

**Ingenieurs Sans Frontières ISF - Evaluation du projet "formation des acteurs locaux à la réhabilitation de digues traditionnelles", district de Srey Santhor, province de Kompong Cham (Cambodge), K. Sophanna (CEDAC), P. Savy (Ministère des ressources en eau), JP. Fontenelle (GRET), décembre 2000. (107 Ev)**

---

## **SYNTHESE**

Le travail d'évaluation du projet de réhabilitation des ouvrages hydrauliques du district de Srey Santhor se divisait en trois parties principales :

- Une évaluation rétrospective,
- Un point de vue prospectif,
- Des enseignements généraux.

### **1. Une évaluation rétrospective**

Les résultats de l'évaluation rétrospective des travaux sont que les autorités beaucoup plus que les comités, peu fonctionnels, jouèrent un rôle important dans les chantiers de construction. Cependant la maîtrise d'ouvrage tout comme la maîtrise d'œuvre ont été assurées par l'équipe du projet. Les chantiers de réhabilitation engagés, mis à part Prek Tatoeng, ont permis la réhabilitation de 4 sites dont la pertinence, l'efficacité et la viabilité sont bonnes. Le bilan est de ce point de vue positif. Pour les formations, un effort conséquent a été consenti au profit des membres de l'équipe ISF, mais un appui supplémentaire, sur une période suffisamment longue, aurait été souhaitable pour les comités de digue. Par ailleurs la collaboration établie avec ITC est tout à fait intéressante du point de vue institutionnel.

En ce qui concerne sa mise en œuvre, la présence d'un VLD a fortement accru la dynamique du projet. Cela permit une professionnalisation du terrain qui, inadaptée au fonctionnement d'ISF, eut un effet négatif sur l'implication du groupe ISF-Montpellier. Si l'on considère les relations entre l'équipe projet d'ISF et les partenaires locaux, il s'avère que la méthodologie de développement communautaire choisie par l'équipe, fut difficile à mettre en œuvre pour des raisons de mauvaise prise en compte des réalités sociales cambodgiennes. L'apport fourni en matière de développement institutionnel devant déboucher sur la mise en place d'une structure indépendante de service, fut par contre tout à fait efficace, puisqu'il aboutit à la création de NAS en 1997. Cependant, NAS prit très rapidement des chemins différents de ceux imaginés par ISF en diversifiant ses activités. Le départ d'ISF en septembre 1997 fut de plus durement ressenti par le directeur de NAS qui estime qu'ISF est parti trop précipitamment. Il aboutit à ce qu'aucune relation formelle n'existe aujourd'hui entre ISF et NAS.

Une fois le groupe ISF-Montpellier démobilisé, la Coordination Nationale a été incapable de prendre le relais et de maintenir le lien tissé avec NAS, ce qui est autant dû à des raisons conjoncturelles (coup d'état de 1997 à Phnom Penh, changement de Délégué Général, arrêt du programme VLD), qu'à des mobiles structurels (difficulté de prise de décision, pas de position stratégique à moyen terme, manque de responsabilisation de l'institution ISF).

L'estimation de l'impact socio-économique du projet fut en fait impossible, que ce soit du point de vue de l'évolution des surfaces ou de celle de l'économie des exploitations. Ces difficultés étaient avant tout dues au manque de données initiales fiables, pouvant servir de point de comparaison. Elles étaient également inhérentes au peu de temps alloué à la mission, qui ne facilitait pas l'acquisition de données économiques, toujours difficile. L'équipe put néanmoins établir que les réhabilitations avaient eu un impact sur la disponibilité en eau des réservoirs, ce qui en retour se répercuta sur la disponibilité en poissons, sur le temps de travail pour l'irrigation et sur les activités non agricoles des foyers.

L'impact social d'ISF apparaît relativement faible mais nettement plus conséquent de la part de NAS. Cependant, le rôle joué par ISF dans la formalisation institutionnelle des comités de digues semble essentiel dans la mesure où cela enclencha le processus suivi ensuite par NAS. De même, l'appui

institutionnel fourni au bureau agricole du district par ISF, a permis à ce dernier de gagner en crédibilité et de se rapprocher de la population dont il a la charge. Enfin, NAS n'existerait pas si ISF ne l'avait pas voulu et l'impact institutionnel d'ISF vis à vis de NAS est donc unique à cet égard.

## **2. Un point de vue prospectif**

Pour la suite du projet, la pérennisation des réhabilitations entreprises semble une priorité. Cette pérennisation qui dépend de la fonctionnalité des comités de digues est un sujet sur lequel travaille NAS. Ce travail de formation de comités d'usagers fonctionnels mériterait un investissement supplémentaire, qui pourrait être fourni par ISF notamment. De plus certains dysfonctionnements, à tendance clientéliste, dans le positionnement de NAS vis à vis des bénéficiaires ont été identifiés. Ils peuvent à terme remettre en cause la pérennité des comités créés et des ouvrages réhabilités. Un autre point ayant trait à la suite du projet proprement dit, concerne le besoin qui existe à doter NAS de procédures de suivi et d'évaluation performantes. Celles-ci pourraient faire l'objet d'un partenariat ISF-NAS auprès d'autres acteurs du développement, de la recherche et de l'éducation.

Concernant la promotion qui pourrait être faite par ISF de l'ONG NAS, il semble que celle-ci présente un certain nombre de besoins importants. En premier lieu, NAS possède des ressources humaines limitées tant en nombre qu'en compétence, ce qui se répercute sur la conduite et le suivi des activités. De plus, les ressources financières de NAS dépendent de deux bailleurs principaux qui ne financent pas d'appui structurel. Cette situation conduit NAS à adopter un positionnement opportuniste, misant plutôt sur la diversification de ses activités que sur une spécialisation risquée. Ces deux lacunes, humaines et financières, ont des répercussions sur la stratégie et le positionnement politique de NAS qui font défaut.

Face à ces problèmes, ISF pourrait apporter un appui méthodologique efficace à NAS si celui-ci était couplé à un appui financier structurel. Du fait de l'héritage historique du projet et des contraintes objectives de NAS, une aide financière structurelle représenterait un préalable indispensable à la négociation devant être entamée entre NAS et ISF. Cette négociation devrait formellement expliciter les liens de chaque institution l'une vis à vis de l'autre, et définir une stratégie commune, plate-forme de la future collaboration. Le cas particulier de Prek Tatoeng devrait être traité sous l'angle technique uniquement, tout en se ménageant des solutions alternatives dans l'hypothèse où l'implantation d'un nouvel ouvrage s'avérerait irréaliste pour ISF et NAS.

## **3. Des enseignements généraux**

Quels enseignements généraux tirer de ce projet ? Tout d'abord, il semble pertinent de dire que le renforcement des compétences locales par ISF demande de la durée ainsi que de la continuité. Si la durée peut s'acquérir par la reconduction d'actions d'année en année, la continuité nécessite quant à elle une vision stratégique sur plusieurs années. Ensuite, cet engagement sur plusieurs années doit inclure la phase de retrait si la stratégie de pérennisation d'une structure locale est approuvée. La construction institutionnelle du partenaire représente un apprentissage difficile qui lui aussi nécessite de la durée. Enfin, la capacité d'ISF en matière de conduite de projet dépend du type de projet choisi. Des projets de longue durée nécessitent l'établissement d'une programmation pluriannuelle, matérialisation opérationnelle de la stratégie d'ISF. Un tel choix impose de plus que le groupe n'assume pas seul la responsabilité du suivi. Il en est incapable dans la mesure où ses membres ne sont actifs qu'un à deux ans, et où leurs compétences ne permettent pas de répondre aux demandes d'appui d'un projet de ce type.

La Coordination Nationale d'ISF doit se positionner sur ce point et garantir la continuité des projets de longue durée dont elle approuve le lancement. Ceux-ci demandent un engagement sans faille sur le long terme, construit à partir d'une ligne stratégique et d'un financement pluriannuels, autour d'équipes professionnelles stables. Différentes solutions peuvent être retenues pour assurer un suivi et un appui technique de bonne qualité. Une possibilité pourrait être de créer une équipe professionnelle spécialisée au sein de la Coordination Nationale. Celle-ci pourrait intégrer d'anciens

membres d'ISF aux compétences éprouvées. Cette solution présenterait également l'avantage d'accroître les possibilités de capitalisation sur les méthodologies d'intervention, ce qui en retour servirait d'une part à mieux construire les futurs projets de longue comme de courte durée, d'autre part à renforcer le positionnement institutionnel d'ISF.

---

## **COMMENTAIRES DE INGENIEURS SANS FRONTIERES**

Le rapport révèle une évaluation de terrain riche en analyses dont la pertinence aboutit à des questions très utiles tant sur l'avenir de NAS que d'ISF. Nous en remercions les auteurs, ce d'autant qu'ils ont opéré dans un contexte difficile et sans disposer de références sur l'état initial du projet. Nous souhaiterions néanmoins apporter quelques commentaires à la suite de la lecture du rapport d'évaluation, sur trois niveaux distincts.

Nos remarques d'interprétation se limiteront à deux points de jugement, l'un portant qualité de la phase d'identification, l'autre sur les modalités de mise en œuvre de la structuration des organisations d'utilisateurs. Ces remarques ne mettent pas en cause la pertinence de l'analyse globale portée sur le déroulement et l'impact du projet sur le terrain, pour laquelle nous rappelons notre pleine satisfaction.

Enfin, après quelques remarques sur le contenu de l'évaluation portant davantage sur les limites de l'investigation au niveau du pilotage du projet par ISF en France, nous verrons quel a été l'impact immédiat sur le projet et sur ISF.

### **1. Remarques d'interprétation**

#### *1.1. Sur la qualité de l'identification du contexte social du projet*

On repère à plusieurs endroits du rapport que la conduite du volet 'soutien à la structuration des groupes d'utilisateurs' a constitué un maillon faible du projet ISF, depuis la phase d'identification jusqu'à la phase de formation à la maintenance et l'utilisation des ouvrages.

Nous ne soutenons pas l'idée que le projet a démarré sur une " mauvaise interprétation " de la situation sociale (p.30 ). Les évaluateurs mettent en doute l'existence des comités de digues avant l'initiation du projet (p.48). Les premiers rapports d'ISF (1993, surtout 1994) mentionnent l'existence de ces comités de digue (Stung, Baidé) et mettent en évidence la vieillesse historique et l'originalité géographique de cette dénomination. Rappelons qu'en 1993 les projets d'irrigation au Cambodge consistaient à faire l'infrastructure avec du Food for Work et ensuite de tenter de créer des groupes d'utilisateurs ex-nihilo. Compte tenu de ce contexte dans les pratiques de développement, la volonté de promouvoir et de renforcer ces "comités" a constitué une orientation fondamentale du projet à Srey Senthor.

Pour relativiser la position des comités, un certain nombre d'enquêtes sur les processus de décision publique (construction d'école, de puits, etc.) montrent l'enchevêtrement des canaux décisionnels "administratifs" et informels (rapport de mission 1994). Le rôle des autorités de district de Srey Senthor, ainsi que de certains comités de pagode sont mis en évidence. Les comités de digues sont rapprochés des comités de pagode : contours flous, fonctionnement au coup par coup, peu de capacités de règlement des conflits. Il s'ensuit l'option de travailler avec l'administration du district sur l'animation et la structuration des comités.

#### *1.2. Sur la mise en œuvre de la structuration des organisations d'utilisateurs*

Dans la suite du projet, ces comités de digues ont fait l'objet d'une instrumentalisation par les autorités (pour des motifs respectables indiqués page 40). On peut considérer a posteriori que deux comités

fonctionnaient effectivement avant l'aménagement des digues (Baïdé et Prek Kaek). Cette instrumentalisation a été implicitement cautionnée par ISF, qui n'avait pas investi une démarche durable d'analyse et de support des formes sociales de maîtrise de l'eau. Au lieu de proposer au Bureau Agricole une réflexion sur l'ensemble des efforts pédagogiques, stratégiques à réaliser pour rendre effectif une structuration de comité, ISF a simplement exploité la dénomination "comité" et "participation des usagers aux travaux" dans la colonne "développement communautaire" des documents de projet.

Les deux tâches de "développement communautaire" réalisées (rapports d'activité 1996, 1997) ont consisté en la contractualisation avec le comité (dont on peut attendre une responsabilisation effective dans le cas des comités préexistants), et en une série d'enquêtes type "recensement" auprès des usagers. Il n'y a pas eu de spécialiste en la matière pour indiquer si ces tâches étaient suffisantes pour espérer une structuration des groupes d'usagers.

Il reste que des chantiers infra aussi importants que l'aménagement de pertuis de protection sont des événements qui révèlent les capacités de leadership, de mobilisation, de prise de certaines responsabilités dans la population, si on les soutient. ISF continue à penser que, moyennant une réelle vigilance, ce sont des entrées intéressantes vers un travail d'animation rurale autour d'autres thématiques : riziculture, gestion de l'eau (motopompes), pêche, etc.

### *1.3. Sur la mise en place d'une ONG locale d'appui*

L'évaluation met en évidence le retrait brutal d'ISF, qui après que l'ONG locale NAS a été mise en mouvement, n'a pas réussi à se positionner institutionnellement vis-à-vis de NAS 'et à définir une stratégie d'appui à cette jeune structure'(p.42). Les attentes exprimées par NAS ont été enregistrées mais n'ont pas été suivies d'effets.

Le bilan sur cette organisation marque une absence de stratégie de long terme, voire de moyen terme, NAS s'orientant selon les opportunités financières du moment, en ayant des difficultés à y mettre en face compétences nécessaires.

Deux compléments nous semblent important pour compléter l'interprétation des causes de cette situation.

a) Côté ISF on s'attend dès 1997 à ce que NAS trouve sur place des organisations plus compétentes pour apporter un appui institutionnel pertinent. Les attentes vis-à-vis des ONG et des bailleurs sur le terrain étaient fortes, est-ce là un défaut d'analyse ?

b) L'orientation qu'ISF a donnée au projet lui-même n'a pas été aussi claire dans les faits.

i. Les lacunes dans le transfert de méthodologies d'accompagnement à la structuration des usagers (§1.2) sont révélées par le peu de stratégie et de recul que possède NAS en matière d'animation rurale (on pourrait parler de partialité plutôt que de "clientélisme", p.43).

ii. A la lecture de l'évaluation faite sur le site de Prek Tatoeung, il est possible de conclure que le choix d'intervenir sur ce site constituait un dévoiement par rapport au schéma d'intervention pratiqué jusqu'alors, tant au niveau technique qu'humain.

En conclusion, l'intervention d'Isf a eu quelques biais qui n'a pas permis de disposer les rails de lancement correctement. Les problèmes de positionnement institutionnel relèvent d'un autre niveau d'analyse, que nous abordons à présent.

## **2. Remarques de contenu : des lacunes certaines au sujet des difficultés internes à ISF**

La réunion de restitution de l'évaluation a montré que tout le questionnement sur le défaut d'appui à NAS reste en suspend. L'analyse des modalités de pilotage par ISF en France aurait pu faire l'objet d'un chapitre consistant dans le rapport d'évaluation. Nous avons relevé un élément qui a affecté le processus de décision stratégique d'ISF.

En 1997, phase de mise en place de NAS, il y a changement de Délégué Général. Or le programme

VLD, le partenariat avec Péchiney pour ce programme et les contractualisations avec la Commission Européenne et le Ministère des Affaires Etrangères ont été gérés par le précédent Délégué Général. Celui-ci a été très impliqué dans le suivi du projet sur le terrain puisqu'il a effectué les deux missions d'appui en 95 et 97.

Il y a certainement d'autres éléments à prendre en compte : renouvellement du Bureau National, faible implication formelle des anciens du projet. Pourtant, les remarques que l'on trouve ça et là dans le rapport restent superficielles : les facteurs de faiblesse ne sont pas forcément à trouver dans l'ampleur du projet 'inégalée à ISF' ou dans la nouveauté du dispositif VLD (voir l'histoire des projets ISF pour s'en rendre compte). Nous pensons plutôt qu'il s'agit de faiblesses dans le processus décisionnel, marqué par une non-décision sur la stratégie à adopter vis-à-vis de NAS alors que les éléments de décision étaient à la portée d'ISF. C'est de cette étape cruciale qu'une analyse aurait été souhaitable. Cependant, avec le recul, nous pouvons nous demander si l'analyse d'un processus décisionnel ne relève pas d'un autre type d'expertise que celui auquel il a été fait appel. Il aurait peut-être été intéressant d'envisager deux types d'expertise complémentaire à savoir l'une portant plus spécifiquement sur l'impact du projet au niveau local et l'autre étant axée sur le fonctionnement de la structure proprement dit et la manière dont elle gère le projet.

### **3. L'impact immédiat de ce rapport pour le projet et pour ISF**

L'impact de cette évaluation pour le projet et pour l'association sont globalement positifs dans la mesure où elle a permis de recréer autour de ce projet un espace constructif d'échanges et de réflexions au sein de l'association sur une base commune.

Cette " base commune " s'avère primordiale au sein d'une association telle qu'ISF dont le " turn over " est une réalité structurelle. Ainsi, cette évaluation constitue un très bon outil de capitalisation qui permet à des personnes qui n'ont pas suivi le projet de s'en réapproprier les principaux enjeux. De plus, la restitution à laquelle a donné lieu l'évaluation était d'autant plus opportune qu'elle est intervenue à un moment où l'équipe de la Coordination nationale connaissait un fort renouvellement tant au niveau salariés que bénévoles. Elle a été l'occasion d'un dialogue très intéressant entre les différentes " générations " de bénévoles à ISF, largement facilité par le regard extérieur de Jean Philippe Fontenelle.

Quant à l'espace d'échange et de réflexions proprement dit, il s'est concrétisé à l'issue de la restitution au travers de deux réunions successives en interne dont l'objectif était de clarifier d'une part le positionnement d'ISF vis à vis de NAS et d'autre part le type d'implication que les " anciens volontaires " souhaitaient avoir sur ce projet.

Concernant NAS, il est globalement ressorti de ces discussions particulièrement animées, qu'il convenait d'abord et prioritairement de reprendre officiellement contact avec Sam Ol de manière à réamorcer un dialogue constructif et faire aussi amende honorable sur différents points. Cette " normalisation " des relations avec NAS a en effet été perçue comme un préalable nécessaire pour l'investissement ultérieur des " anciens " volontaires sur ce projet. Cependant, compte tenu des difficultés financières actuelle d'ISF, et au regard d'une nécessaire priorisation, ISF ne souhaite pas s'engager actuellement dans un nouveau cycle de projet avec NAS. Cela semble en effet prématuré compte tenu du nombre de questions qui restent à régler. Ainsi, cette évaluation a-t-elle d'abord été ressentie comme une manière de bien " finir " le projet dans la mesure où elle nous a remis face à nos responsabilités de partenaire.

En conclusion, si nous pouvons dire que cette évaluation a été constructive c'est d'abord parce qu'elle a permis de remettre des mots et du sens sur un partenariat qui risquait fortement de sombrer dans l'oubli avec le départ des principaux protagonistes.

C'est précisément ce que souhaitait ISF en se lançant dans une démarche d'évaluation sur un projet dont elle n'arrivait pas à tirer clairement les enseignements. C'est dans cette perspective que les remises en question soulevées par l'évaluation notamment au sujet du partenariat avec NAS ont relativement été bien réappropriées en dépit de leur aspect parfois " dérangeants ".