l'Office veut l'étendre aux autres zones. Un agent de l'Office témoigne : « *Avant je ne croyais pas aux OERT, maintenant je vois qu'on peut les activer* ».

Dans le cas du Cambodge c'est la création du Farmer & Water Net, réseau national d'organisations d'irrigants, qui permet de renforcer la capacité de dialogue entre les irrigants et

le gouvernement. Il faut convaincre les agents de l'État à tous les niveaux que les agriculteurs sont capables de gérer des périmètres irrigués et qu'ils sont des interlocuteurs crédibles. C'est un moyen pour l'ISC et ses partenaires de faire porter des messages de plaidoyer par un acteur légitime face à l'État, notamment sur le financement des organisations d'irrigants. Permettre aux responsables des FWUC de se rencontrer, de partager leurs problèmes et leurs solutions vise à leur faire prendre conscience que sous une forme collective, ils sont légitimes pour s'adresser à l'État et capables de le faire.

Le montage institutionnel du projet, en confiant la maîtrise d'ouvrage aux partenaires locaux, avec une assistance technique internationale discrète mais efficace, a certainement contribué à faciliter et à façonner ces partenariats entre parties prenantes. Les acteurs locaux se sont retrouvés à jouer leurs vrais rôles sans interférences extérieures. La construction d'institutions nationales, ancrées sur le terrain et permanentes, ou leur renforcement, constituent des alternatives à la mobilisation d'équipes projet qui sont à recréer en permanence. Ces institutions ont une légitimité pour dialoguer avec l'ensemble des acteurs locaux que ne sauraient avoir des équipes neuves, basées sur des appuis internationaux et de court terme. Ce n'est pas une question de compétence, mais d'interconnaissance, d'insertion et de réseau.

Ce montage a permis d'établir ou de renforcer un dialogue sectoriel dans chacun des pays. Dialogue qui a pris une forme plus ou moins aboutie, plus ou moins formelle et institutionnalisée selon les cas.

Au Cambodge et au Mali on parle plutôt de dialogue sectoriel. En Haïti, ce dialogue a pris la forme d'un plaidoyer plus structuré, mené au niveau national par la Fondation nationale haïtienne de l'irrigation Fonhadi et au niveau local par la Cudes et la Crose, concernant d'une part l'urgence de légaliser le cadre de l'irrigation en Haïti et l'existence d'organisations d'irrigants, d'autre part l'urgence de lutter contre l'urbanisation des terres agricoles qui grignotent peu à peu l'un des principaux potentiels vivriers du pays.

Le rôle des délégations locales s'est avéré fondamental pour faciliter l'accès du projet aux acteurs nationaux. Il s'agit d'un relais institutionnel essentiel (notamment au Cambodge pour l'accès au fonds de maintenance ou à d'autres subsides). L'expérience de terrain est bien entendu cruciale pour permettre à la délégation d'argumenter sur les enjeux de la politique sectorielle sur laquelle elle intervient.

Les centres de services ont également élaboré des outils permettant d'objectiver ce dialogue sectoriel. Même si les acteurs locaux reconnaissent que les organisations d'irrigants n'étaient pas fonctionnelles au début du projet (cas du Mali et du Cambodge), ou peu fonctionnelles (cas d'Haïti disposant d'organisations déjà plus avancées au démarrage du projet), il leur était difficile d'apprécier ce niveau de fonctionnalité. Il n'existait pas de référentiel, ni de critères, pour déterminer ce qu'est une organisation d'irrigants fonctionnelle. Il n'existait pas vraiment de vision de ce que pourrait être une organisation fonctionnelle. D'où des volontés dans certains cas (Mali par exemple) de revenir en arrière et de renoncer à une gestion paysanne.

Les centres de services ont donc élaboré des outils d'évaluation des organisations d'irrigants et des typologies afin de déterminer ce qu'est une organisation d'irrigants qui fonctionne. Quelles sont les fonctions minimales qu'elles doivent assumer ? Quelles sont les principales étapes de développement institutionnel et organisationnel qu'elles doivent franchir ? Il s'agit de construire une forme d'accord sur cette base qui permette ensuite de dialoguer sur les moyens à mettre à disposition pour y parvenir. Ces outils ont ainsi facilité l'élaboration d'une vision commune des organisations d'irrigants et ont redonné espoir qu'une gestion paysanne de l'irrigation était possible.

Principe 2 : Trouver le juste niveau de changement institutionnel : ni trop, ni trop peu

Une autre question importante au cœur d'ASIrri a été d'apprécier quelle amplitude de changements institutionnels on pouvait générer. De quelle marge de manœuvre dispose-t-on ? Comment se faire accepter ? Comment trouver le bon rythme de changement et le bon rythme d'innovation ? Cela suppose de suivre et d'évaluer constamment l'action, d'apprécier le repositionnement des acteurs, de modifier les programmations, d'accepter de se lancer dans un processus peut-être moins ambitieux mais qui créera moins de résistance, voire qui sera lui-même porté par les autres parties prenantes.

Par exemple, dans le cas du Mali, une refonte totale des OERT n'a pas été envisagée afin de s'assurer une adhésion de l'Office à la démarche. Il fallait partir de l'existant, même s'il n'était que théorique sur le papier. Au moins le cadre institutionnel était respecté.

Il fallait avancer prudemment sur ce nouvel espace de liberté laissé à Faranfasi so. Le positionnement de Faranfasi so a ainsi évolué : il fallait parfois s'affirmer, quitte à créer un mini-conflit, et parfois céder du terrain pour garantir une adhésion par les autres parties prenantes. Alors que l'on parle aujourd'hui d'étendre la démarche ASIrri aux autres zones de l'Office du Niger, Faranfasi so se range derrière la Chambre d'Agriculture de Ségou qui devient le porte drapeau de la démarche. Faranfasi so (et l'Iram) ont su céder du terrain pour que les autres parties prenantes s'approprient également la démarche

Principe 3 : Prendre le temps de l'innovation OU De l'urgence de prendre le temps

Le système actuel de la coopération au développement devient frénétique. Or comme le disait Edgar Morin « à force de sacrifier l'essentiel à l'urgent, on finit par oublier l'urgence de l'essentiel ». Malheureusement le temps de l'innovation n'est pas le temps du système actuel de coopération au développement. Pourtant il y a urgence à prendre le temps ! Ce temps pris pour l'innovation est un investissement, c'est un temps utile et ce n'est pas un temps perdu.

À ce titre la formulation et la contractualisation du projet ASIrri sont intéressantes. Commencé à être formulé en 2007, le projet devait initialement démarrer dès mi-2008. Or la signature de la convention de financement a finalement mis plus de six mois (il s'agissait de la première Fisong engagée par l'AFD). Malgré tout des activités ont démarrées au Mali avant même la signature. Une première étude de diagnostic a ainsi été menée pendant six mois. Cette période a ainsi constitué une longue phase de sensibilisation des parties prenantes : OERT, Office du Niger, leaders paysans des CPS. Les premiers services ont véritablement été rendus mi-2009, soit après un an de sensibilisation. *A posteriori* cette année entière de sensibilisation s'est avérée un temps précieux.

Les échanges croisés entre l'équipe Mali et Cambodge réalisés mi-2010 ont aussi montré que le temps de l'innovation n'était pas le même dans les deux pays.

Si l'outil Fisong s'est avéré intéressant à plusieurs titres (flexibilité, simplicité des procédures, identification des thématiques d'intervention avec les ONG), on peut cependant regretter que la durée d'accompagnement des projets innovants soit si courte. Il est difficile (illusoire ?) de limiter de tels processus d'innovations à une durée de trois à quatre ans. Dans les trois cas du projet ASIrri les innovations doivent se poursuivre. Par ailleurs, l'absence de financement relais de consolidation est aussi une limite importante. En effet, même si des avancées importantes ont été obtenues dans les trois pays, les résultats et effets restent encore fragiles.

Dans le cas du Mali des outils ont été élaborés pour activer les OERT à la base et pour lancer un partenariat large entre les parties prenantes, mais de nombreuses étapes restent à franchir. Il faut pouvoir poursuivre l'innovation pour accompagner les étapes ultérieures de développement des OERT, pour accompagner leur structuration vers les niveaux supérieurs, pour faire le lien vers des problématiques plus complexes au niveau de l'ensemble du système.

Principe 4 : Réhabiliter la recherche-développement ?

Et si une innovation du projet avait été tout simplement de faire à nouveau de la recherche-développement ? Alors que la tendance actuelle semble être aux projets de plus en plus contraints, avec un poids des procédures de plus en plus élevé, ASIrri laisse place à la recherche-développement et à la flexibilité. ASIrri s'est autorisé le doute, l'expérimentation, et la possibilité de faire des ajustements de méthodologie en cours de route.

Par exemple dans le cas du Mali un outil élaboré par la recherche (CalCul) a été introduit au niveau du CPS pour la première année de services avant d'être finalement écarté.

De plus, une attention particulière a été portée sur le suivi-évaluation sans pour autant se limiter aux indicateurs du cadre logique.

Principe 5 : Un partage des rôles entre ONG du Nord et du Sud efficient et efficace pour innover

ASIrri s'est construit sur des partenariats Nord-Sud préexistants. C'était d'ailleurs une exigence de la Fisong.

Le Gret le Cedac ont collaboré dans le cadre des projets de Prey Nup (1998-2007) et Stung Chinit (2001-2007).

AVSF intervient dans le secteur de l'irrigation en Haïti depuis 2000 et a, à ce titre, accompagné l'émergence de la Cudes et de la Fonhadi. Ses relations avec la Crose sont également anciennes et étroites.

Les relations entre l'Iram et Faranfasi se datent de 1995 dans le cadre du projet PCPS (projet centre de prestation de services) qui a connu plusieurs phases de 1994 à 2005.

L'existence de ces partenariats anciens a certainement contribué à l'efficacité et l'efficience du projet. Rappelons que le budget de chacune des composantes n'était que d'environ 300 K€²¹. La confiance existant entre partenaires du Nord et du Sud ont certainement réduit les coûts de transaction. L'évaluation finale externe a ainsi jugé le montage organisationnel très efficient.

Les complicités et le respect mutuel ont permis de trouver le bon *modus operandi* et le bon partage des tâches. Les partenaires Nord et Sud étaient bien complémentaires, chacun dans son domaine de compétence. Les partenaires Sud étaient en charge de la mise en œuvre sur le terrain, du pilotage au quotidien des innovations - ils donnaient le tempo - et de l'adaptation des innovations au contexte, et des relations avec les acteurs locaux. Les ONG du Nord ont fourni une assistance technique discrète (pour permettre aux acteurs de jouer leurs vrais rôles) et efficace. Cette assistance s'est surtout concentrée sur des aspects d'appuis méthodologiques, de suivi-évaluation, de capitalisation et d'appuis programmatiques. Les démarches ASIrri ont été construites conjointement.

Principe 6 : Mutualiser les expériences et les capitaliser

Une composante entière a été consacrée à la mutualisation d'expériences avec des activités variées : des échanges croisés (au Mali et au Cambodge), des missions d'appui de l'Iram aux trois équipes sur le terrain pour lancer la capitalisation (fournir des outils méthodologiques), une évaluation finale externe, un atelier tri-pays final, un processus de capitalisation collectif avec de nombreux produits.

Cette composante d'échanges d'expériences et de capitalisation a ainsi commencé timidement en 2009 par la rédaction de notes d'orientation et de grilles de lectures, s'est

²¹ Cambodge : 375 K€, Haïti : 310 K€, Mali : 231 K€, Transversal : 305 K€.

concrétisée en 2010 avec les premiers échanges croisés pour culminer fin 2011 et 2012 avec les ateliers et la capitalisation.

Au final de nombreux produits sont disponibles pour un public varié :

- de courtes vidéos en français et anglais sur chacune des expériences pays pouvant servir de support pour des actions de plaidoyer ou pour lancer des ateliers et des formations (format DVD et aussi en format compressé accessible via internet) ;
- des manuels méthodologiques surtout destinés aux opérateurs de terrains pour chacune des composantes (8 manuels en anglais et / ou khmer au Cambodge, 5 manuels en Haïti, 10 manuels au Mali) ;
- un site internet diffusé également sous forme de CD-Rom qui rassemble la mémoire du projet ;
- ce numéro de Traverses disponible en deux langues (français et anglais) ;
- une exposition photographique « Regards paysans sur l'irrigation : Molodo, Office du Niger, Mali », en noir et blanc, destiné à un public large au Mali et en France.

Pour la réalisation de plusieurs de ces produits, le groupement d'ONG a eu recours à un prestataire spécialisé en communication pour le développement.

Cette composante transversale (de coordination, de suivi évaluation, d'échanges croisés et de capitalisation) gérée par l'Iram a consommé 25 % du budget total.

L'évaluation finale externe du projet a d'ailleurs considéré l'existence de cette composante à part entière, dédiée à la capitalisation et aux échanges d'expériences, comme une vraie innovation.

Principe 7 : Rester flexible

Un document de projet assez large, peu prescriptif, a certainement facilité les processus d'innovation. La logique d'ensemble était claire, la démarche d'ensemble précisée, mais le contenu des activités et les résultats attendus étaient assez ouverts. D'ailleurs le cadre logique ne comportait pas d'indicateurs chiffrés ni de valeurs cibles qui sont souvent trop restrictives. Les porteurs du projet ont adopté « *une approche ouverte de l'innovation qui ne brise pas la créativité par une définition trop normée* »²².

Le projet a également bénéficié de procédures assez flexibles de la part de l'AFD donnant une grande marge de manœuvre aux porteurs de projets ce qui a permis de s'adapter en continu. Les procédures étaient assez peu contraignantes (par exemple budget contractuel en grandes masses et non activités par activités) ce qui a permis des ajustements au fur et à mesure du déroulement du projet. Le montage et le rapportage financier était plutôt basé sur la confiance *a priori* et le contrôle *a posteriori* (audit) que sur la contrainte *a priori*. Les porteurs de projets font par ailleurs face à peu de risques (inéligibles par exemple).

²² « Le réseau comme modalité d'accompagnement et de co-apprentissage. L'exemple du projet Appui aux irrigants et aux services aux irrigants (ASIrri) » Geert Vanderstichele, Cota, 2012.

CONCLUSIONS

La première conclusion que l'on tire de ces trois expériences est qu'une gestion paysanne de l'irrigation est possible moyennant un accompagnement approprié des irrigants. Cependant il ne s'agit pas de tomber dans le mythe d'une gestion 100 % paysanne. Ces expériences ont au contraire montré la pertinence d'appuyer l'émergence, ou le renforcement, d'acteurs intermédiaires pour accompagner les organisations d'irrigants. Un autre mythe à balayer est de penser que les irrigants pourront supporter 100 % du coût des services d'accompagnement. Les trois expériences montrent à contrario que ce n'est ni possible, ni juste dans le contexte actuel. Tout en affirmant la nécessité d'un paiement au moins partiel du service par les irrigants, il s'agit plutôt, dans le court terme, de trouver un « petit équilibre » basé sur des mécanismes vertueux de financement (cotisation, paiement du service, subvention publique de certains services via les canaux appropriés, etc.).

La seconde conclusion, qui peut paraître une évidence, est qu'il n'y a pas de modèle unique de prestation de services aux irrigants. ASIrri est au contraire l'histoire de trois processus d'innovations institutionnelles adaptées à chacun des contextes. Nonobstant, l'analyse comparée de ces trois processus a permis d'identifier certains principes communs, principes qui sont alors déclinés dans chacun des contextes.

La troisième conclusion est que certaines formes d'ingénierie de projet peuvent faciliter les processus d'innovation. Pourtant, bien que l'innovation semble le nouveau jargon à la mode dans le milieu de la coopération au développement, les marges de manœuvre laissées par le système pour innover semblent se réduire chaque jour un peu plus. L'outil Fisong présente à ce titre certains avantages (flexibilité, co-construction AFD-ONG...) mais aussi certaines faiblesses (courte durée, pas de financement relais...).

Sur le terrain les trois expériences engagées vont maintenant faire face à plusieurs enjeux : consolidation des innovations déjà réalisées, réplication / extension en prenant garde aux problèmes de changement d'échelle et au risque d'altération de la qualité des démarches, poursuite des processus d'innovations pour faire face aux nouveaux enjeux qui ne manqueront pas d'apparaître. L'innovation est un processus et va se poursuivre.

À suivre donc !

Annexe 1 : Liste des sigles et acronymes

ASIrri	Projet d'appui aux irrigants et aux services aux irrigants
AFD	Agence française de développement
BIA	Boutique d'intrants agricoles
CAC	Centrale d'achat et de commercialisation
Fisong	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG
GSE	Gestion sociale de l'eau
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation paysanne
SIG	système d'information géographique

Cambodge

Cedac	Centre d'études sur le développement agricole au Cambodge
DPREM	Direction provinciale des ressources en eau et de la météorologie
Gret	Professionnels du développement solidaire
ISC	Irrigation service center / Centre de services aux irrigants
FWN	Farmers and Water Network
FWUC	Farmer Water Users Community
MREM	Ministère des ressources en eau et de la météorologie

Haïti

AVSF	Agronomes et vétérinaires sans frontières
Crosee	Coordination régionale des organisations du Sud-est
Cudes	Coordination des usagers de l'eau du Sud-est
Fonhadi	Fondation nationale haïtienne de l'irrigation
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural

Mali

CPS	Centre de prestation de services Faranfasi so
IER	Institut d'économie rurale
Iram	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
OERT	Organisation d'entretien et d'exploitation du réseau tertiaire

Annexe 2 : Présentation du projet ASIrri

Le projet d'appui aux irrigants et aux services aux irrigants ASIrri est une initiative conjointe de **partenaires du développement du Nord et du Sud**, AVSF, le Cedac, la Cudes, la Crose, la fédération Faranfasi so, la Fonhadi, le Gret et l'Iram²³. Le projet est financé par l'AFD via la Fisong (facilité d'innovation sectorielle pour les ONG).

D'une durée initiale sur le terrain de trois ans, le projet a été étendu à trois ans et demi (début 2009 – mi 2012), la convention de financement AFD allant de 12/2008 à 12/2012. Il dispose d'un budget total de 1 221 000 euros, réparti entre les quatre composantes : composante Cambodge de 375 000 euros, composante Haïti de 310 000 euros, composante Mali de 230 000 euros et composante Transversale de 305 000 euros.

L'**objectif général** du projet est d'assurer la gestion des systèmes irrigués et leur optimisation pour la production agricole par la pérennisation des associations d'irrigants et des dispositifs d'appui et de services.

ASIrri vise l'**objectif spécifique** suivant : élaborer, tester et favoriser la pérennisation de mode d'accompagnement et de prestation de services aux irrigants pour une exploitation durable des zones irriguées, dans trois contextes nationaux diversifiés (Haïti, Cambodge, Mali), en profitant des différences d'expériences entre sites pour maximiser les échanges et le co-apprentissage, et la capitalisation.

Le chef de file du groupement est l'Iram, chaque composante ayant une maîtrise d'œuvre propre :

Composante 1	Cambodge :	Gret et Cedac
Composante 2	Haïti :	AVSF et Cudes/Crose
Composante 3	Mali :	Iram et Faranfasi so
Composante 4	Transversale :	Iram

Un comité de pilotage central a été mis en place réunissant AVSF, le Gret, l'Iram et l'AFD (observateur) et se réunit une fois par an. Chaque composante a mis en place ses propres instances de pilotage et de suivi adaptées aux contextes locaux. AVSF, le Gret et l'Iram se réunissent également régulièrement suivant les besoins pour échanger sur le contenu technique du projet (notamment en lien avec la composante transversale).

ASIrri a donc conduit trois processus d'innovations institutionnelles :

Ainsi au **Cambodge** un *Irrigation Service Center* a été mis en place dans la Province de Kampong Thom qui fournit des services à sept *Farmer Water User Community* en valorisant bien les expériences d'accompagnement des irrigants acquises par le Gret et le Cedac, mais selon un nouveau modèle institutionnel (centre de services privé au lieu de structure projet). Des services de différentes natures (techniques, institutionnels / organisationnels, financiers / économiques) ont ainsi été élaborés et testés. Une fédération d'organisations d'irrigants a été mise en place et réunit douze FWUC issues de huit provinces.

²³ AVSF : Agronomes et vétérinaires sans frontières, Cedac : Centre d'études sur le développement agricole au Cambodge, Cudes : Coordination des usagers de l'eau du Sud-est (ou Kides), Crose : Coordination régionale des organisations du Sud-est (ou Kros), la Fédération des centres de prestation de services Faranfasi so, Fonhadi : Fondation nationale haïtienne de l'irrigation, Gret : professionnels du développement solidaire et Iram : Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement.

En **Haïti** c'est une coordination d'usagers basée à Jacmel qui accompagne les organisations d'irrigants du Sud-est haïtien : il s'agit là d'un système mutualisé de services aux organisations d'irrigants. Par ailleurs le projet a mis en place une centrale d'achat et de commercialisation et une boutique d'intrants agricoles. Des échanges au niveau national sont également menés au travers de la Fonhadi (en outre sur le problème du mitage foncier). À noter que le séisme de janvier 2010 a significativement affecté le projet.

Au **Mali** le projet a permis à la Fédération des centres de prestation de services Faranfasi so rendant depuis 1995 des services dans les domaines du conseil de gestion, conseil juridique et alphabétisation aux organisations paysannes, de diversifier ses services vers les organisations d'entretien des réseaux tertiaires. Il s'est agit de mettre en place de nouveaux services en appui à la gestion de l'eau vers de « nouvelles » organisations (les OERT). Le CPS de Molodo où l'action pilote est menée a donc acquis de nouvelles compétences qui sont en train d'être capitalisées pour être dupliquées dans les quatre autres CPS (après ASIrri). Dix-sept OERT ont ainsi adhéré au CPS et plus de la moitié démontrent à ce jour des progrès très significatifs. Les progrès sont plus lents là où les problèmes étaient plus importants initialement. En insistant sur des démarches de partenariat avec l'Office du Niger, la Chambre d'Agriculture et l'Institut d'économie rurale notamment, Faranfasi so est ainsi en passe d'être reconnue comme un nouvel acteur compétent dans le domaine de la gestion de l'eau et en train de réussir le pari de l'activation des OERT.

Ainsi, dans trois contextes différents le projet mène des recherches-actions-formations, c'est-à-dire des processus d'innovation, autour des modèles de prestation de services et des organisations d'irrigants.

La **composante transversale** gérée par l'Iram a permis la conduite de plusieurs activités :

- Coordination générale du projet : organisation des comités de pilotage, du *reporting*, des relations avec le bailleur, animation / coordination du groupement.
- Mutualisation d'expériences et capitalisation du projet: réalisation de deux missions d'échanges transversales au Mali et au Cambodge entre les trois équipes du projet, réalisation de trois missions d'appui à la capitalisation au Mali, Cambodge et Haïti, animation du processus de capitalisation, organisation de l'atelier final, coordination de l'élaboration des produits de capitalisation. Les produits suivants ont été élaborés: trois vidéos pays (8 à 9 minutes par vidéo), un CD-Rom en ligne regroupant l'ensemble des produits de capitalisation et rapports du projet, des manuels méthodologiques pour chacun des pays, et cette publication.

Annexe 3 : comparaison rapide des trois dispositifs de services

	HAITI	MALI	CAMBODGE
Partenaires	ASIrri	IRAM, FCPS Faranfasi So	GRET, CEDAC
Structure portant les services	AVSF, CROSE, FONHADI	CPS de Molodo	ISC
Appellation (siège)	Coordination des usagers de l'eau du Sud-Est (Jacmel)	Centre de prestations de services de la zone de Molodo (Molodo)	Centre de service pour l'irrigation (Kompong Thom)
Nature	Fédération d'associations d'irrigants	Centre de services aux organisations paysannes	Centre de services aux associations d'irrigants
Objet de la structure	Représentation des irrigants dans un mouvement social (CROSE), intermédiaire pour les appuis externes, accompagnement et formation technique des associations membres	Fourniture de services diversifiés (alphabétisation, juridiques, gestion, conseil gestion des exploitations...) aux associations (villageoises, de femmes, etc.) membres	Mise en place de services (hydrauliques, financiers...) contractuels payants au profit d'associations d'irrigants dans différentes zones du pays
Membres	12 associations d'irrigants (petits périmètres irrigués du département du Sud-Est)	Organisations paysannes, associations villageoises, groupements de femmes (+ les 17 OERT)	AG = 3 FWUC + 1 FWN + 1 CEDAC + 2 experts + 12 employés
Statut	Association (2005)	Association (1997)	ONG (décembre 2011)
Gouvernance et dispositif	Comité exécutif (13 représentants d'AI) + Comité de surveillance (24) + Assemblée des délégués (24)	Conseil d'administration et conseil de surveillance paysans + 7 conseillers	CA (6 membres : 1 expert technique, 1 ONG, 1 FWN, 1 FWUC, 1 directeur, 1 représentant des salariés)
Périmètres concernés (ha)	Léonce Edouard et Indigoterie, Lafond, Massacre, Jean David, Cajun, Anse-à-Pitres, Rodaille, Belle Roche, Lavaneau, Orangers	Partie des réseaux correspondant aux partiteurs M1, MD1 et MD2 des villages de Molodo Bamanan et Niaminani	Stung Chinit East (400) and North (2500), Machu Nga (80), Pram Kumpheak (490), Teuk Chha (4000), Sdao Kong (200), PUAC, Prey Nup (10500)
Surface irriguée	environ 3 000 ha	environ 450 ha	environ 20 000 ha
Services			
Bénéficiaires	les 12 associations membres de CUDES (environ 5 000 usagers) + le secteur de l'irrigation en général (Fonhadi)	17 organisations d'entretien des réseaux tertiaires (17 arroseurs sur les 32 issus des partiteurs MD1, MD2 et M1) ayant adhéré au CPS de Molodo + les autres OP adhérentes	12 FWUC réparties dans 8 provinces (206 villages, 20 000 agriculteurs, 23 000 ha irrigués)
Mise en place CSI	Pas de CSI en tant que tel : renforcement des services fournis par CUDES	Adhésion volontaire des OERT (non fonctionnelles) au CPS moyennant droit d'entrée et paiement d'une cotisation	Démarche négociation contractualisation avec FWUCs et communes
Renforcement institutionnel	Elaboration de statuts et règlements intérieurs, enregistrement (légalisation), formation à la structuration, plaidoyer (niveau national) FONHADI	Elaboration des statuts et règlements intérieurs, explication des contrats plans Etat / Office du Niger / Exploitants, médiation juridique, révision des règlements intérieurs (systèmes de sanctions...)	Réactivation de FWUC, création de FWUC, adhésion, cotisation, élections, statuts et règlements intérieurs. Création institutionnalisation du FWN, plaidoyer
Diagnostics	Caractérisation agro-socio-économique des 8 périmètres de Côtes de Fer	Diagnostic hydraulique, élaboration des outils cartographiques (plans des réseaux), Diagnostic agronomique et socio-économique	Diagnostic du système, typologie des Associations d'usagers, cartographie interactive, base de données
Gestion de l'eau	Révision des tours d'eau	Formations sur le fonctionnement du tertiaire et gestion de l'eau dans le réseau tertiaire, concertations en gestion sociale de l'eau (atténuation des conflits), différenciation des difficultés rencontrées au sein des OERTs	Mise en place de règles de gestion et partage de l'eau
Formations	Formation sur le fonctionnement des réseaux d'irrigation (2 membres par association + 6 membres du CE), formations gestion de l'eau à la parcelle, formation maraîchage, culture de banane	Formations aux techniques d'entretien du réseau tertiaire, formation sur la planification concertée des activités de la campagne agricole, formation en compta/gestion	Formations des représentants des FWUC en socio-organisation, gestion des réseaux et de l'entretien, gestion financière
Investissements	Construction des locaux de la centrale d'achat et commercialisation et de la boutique d'intrants agricoles / bureau CUDES	Appuis aux OERT en matériel (kits d'entretien), mini-réhabilitation du réseau tertiaire (10 OERTs)	Réhabilitations d'infrastructures (4 périmètres)
Gestion redevance	Accompagnement au calcul de la redevance et à la mise en place du recouvrement pour deux associations	Réflexions sensibilisation sur la mise en place d'une contribution à l'entretien du réseau tertiaire	Construction d'un budget et mobilisation des ressources, collecte redevance
Approvisionnement	Elaboration d'un plan d'affaires, mise en place d'un fonds de roulement pour la boutique d'intrants agricoles, formation du personnel en gestion de stock et comptabilité simple (démarrage en cours)	-	-
Commercialisation	Elaboration d'un plan d'affaires, construction et mise en fonctionnement de la centrale d'achat et commercialisation, définition et élaboration des statuts, mise en place d'un conseil d'administration, évaluation d'efficacité et modifications du mode de gestion et dispositif, réalisation de campagnes publicitaires (affiches, radio, journées portes ouvertes, démarchage)	-	-
Gestion financière	Formation aux AI sur la gestion administrative et financière	Formation sur la gestion administrative et financière, élaboration des plans d'action après diagnostic	Comptabilité, préparation de budget, gestion financière, demande de subventions, rapports techniques et financiers, audits

- Traverses n° 1.** *Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires.* Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).
- Traverses n° 2.** *Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels.* Par Michel Botzung, Gret (avril 1998).
- Traverses n° 3.** *Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concerner. Études de cas en Guinée et au Bénin.* Par François Doligez, Iram (janvier 1999).
- Traverses n° 4.** *Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabé.* Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).
- Traverses n° 5.** *Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge.* Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).
- Traverses n° 6.** *Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur).* Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache [Cicda] et par Philippe Lavigne Delville [Gret] (juillet 1999).
- Traverses n° 7.** *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est.* Par Bernard Husson, Ciedel (juillet 2000).
- Traverses n° 8.** *Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime).* Par Véronique Barraud, Sékou Béréte, Diane Intartaglia, VSF (octobre 2000).
- Traverses n° 9.** *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie.* Par Rodolphe Carlier, Gret (avril 2001).
- Traverses n° 10.** *Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali).* Par Éric Force, GRDR (octobre 2001).
- Traverses n° 11.** *Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie).* Par le Groupe initiatives [synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corrèze] (janvier 2002).
- Traverses n° 12.** *Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international. Avancées et défis des coopératives caféières boliviennes.* Par Christophe Chauveau, Cicda (décembre 2002).
- Traverses n° 13.** *Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement.* Par Christian Castellanet, Gret (octobre 2003).
- Traverses n° 14.** *Renforcement de la société civile, politique d'alliances et partenariat. Texte de référence VSF et Cicda.* Texte collectif sous la coordination de Carlos Cubillos [VSF] et Frédéric Appolin [Cicda] (juin 2004).
- Traverses n° 15.** *Capitalisation d'expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l'action ?* Par Philippe Villeval [Handicap International] et Philippe Lavigne Delville [Gret] (octobre 2004).
- Traverses n° 16.** *Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger. Du projet centre de prestations de services aux « Faranfasi So ».* Par Jean-Bernard Spinat [Iram], Bakary Traoré [PCPS] et Anne-Sophie Saywell [Groupe initiatives] (février 2006).
- Traverses n° 17.** *Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire. Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil.* Par Pierre Clavier, Agronomes et Vétérinaires sans frontières (mars 2006).
- Traverses n° 18.** *Construire une parole publique par l'espace radiophonique. Expérience pilote dans la commune de Ouahigouya, Burkina Faso.* Par Boureima Ouedraogo, ACE-RECIT (mai 2006).
- Traverses n° 19.** *État civil, fichier électoral et démocratisation en Afrique. Le cas du Togo.* Par Tikpi Atchadam, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (mai 2006).
- Traverses n° 20.** *Le financement de la santé au niveau communal au Cameroun. Principe d'unicité de caisse et décentralisation.* Par Cosmas Cheka, Espace Dschangshuss (mai 2006).
- Traverses n° 21.** *Organisations paysannes, systèmes financiers décentralisés et communes : une nécessaire clarification. Exemple de la zone Office du Niger, Mali.* Par Bakary Traoré, Socodevi (mai 2006).
- Traverses n° 22.** *Décentralisation dans le Nord Mali. Le pouvoir local, de la colonisation aux collectivités locales : continuité ou rupture ?* Par Younoussa Hamara Toure, AEMA (mai 2006).
- Traverses n° 23.** *Réflexions sur le rôle et la place de l'animateur de développement local. Expérience du GRDR dans la région de Guidimakha, Mauritanie.* Par Alassane Thioly, GRDR (septembre 2006).
- Traverses n° 24.** *Partenariat entre acteurs locaux et gestion de crise. Cas du projet de construction de puits équipés de pompes manuelles dans la commune rurale de Nkolafamba (Cameroun).* Par Guy Tally Oyono, Arc-En-Ciel (septembre 2006).
- Traverses n° 25.** *La décentralisation, une opportunité pour améliorer le développement et la gouvernance locale.* Par Jeanot Minla Mfou'ou, Canadel (septembre 2006).
- Traverses n° 26.** *Développement pastoral et gestion des ressources naturelles L'approche par les unités pastorales dans la zone du Ferlo, Sénégal.* Par Cheikh Fall, PRODAM (septembre 2006).
- Traverses n° 28.** *Passer de l'appui aux petites entreprises de transformation à une approche de développement local. Réflexions autour d'un projet laitier dans la communauté de Sinto, Pérou.* Par Claire Aubron, SupAgro, et Joseph Le Blanc, Agronomes et Vétérinaires sans Frontières (septembre 2007).
- Traverses n° 29.** *Développer une filière locale d'amélioration de l'habitat privé. Une stratégie d'action à Ziguinchor, Sénégal.* Par Virginie Rachmul, Gret, et Isabelle-Marie Cyr (septembre 2007).
- Traverses n° 30.** *« Tout d'une grande » : le réseau Sanduk, institution de microfinance de l'île d'Anjouan – Comores.* Par Dorothee Pierret, Iram et Christine Poursat, Gret (septembre 2007).
- Traverses n° 31.** *Les agrocarburants : opportunités et menaces pour les populations du Sud. Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 25 juin 2008.* Sous la coordination de Maryline Cailleux [Gret], Damien Lagandré [Gret] et Anne Lhomme [Iram] (juin 2008).
- Traverses n° 32.** *Construire un réseau de producteurs ruraux autour d'une nouvelle production. L'exemple du Projet Piscicole de Guinée Forestière (PPGF).* Sylvain Haltermeyer (avril 2009).
- Traverses n° 33.** *Les relations ONG-entreprises : l'expérience du Groupe initiatives. Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 9 septembre 2008.* Sous la coordination de Cécile Patat [Iram].
- Traverses n° 34.** *Lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le processus de décentralisation malien. Enseignements issus d'une analyse de pratiques de quelques collectivités locales et projets au Mali.* Chantal Duray-Soundron [Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT] et Christophe Mestre [Ciedel].
- Traverses n° 35.** *Agrofuels: Opportunities and Threats for Developing Country Populations. Proceedings of the Workshop Organized by Groupe initiatives on June 25, 2008. Coordinated by Maryline Cailleux [GRET], Damien Lagandré [GRET] and Anne Lhomme [IRAM].*
- Traverses n° 36.** *Migrations et développement des territoires : quels enjeux pour nos pratiques de coopération ? Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 24 mars 2009.* Sous la coordination de François Enguehard [Groupe initiatives]. Rédigé par Marielle Cartiaux [GRDR].
- Traverses n° 37.** *Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation. Actes de la journée d'étude organisée par le Groupe initiatives le 9 février 2012.* Sous la coordination de Christian Castellanet et Aurélie Quentin [Gret]. Rédigé par Camille Le Jean [Gret].

► Comment mettre en œuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au cœur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur les réalisations concrètes, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut être capable de comprendre et de prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention. Au service des intervenants de développement, la série *Traverses* veut contribuer au débat stratégique et méthodologique sur ces questions, avec une approche transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise ou de capitalisation d'expérience, qui offrent un intérêt particulier en termes d'analyse et/ou de méthode à partir d'expériences de terrain.

► La série *Traverses* est éditée par le Groupe initiatives, qui rassemble dix organisations françaises de coopération internationale partageant une ambition commune pour un développement au service des acteurs locaux, dans une logique de recherche-action et de renforcement institutionnel. Les textes sont relus par un comité éditorial, composé de représentants des organismes membres du Groupe initiatives : Barbara Guittard (AVSF), Anne Lhomme (Iram), Arkouk Arezki (GRDR), Olivier Grosse (APDRA-F), Blandine Le Bourgeois (Ciedel), Christian Lespinats (HSF), Jean-Philippe Delgrange (Essor), Swann Fauveaud (Geres), Nicolas Moreau (ID) et animé par Christian Castellanet (Gret).

► Tous les numéros de *Traverses* sont téléchargeables gratuitement sur le site Web du Groupe initiatives (www.groupe-initiatives.org). Certains sont accessibles via les sites d'Agronomes et Vétérinaires sans frontières (www.avsf.org), du Gret (www.gret.org) ou de l'Iram (www.iram-fr.org).



Groupe
initiatives

Campus du Jardin tropical
s/c AVSF

45 bis avenue de la Belle Gabrielle

F-94736 Nogent-sur-Marne Cedex

Tél. 01 43 94 72 01 - Fax 01 43 94 72 17

gr-initiatives@groupe-initiatives.org