

Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le  
Développement

Département amélioration des méthodes pour l'innovation – Cirad-amis  
**Programme Economie, politiques et marchés - Ecopol**



## ***RAPPORT DE MISSION***

**« Elaboration d'une démarche d'appui institutionnel**

**au Ministère de l'Agriculture au Cambodge »**

27 juin au 6 juillet 2000

***Robin Bourgeois***  
***CGPRT-ESCAP Centre***

# SOMMAIRE

<b>Introduction</b>	1
<b>Première Partie. De la faisabilité d'un appui institutionnel au MAFF</b>	
<b>I. « Mieux vaut faire tomber le caillou de haut en bas » ou le défi de la participation</b>	1
<b>II. « Il ne faut pas cogner la pierre avec un œuf » ou le défi de l'action.</b>	3
<i>Des contraintes</i>	5
<i>Des solutions apportées et des résultats</i>	6
<i>Des constats et offres en matière de participation à l'élaboration de la politique agricole</i>	7
<i>De quelques principes pour l'action</i>	8
<b>Deuxième Partie. Stratégie pour un appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture</b>	9
<i>Impliquer les autorités dès la conception du projet et donc dans la conception du projet</i>	10
<i>Sélectionner un groupe sur des critères précis</i>	11
<i>Former aux méthodes d'analyse de politique agricole, de coordination et de communication</i>	11
<i>Ouvrir la réflexion à l'extérieur du MAFF</i>	12
<i>Appliquer rapidement les méthodes à des thèmes prioritaires</i>	12
<i>Produire de l'information rapidement et la faire circuler</i>	13
<i>Collaborer avec les projets existants</i>	13
<i>Rémunérer les participants en fonction des tâches accomplies</i>	14
<i>Concentrer les moyens sur les coûts opérationnels (réunions, études, formation, diffusion)</i>	14
<i>Sélectionner des thèmes prioritaires</i>	15
<i>Développer des approches systémiques pour des propositions raisonnées, concrètes et concises</i>	17
<b>Conclusion</b>	19
<b>Schéma de conception du Projet d'appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture</b>	20
<b>Annexes</b>	
<i>Annexe 1. Programme de la mission et personnes rencontrées</i>	21
<i>Annexe 2. Grille de lecture des entretiens : expérience institutionnelle</i>	22
<i>Annexe 3. Grille de lecture des entretiens formulation de la politique agricole</i>	24
<i>Annexe 4. Note sur la composante «Planning» de l'APIP</i>	26
<b>Références</b>	28
<b>Acronymes</b>	30

## Introduction

1. La mission faisant l'objet de ce rapport a été effectuée du 27 juin au 6 juillet à la demande de M. Bruno Vindel, Chef du Bureau des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire à la Sous-direction du développement économique et de l'environnement du MAE et M. Christian Chéron, expert conseiller technique auprès du Ministre de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (MAFF) du Cambodge. Les objectifs de cette mission ont été définis par des termes de référence que l'on trouvera en Annexe, et dont l'essentiel peut être résumé comme l'identification d'un processus d'appui à l'élaboration des politiques agricoles adapté au contexte cambodgien. Il s'agira sur un certain nombre de thèmes transversaux, de créer une dynamique propre à renforcer les capacités des responsables techniques et politiques des ministères de sorte qu'ils puissent à terme prendre en charge l'élaboration et la conduite de politique nationale dans le secteur agricole et rural. Les thèmes transversaux pressentis sont des domaines où la France devrait pouvoir apporter une certaine valeur ajoutée de par l'expérience et l'expertise qui ont été acquises:

- promotion des organisations professionnelles agricoles ;
- sécurisation foncière ;
- stratégie pour l'agriculture irriguée.
- gestion durable des forêts ;

2. La constitution et l'animation de groupes de travail interdisciplinaires, combinées avec des formations complémentaires, des études de cas et des opérations pilotes sur le terrain sont envisagées *a priori* dans les termes de référence comme une approche possible.

3. Le présent rapport se compose de deux parties. La première partie est consacrée tout d'abord à une discussion sur le défi que représente un appui institutionnel au MAFF dans le domaine de la définition et de l'élaboration des politiques agricoles et rurales au Cambodge. Elle se présente sous la forme d'un état des lieux fondé sur des paramètres techniques, sociaux et culturels propres au pays. En réponse, la démarche suivie au cours de la mission pour tenter de trouver les éléments de réponse à ce défi ainsi que les résultats obtenus y sont exposés. Dans la deuxième partie, on trouvera un ensemble de propositions portant à la fois sur les orientations, les modes opérationnels et les actions concrètes à mettre en œuvre et qui semblent pertinents dans le contexte cambodgien. La liste des interlocuteurs cambodgiens, des représentants des bailleurs de fonds et des opérateurs rencontrés ainsi que le programme de la mission se trouvent en Annexe 1

## Première Partie. De la faisabilité d'un appui institutionnel au MAFF

### I. « *Mieux vaut faire tomber le caillou de haut en bas* »<sup>1</sup> ou le défi de la participation.

4. Le Gouvernement du Cambodge, par le choix d'une économie de marché est entré dans une période de transition où de nombreux changements sont attendus à la fois par les bailleurs de fonds, la Communauté internationale et par un certain nombre de segments,

---

<sup>1</sup> Proverbe khmer signifiant qu'il est plus facile de se faire obéir quand on possède l'autorité hiérarchique

organisations ou individus au sein même de la société cambodgienne. En particulier, deux phénomènes sont à mettre en relief. Le premier est le changement du type de compétence requise pour accompagner et guider cette transition au mieux des intérêts nationaux. Pour utiliser une métaphore, les pouvoirs publics ne sont plus amenés à ramer pour faire avancer le navire, mais à piloter. Le métier de navigateur est à apprendre. Le second est un changement du mode d'interaction dans les processus de prise de décision : l'approche dirigiste, hiérarchique et autoritaire doit s'accompagner de concertation, négociation et participation. Ce renversement des valeurs est au moins aussi drastique que l'abandon des rames pour le gouvernail puisque, pour prolonger la métaphore, il faut maintenant discuter le cap avec les passagers.

5. Ces changements remettent en question des modes de fonctionnement acquis, des routines décisionnelles, c'est à dire fondamentalement un certain nombre d'institutions de la société cambodgienne. Or les institutions ne se transforment pas du jour au lendemain sous la houlette de quelques textes et décrets. Elles sont ancrées dans les comportements individuels et collectifs de chaque cambodgien, forment les référentiels de décision conscients et inconscients. Dans des périodes de transition où de nouveaux référentiels sont introduits plus ou moins rapidement, - le marché, la démocratie, les droits individuels -, où des remises en question des compétences sont effectuées plus ou moins brutalement, il est illusoire d'espérer une adhésion rapide, univoque et absolue aux nouveaux paradigmes. Le décalage qui en dérive peut être grand et générer des incompréhensions extrêmes de la part d'observateurs extérieurs. L'une des manifestations les plus classiques de ces décalages source d'incompréhension est la distance qui peut apparaître entre des textes officiels, décrets, plans directeurs, chartes organisationnelles, intentions politiques et les actions prises ou les comportements des acteurs.

6. Face à ces situations, une réaction possible est un fatalisme un peu nihiliste par lequel, sous prétexte des « mentalités », on est amené rapidement à considérer que toute intervention est vouée à l'échec. On parlera alors de l'individualisme forcené, ou de l'irréremédiable soumission à l'autorité comme autant de prétexte et ou d'excuse pour le renoncement. Envisager le problème sous l'angle des institutions et non des mentalités présente l'avantage de pouvoir relativiser l'inéluctabilité du statu quo et la souveraineté de l'immobilisme, car les institutions changent, évoluent, se transforment plus ou moins vite, plus ou moins profondément. La généralisation monolithique des comportements n'est plus possible. Comme le montre d'ailleurs l'examen des travaux de D. Bollinger sur la société cambodgienne il existe au sein d'un même référentiel des sources de divergence des comportements : l'individualisme est fortement marqué mais la décision de groupe est préférable à la décision individuelle, le chef exerce l'autorité mais sera moins respecté s'il n'a pas pris la peine d'expliquer sa décision, etc. Il apparaît donc tant par le biais de l'analyse institutionnelle que de l'approche anthropologique que des marges de manœuvre existent et sont au moins tolérées sinon recherchées. C'est dans cette optique que l'objectif de cette mission est avant tout un défi. Ce défi est d'identifier un ensemble de principes et de modus operandi, susceptibles de pouvoir être mis en œuvre au Cambodge pour que des responsables techniques et politiques au sein du Ministère de l'Agriculture et en collaboration avec d'autres instances soient à même de contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques agricoles et rurales appropriées aux besoins du pays. S'il est vrai qu'il vaut mieux « faire tomber le caillou de haut en bas », peut être est il possible de faire en sorte que « la pierre ne cogne pas les œufs » ?

## II. « Il ne faut pas cogner la pierre avec un œuf<sup>2</sup> », ou le défi de l'action.

7. Sur la base de l'analyse précédente, l'approche retenue au cours de la mission pour explorer la possibilité de mettre en œuvre des actions d'appui institutionnel auprès du MAFF qui ne soient pas vouées à l'échec, repose à la fois sur une recherche bibliographique et sur une consultation large d'interlocuteurs cambodgiens et non cambodgiens (voir Programme de la mission et Liste des personnes rencontrées en Annexe 1) intervenant au sens large dans le domaine du développement agricole et ayant eu ou menant actuellement des activités d'appui institutionnel et/ou de coordination institutionnelle.

8. La consultation de documents variés sur l'aide au Cambodge (projets, textes de réforme, voir Références) et l'analyse de leur contenu révèle un certain nombre de contraintes majeures présentées ci-dessous, en laissant volontairement de côté les aspects les plus déstructurants liés à l'histoire récente du Cambodge :

- un niveau technique faible par rapport aux nouvelles compétences demandées ;
- prééminence des modèles de coordination à dominante hiérarchique et sectorisés défendus par les dirigeants (malgré les discours sur la participation) et acceptés par les subordonnés ;
- des fonctionnaires mal payés et donc peu enclins à consacrer plus de temps à acquérir des compétences nouvelles ou à s'engager dans des processus novateurs qui entrent en compétition avec des stratégies de survie financière ;
- un éclatement institutionnel entre ministères (agriculture, développement rural, ressources en eau) et au sein d'un même Ministère (voir organigramme du MAFF) qui rend la coordination plus difficile ;
- une duplication du technique et du politique avec une préférence marquée pour la fonction politique<sup>3</sup> ;
- la difficulté d'obtenir des données fiables sur les réalités du monde rural dans ses diverses composantes ;
- la multiplication des actions des bailleurs de fonds et autres intervenants (coopérations, ONG) souvent non concertées qui peuvent induire des comportements opportunistes vis à vis de l'aide et n'encourage pas aux changements de référentiels par ailleurs prônés par ces mêmes organisations.

9. Face à ces difficultés réelles les atouts s'ils ne sont pas nombreux existent :

- la volonté d'un certain nombre d'individus de faire évoluer la situation vers une plus grande transparence dans les processus décisionnels
- la pression d'un changement qui n'est pas entièrement contrôlable par leurs initiateurs dans les textes
- des expériences réussies dans le domaine de l'appui ou du changement institutionnel

<sup>2</sup> Proverbe khmer qui incite le peuple à rester à sa place et à ne pas essayer de changer l'ordre des choses.

<sup>3</sup> Chaque secteur est à la fois sous la responsabilité d'un département technique (les pêches, la forêt, la production et la santé animale, l'agronomie...) et d'un sous secrétaire d'état chargé des mêmes domaines de manière symétrique.

- la possibilité de mobiliser de l'information pour rehausser les compétences individuelles
- la possibilité de mobiliser des ressources financières pour soutenir et susciter des changements institutionnels
- des pressions exogènes puissantes (ONG, organismes internationaux, opinion publique, intégration régionale)

10. En prenant ces contraintes comme hypothèses de travail, l'objectif des consultations avec des praticiens de différents bords est d'en évaluer la pertinence dans le cas d'un projet d'appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture.

11. Les entretiens réalisés suivent une logique propre à l'analyse institutionnelle. Il s'agit d'une part de repérer les faits liés à l'expérience des interlocuteurs en rapport avec le thème de la mission et d'en dériver des enseignements concrets. D'autre part, l'opinion de ces mêmes interlocuteurs est sollicitée sur la possibilité de mettre en œuvre des actions visant au renforcement des capacités institutionnelles du MAFF pour l'élaboration de la politique agricole.

12. Les cas représentés par les entretiens ont été sélectionnés à la fois pour leur pertinence en matière d'efforts d'appui institutionnel (IRCC, URA/PAFAARC, CARDI, Agrisud, CEDAC, CDRI) et/ou leur lien avec des questionnements de politique agricole (URA, CARDI, Agrisud et CEDAC pour les organisations paysannes, APIP, CDRI, GTZ). Par ailleurs, nous avons rencontré un certain nombre de responsables au niveau des ministères de l'agriculture (Département Planification, Ressources humaines, Forêt, Agronomie) et du Développement rural (Sous-secrétaire d'Etat) ainsi qu'un certain nombre d'autres personnes clés (M. Yin Kim Sean, Conseiller du 1er Ministre pour l'Agriculture, Environnement, Tourisme, rattaché à la Présidence du Conseil, M. Meach Sam Ell, Economiste agricole, Membre du Conseil d'administration de l'URA, M. Saro Tan, consultant en management, chargé de cours à l'ERA) afin de discuter et comprendre les variables qui interviennent dans le processus de formulation de la politique agricole. Ces entretiens sont précieux car ils permettent un éclairage de l'intérieur et sont susceptibles de servir de plate-forme pour le lancement d'actions d'appui institutionnel.

13. L'analyse ci-après résulte de la synthèse de ces observations qui ont été rassemblées et analysées avec une grille de lecture spécifique que l'on trouvera en Annexe 2 et 3. Dans cette grille de lecture on distingue les expériences d'appui institutionnel (Annexe 2) des contributions à la formulation de politique agricole (Annexe 3) sous forme de deux tableaux séparés. Dans le premier, on synthétise les contraintes auxquelles les personnes consultées ont dû faire face, les solutions apportées, les résultats obtenus, les mécanismes utilisés. La colonne « opinion » représente des jugements de valeur émis par les personnes consultées sur leurs actions, et la colonne « divers » des commentaires particuliers de l'auteur de ce rapport. Ce tableau est en quelque sorte la base du processus de réflexion sur les modalités d'un appui institutionnel.

14. Le second tableau synthétise les actions menées plus directement dans le domaine de la politique agricole, sur la base d'une grille « apports techniques, apports politiques, contraintes, offres », accompagnée des opinions des personnes rencontrées et de commentaires de l'auteur. Ce tableau sert de point de départ à l'élaboration d'une stratégie opérationnelle de mise en œuvre d'un appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture en repérant des personnes clés et leur contribution potentielle.

### *Des contraintes*

15. L'analyse des contraintes rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre d'expériences d'appui institutionnel au Cambodge permet de distinguer différents types de difficultés. Une première contrainte est la capacité technique limitée des cadres, dans le domaine scientifique (URA), dans le domaine de l'analyse (MAFF, MRD), de la connaissance du terrain (MAFF), dans la compréhension de nouvelles méthodes (CARDI) dans la production de synthèses construites (MAFF) ou dans les pratiques de coordination (MAAF, CARDI, MRD). Ce fait n'est certes pas surprenant dans le contexte spécifique du Cambodge, il est généralement significatif des pays relevant de crises internes majeures (Nicaragua ou Salvador ; désorganisation due à la guerre civile, Burundi et Rwanda : disparition des élites, Fiji : départ des intellectuels indiens après coup d'Etat, etc.)

16. Parallèlement, une contrainte supplémentaire s'exerce : le manque d'articulation entre ce que l'on pourrait appeler le niveau technique (c'est à dire la production de données, d'analyses et d'informations ciblées, l'expertise au sens large) et le politique c'est à dire les individus ou instances en charge de la décision. Ce phénomène de désarticulation entre savoir et pouvoir peut certainement être interprété comme une conséquence de la disparition des savoirs, mais aussi par l'urgence que peut représenter la décision politique par rapport à l'obtention de données techniques pour asseoir cette décision. La production des lois semble plutôt répondre à la nécessité de réagir aux crises socio-politiques (opérations coupe-feu) plutôt qu'à un projet politique global de développement fondé sur un processus de réflexion sur le long terme. L'action du CDRI représente cependant une illustration d'un processus qui allie apports techniques de qualité avec intérêt et validation politique à haut niveau.

17. Le troisième point de cette analyse des contraintes est le problème de l'appropriation que l'on doit traiter conjointement avec celui de l'intervention étrangère. Tout d'abord, une certaine ambiguïté demeure dans le résultat des entretiens avec les responsables cambodgiens : les projets sont à la fois fortement demandés mais en même temps peuvent être l'objet de méfiance, comme pourrait le montrer la non nomination d'un expert technique pour l'activité de planification de l'APIP, ou encore l'absence de suite donnée à une offre de financement de formation par la coopération japonaise. Par ailleurs, la multiplication des interventions étrangères peut être vue aussi comme une conséquence directe de la désorganisation des savoirs. A côté des considérations d'ordre géopolitiques, la présence étrangère se manifeste principalement par des travaux d'expertise générateurs de connaissances utiles mais qui posent le problème majeur de l'utilisation de ces connaissances par les cambodgiens, problème couramment présenté sous une problématique d'appropriation. On notera d'ailleurs le cercle fermé que représente cette logique dans laquelle le faible niveau de connaissance justifie une intervention extérieure, génératrice de connaissances dont on ne tire pas partie par incapacité à se les approprier et qui maintient donc un niveau de connaissance bas justifiant ainsi l'intervention, etc. C'est ce cycle que le nouveau projet d'appui institutionnel au ministère de l'agriculture souhaite rompre.

18. Sur le plan organisationnel, certains problèmes ont été soulevés, en particulier la difficulté à faire travailler ensemble des gens d'origine diverse (Agrisud, CARDI). L'absence de spécification des tâches attendues des cadres (MAFF), et de contrôle (APIP), traduit en partie un manque de clarté dans le fonctionnement institutionnel au sein des organismes publics en matière de gestion du personnel. Ce fait ne peut être dissocié d'une constante que l'on retrouve souvent (URA, MAFF, APIP, CDRI) qui est le très faible niveau de rémunération du personnel. La solution retenue par de nombreux bailleurs de fonds est de

fournir une rémunération complémentaire. Elle entraîne alors une nouvelle contrainte à terme qui est celle de la durabilité ou de la pérennisation. Autrement dit, que va-t-il advenir des personnels formés et financés qui auront acquis des savoirs et des savoir-faire pour lesquels ils sont rémunérés et qui se retrouveront sans rémunération et /ou auront à travailler dans un environnement peu propice à l'utilisation de leurs savoirs et à l'émergence de nouvelles idées et méthodes. L'expérience des réformes structurelles en Amérique latine suggère que la réponse sera probablement le départ des plus brillants vers le secteur privé, le recours aux pratiques de double ou triple emploi, ou encore la recherche de lieux de travail plus épanouissants. Même si l'on aura globalement contribué au développement de ces ressources humaines qui serviront le Cambodge dans des conditions différentes de celles attendues, il en résulterait une perte de la capacité acquise et le développement institutionnel dans le domaine visé aurait échoué.

19. Par ailleurs, le poids de l'autorité et de la hiérarchie représente à la fois un atout et une contrainte. C'est une contrainte dans la mesure où si les actions ne bénéficient pas d'un appui des autorités reconnues, elles n'ont que peu de chances d'aboutir. Le problème est de convaincre ces autorités de soutenir des changements qui peuvent parfois être perçus comme une remise en cause des *statu quo*. Ce problème est réel à la fois sur le plan vertical (et démultiplié par l'abondance des chefs dans une même structure) et sur le plan horizontal (tensions politiques entre ministères, domaines réservés, rivalités de compétences et de personnes).

20. Cet ensemble de contraintes s'exerce sur le quotidien des personnels cambodgiens de la fonction publique. Tout changement important doit les prendre en compte et en particulier le type de réponse qu'elles induisent au niveau individuel. Dans les conditions actuelles, on ne doutera pas qu'il existe des stratégies de survie dont on peut notamment soupçonner l'existence à travers l'absentéisme, ou la préférence malgré ces conditions adverses à un emploi dans le secteur public qui permet d'assurer un minimum de stabilité financière en permettant la recherche de ressources additionnelles. C'est une situation connue assez semblable à celle des fonctionnaires publics en Tanzanie dans les années 90 par exemple.

21. Finalement, un certain nombre de contraintes sont rattachées à la sphère culturelle : individualisme, refus de participation, ou encore passivité sont des termes fréquemment utilisés pour décrire le comportement des cambodgiens face à l'intervention extérieure. Il semble au vu de l'analyse précédente que la plupart de ces comportements peuvent également être interprétés comme le fruit de stratégies de survie dans un contexte institutionnel spécifique. Comme en témoigne l'expérience d'Agrisud avec les populations paysannes, lorsque les besoins de base ne sont pas satisfaits, il est illusoire d'espérer retrouver des comportements collectifs prenant en compte les problèmes de la société, comportements qui sont inscrits dans la culture khmère et qui renaissent avec l'amélioration des conditions d'existence individuelles.

#### *Des solutions apportées et des résultats*

22. Les réponses apportées aux contraintes précédemment analysées par les personnes interviewées montrent qu'il est possible d'obtenir des résultats avec des actions d'appui institutionnel. Même si parfois les attentes ne sont que partiellement remplies (planification de la recherche au CARDI), on constate qu'une dynamique de changement peut prendre place (associations paysannes fonctionnelles CEDAC, initiatives des enseignants URA/PAFAARC, cellule de suivi des activités d'Agrisud MRD, forum dialogue CEDAC, atelier/séminaire CDRI).



23. Ces réponses varient en fonction de la nature de la contrainte exercée. Elles peuvent être classées comme suit :

- mécanismes de coordination horizontale : avec pour objectif de « créer des espaces de confiance », un certain nombre de mécanismes de coordination ont été essayés. Il s'agit d'ateliers/séminaires (CARDI, CDRI), de réunions de coordination (Agrisud, CEDAC), groupes de travail (CARDI) ou encore de l'invitation à participer à des réunions (CARDI, CEDAC). Par ailleurs, certains mécanismes sont présentés comme prometteurs comme les « task force » inter-institutionnelles et les projets pilotes (URA).
- mécanismes de coordination verticale : le poids et la nécessité de la hiérarchie ne sont pas rejetés dans les expériences analysées, au contraire c'est un élément clé dans la logique de coordination mise en œuvre. On le trouve dans le système maîtres-exploitants/apprentis (Agrisud), dans l'importance d'un leader cambodgien (chef de l'unité socio-économique CARDI, recteur de l'URA/PAFAARC, leaders paysans CEDAC), dans la relation avec les plus hautes autorités (CDRI, GTZ) .
- motivation : Il s'agit essentiellement ici de répondre au problème de la rémunération des cadres dont on attend des prestations supérieures à leur niveau actuel de performance. Ces rémunérations peuvent être réalisées soit sous forme de mensualisation (APIP) soit à la tâche (URA).
- ressources humaines : sur ce point on peut distinguer 1) les succès liés à l'activité de personnes clés (URA, CARDI, CDRI) on rejoint ici la notion de leadership national, 2) la nécessité d'établir et de diffuser des règles du jeu claires et transparentes (système de rémunération du PAFAARC, règles de fonctionnement des associations paysannes Agrisud, CEDAC, description de poste APIP/MAFF) et 3) une politique de formation (URA, APIP, CARDI) permettant de renforcer la compétence des cadres (PAFAARC, budget formation >20% du budget pour APIP) et leur compréhension des nouvelles méthodes de coordination (CARDI).
- suivi et contrôle : encore embryonnaire dans les expériences citées, on voit cependant émerger cette nécessité (Agrisud, PAFAARC, APIP). Elle se combine de fait avec la mise en place d'un système de rémunération motivant.
- rôle de l'information. La circulation d'information crédible et avérée facilite la mise en place de processus plus participatifs (CDRI, dialogue CEDAC). Elle peut être aussi utilisée pour obtenir un appui de l'autorité (ressources humaines APIP)

*Des constats et offres en matière de participation à l'élaboration de la politique agricole*

24. Nous distinguerons deux niveaux. Le premier est un niveau technique que l'on caractérise par une contribution à la politique agricole sous forme de production d'information, brute (données statistiques, monographies), ou élaborée (analyses, rapports techniques, publications). Le second est un niveau politique dans le sens d'une participation dans le processus de prise de décision. En l'état actuel, le constat sur le plan politique est mitigé. A l'exception du CDRI qui a résolument entrepris de jouer un rôle dans le domaine des politiques, et de la FAO, on constate par exemple que le volet planification de l'APIP est au point mort pour un problème de désaccord sur les modalités de financement du poste d'assistant technique. Par ailleurs, s'il est vrai, par exemple, que les chercheurs en économie du CARDI dépendent du MAFF (Département Agronomie), cela ne signifie pas pour autant l'existence d'interactions au niveau de la politique agricole. Pour ce qui concerne le niveau technique il est globalement très faible selon l'avis des experts étrangers et des responsables

cambodgiens. Toujours à l'exception de la FAO et du CDRI, les seuls éléments cités sont un document de référence pour l'IRCC, et le projet APIP qui inclut le renforcement des capacités du MAFF au niveau du Department of Planning. Cependant, comme on l'a vu, la composante planification APIP est au point mort. Par ailleurs, les orientations et mécanismes proposés dans le programme APIP pour le renforcement de la capacité du MAFF à élaborer la politique sont discutables dans le contexte cambodgien (voir fiche discussion en Annexe).

25. Ce constat est cependant porteur d'espoir si l'on regarde comment nos interlocuteurs réagissent par rapport à un possible appui institutionnel au MAFF (colonne « offres » dans la grille de lecture). En effet, la plus grande partie a confirmé la nécessité de travailler dans le domaine du renforcement des capacités d'analyse et de formulation de politique agricole et est prête à s'investir d'une manière ou d'une autre dans un processus d'appui à la formulation de politique, soit au niveau technique (CARDI, Agrisud, URA, APIP, CEDAC, CDRI, GTZ) soit au niveau politique (CARDI, interlocuteurs individuels, CDRI, CEDAC, MAFF).

#### *De quelques principes pour l'action*

26. Pour concrétiser ces offres, il est nécessaire de faire une proposition qui aille dans le sens des intérêts des offrants et qui prenne en compte les contraintes et expériences acquises, c'est l'objet de la deuxième partie ci-après. En particulier, un certain nombre de recommandations ou de conseils répétés méritent d'être exposés ici, car ils constituent en quelque sorte une base pragmatique pour une approche en terme d'appui institutionnel au Cambodge. Leur pertinence et leur poids sont d'autant plus forts qu'ils émanent de praticiens quotidiennement confrontés aux contraintes qu'un projet d'appui institutionnel au MAFF risque de rencontrer :

- l'appropriation technique passe par un soutien politique venant du sommet ;
- identifier les décideurs/personnes clés sur le plan politique (faiseurs d'opinion) ;
- travailler avec des bonnes personnes ressources non politisées sur les thèmes techniques ;
- la participation est possible mais il faut être patient, expliquer les objectifs, ne pas travailler avec trop de gens à la fois ;
- faire une place essentielle aux références de terrain, conduire des projets pilotes apportant des résultats visibles et rapides ;
- intégrer les mécanismes dans la hiérarchie existante : impliquer les politiques aux étapes clés du processus en les mettant en valeur ;
- faire en sorte que les idées viennent de l'intérieur et mettre les cadres khmers en avant
- la formation des cadres khmers est indispensable ;
- être attentif aux jeux de pouvoir et aux inimitiés entre décideurs ;
- l'information est un point clé (circulation, qualité, fiabilité) ;
- établir des règles claires ;
- nécessité d'une motivation financière.

## Deuxième Partie. Stratégie pour un appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture

27. Dans le contexte présenté ci-dessus, nous présentons ici les lignes directrices d'une stratégie d'appui institutionnel au MAFF: orientation, contenu, organisation, activités qui seront ensuite déclinées pour un certain nombre de thèmes prioritaires, conformément aux termes de référence de la mission.

28. Le constat de départ est que la formulation de la politique agricole au sein du MAFF se résume essentiellement à un processus de programmation des activités de type administratif, avec très peu d'interaction entre les différentes unités (départements) concernées par la politique agricole. Les documents de référence qui en résultent sont donc avant tout des compilations d'actions souhaitées ou entreprises en relation plus ou moins directe avec la présence de bailleurs externes. Alors que les objectifs macro-économiques et sectoriels agricoles sont assez bien identifiés dans les documents de politique nationaux (GoC 1999, MAFF 1997), leur traduction par le MAFF en termes de priorités, de stratégie, de synergies à mettre en œuvre, d'actions concrètes fait défaut. Réciproquement, en l'état actuel, le MAFF ne semble pas en mesure de jouer un rôle de réflexion et d'orientation du développement agricole, à la fois par manque de capacité technique et politique. Il n'y a pas de vision à terme de ce que pourrait ou devrait être l'agriculture du Cambodge, émanant du MAFF, du MRD et du MWR.

29. L'objectif est de **construire avec les responsables et personnels du MAFF, et en relation avec les autres ministères concernés et des acteurs externes, une capacité d'analyse et de formulation d'actions pour le développement de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la pêche, reconnue pour sa qualité et utilisée pour la prise de décision.**

30. Pour atteindre cet objectif, dans le contexte cambodgien analysé dans la première partie de ce document, il est proposé d'adopter une stratégie à plusieurs niveaux, pour répondre aux contraintes observées. Tout d'abord, il ne peut être question de créer des ruptures brutales dans le fonctionnement des institutions actuelles, en particulier en matière de prise de décision et de ligne hiérarchique. L'accent doit être mis sur la capacité à produire et faire circuler une information crédible tout en travaillant à la sensibilisation et persuasion des décideurs au niveau le plus élevé possible. Cette stratégie est concentrée dans un premier temps sur le MAFF et son personnel, sans exclure toutefois les autres acteurs publics du développement agricole. Les éléments clés de cette stratégie sont à la fois d'ordre organisationnel, financier et opératoire. Ils sont présentés et commentés tour à tour ci-dessous.

<i>Eléments clés de l'organisation du projet</i>	
➤	Impliquer les autorités <b>dès</b> la conception du projet et donc <b>dans</b> la conception du projet
➤	Sélectionner un groupe sur des critères précis
➤	Former aux méthodes d'analyse de politique agricole, de coordination et de communication
➤	Ouvrir la réflexion à l'extérieur du MAFF
➤	Appliquer rapidement les méthodes à thèmes prioritaires
➤	Produire de l'information rapidement et la faire circuler

➤ Collaborer avec les projets existants

*Impliquer les autorités dès la conception du projet et donc dans la conception du projet*

31. La proposition de responsabiliser les autorités dans la conduite du projet est au confluent de trois volontés, celle des cambodgiens consultés qui, de par leur expérience, en font une condition nécessaire pour la réussite du projet (même si elle n'est pas suffisante en soi), celle de l'ambassade de France qui, en terme d'appui institutionnel, fait résolument ce choix (projet d'appui dans le domaine de la Santé) et celle de l'auteur de ce rapport (approche utilisée dans le cadre de la méthode CADIAC). Concrètement, cela signifie qu'avant d'élaborer la fiche de prise en considération un avant-projet doit être rédigé et présenté au niveau du cabinet du Ministre de l'agriculture, afin d'obtenir des commentaires, des suggestions et de négocier les éventuelles modifications à apporter afin que le projet se présente sous une forme appropriée pour le Ministère. Cela inclut si possible d'associer dans une réunion de nature différente et à un autre niveau (sous forme d'atelier de réflexion) les cadres techniques qui pourraient être concernés. Cet atelier permettrait aussi une première identification des cadres susceptibles de faire partie du groupe de travail qui sera sélectionné. Malgré le risque inévitable de voir certains aspects de la proposition transformés dans ce processus, cela semble être un passage obligé et également innovant. L'intérêt est de pouvoir faire référence à l'accord des autorités du ministère dans le cadre de l'exécution des activités prévues.

32. L'implication des autorités doit dépasser le niveau du Ministère. En vertu du principe de subsidiarité (CIRAD, 1998), l'échelon approprié de contrôle et de suivi devrait être le CARD, qui est placé directement au-dessus des trois ministères concernés (Agriculture, Développement rural, Ressources en eau). Il semblerait cependant que celui-ci ne soit pas totalement en mesure de jouer ce rôle. Dans ce cas, l'appui politique devrait émaner du niveau immédiatement supérieur, c'est à dire la Présidence du Conseil. Le risque est cependant que ce niveau soit trop éloigné pour être réellement concerné par le suivi et la bonne exécution des tâches définies dans le projet. L'approche souhaitable dans la situation actuelle est de rechercher un appui au niveau du Préconseil, pour agir soit directement sur les ministères concernés, soit par l'intermédiaire du CARD par une instruction directe à celui-ci. Une personnalité a déjà été identifiée dans ce sens.

33. L'implication des autorités signifie également de mettre en place un groupe d'orientation plus rapproché aux cadres qui constitueront le groupe de travail. Ce groupe d'orientation sans être impliqué dans les tâches techniques est composé des responsables hiérarchiques au niveau des départements concernés et des institutions externes. Il est réuni en cas de problème (accès à l'information, problèmes administratifs, problèmes de coordination) et pour communiquer l'avancement et les résultats des travaux.

34. Pour chaque thème (voir plus loin) l'organisation du travail est basée sur la constitution d'un groupe de travail, et d'un groupe d'orientation. Le groupe d'orientation se réunit à la demande de son coordinateur co-opté par les membres du groupe pour le thème en question. Les attributions de ce groupe sont les suivantes :

- a) Aider le groupe de travail en facilitant les formations, les études de terrain, les contacts entre institutions
- b) Contrôler la qualité du travail
- c) Garantir le respect des calendriers
  
- d) Convoquer des ateliers de discussion des résultats
- e) Informer les autorités des résultats

*Sélectionner un groupe sur des critères précis*

35. La sélection des personnes qui constitueront le groupe de travail dont les compétences seront renforcées doit être le résultat d'une consultation avec les chefs d'unité concernés, le responsable du personnel sur la base de critères précis. La taille du groupe suggérée est de 20 personnes au maximum dont 14 du MAFF (quatre du Department of Planning et deux des bureaux de planification de chaque département technique concerné (agronomie, forêt, pêche, agro-industrie, vulgarisation), 2 du MRD, 2 du MWR et 2 personnes extérieures. Si on rapproche ce chiffre des effectifs actuels du MAFF (13 000 personnes) ce n'est pas exagéré bien au contraire. Tout le groupe on le verra ne sera pas impliqué de la même façon, tant sur le plan de la formation que sur le plan des activités.

36. Les critères de sélection ne sont pas immuables pour tous les membres du groupe. En particulier la connaissance de l'anglais ne doit pas être un critère de sélection de candidats doués dans d'autres domaines. Il sera suffisant que certains d'entre eux maîtrisent l'anglais ou le français dans la mesure où la communication interne se fera en khmer ainsi que les publications et diffusion d'informations. Cela sera pris en compte dans le budget (voir plus loin). L'idée est avant tout de repérer les candidats ayant des capacités et d'investir sur eux pour qu'ils deviennent les moteurs du groupe grâce à leurs compétences et à l'appui de leurs supérieurs. Des relations ont déjà été établies lors de la mission pour identifier ces candidats.

37. Pour chaque thème un groupe de travail est mis en place. Le groupe de travail œuvre sous la responsabilité d'un « staff » du Ministère sélectionné par le groupe d'orientation en accord avec les membres du groupe. Un des membres du groupe d'orientation est choisi par les cambodgiens pour être responsable du groupe de travail sur un thème précis avec lequel il est chargé de faire le lien. Les attributions du groupe de travail sont les suivantes :

- a) Localiser, collecter et produire les données nécessaires pour l'analyse du thème choisi
- b) Synthétiser les résultats sous forme de documents de discussion technique
- c) Proposer des scénarios, des options de changement pour faciliter le dialogue et la définition de politiques
- d) Elaborer des fiches synthétiques sur la base des résultats obtenus
- e) Présenter les résultats dans les ateliers techniques
- f) Incorporer les résultats des ateliers dans les travaux du groupe.

*Former aux méthodes d'analyse de politique agricole, de coordination et de communication*

38. Un compromis doit être recherché entre la contrainte que représente la maîtrise d'une langue étrangère (anglais ou français pour les cambodgiens, khmer pour les coopérants) d'une part, et la nécessité de renforcer les connaissances des cadres dans les méthodes et outils d'analyse et de formulation de la politique agricole. Nous suggérons ici que la formation soit centrée dans un premier temps sur des personnes clés du groupe qui maîtrisent déjà un peu l'anglais et/ou le français. Elle devrait consister tout d'abord en une remise à niveau en anglais et/ou français sur place. En fonction du profil des cadres identifiés une

formation de base en économie agricole devra éventuellement être envisagée, accompagnée de l'utilisation des outils informatiques nécessaires, sous forme de module.

Les formations plus spécialisées pourront être apportées sur place par l'intervention de spécialistes en poste dans la région ou de missions spécifiques venant de France. Ces formations doivent être apportées dans le cadre des travaux à conduire sur les thèmes

prioritaires. Les intervenants étrangers notamment devront adapter leurs prestations de sorte que leurs interventions soient directement liées et appliquées aux cas concrets. Une composante importante dans ce programme de formation sera la production de matériel (concepts, méthodes, instruments) en khmer. En particulier, les supports de formation devront être traduits et adaptés en khmer, de sorte que les cadres formés en anglais ou en français puissent à leur tour organiser avec l'appui du projet la formation de leurs collègues en khmer. Ce système expérimenté au Viêt Nam dans le cadre du projet Ecolpol semble donner de bons résultats. Par ailleurs, certains candidats pourraient bénéficier d'un appui pour des formations scientifiques plus approfondies à l'étranger, sans toutefois dépasser la durée de un an dans un premier temps de sorte que ces formations puissent être directement utiles et utilisées dans le cadre du projet.

39. La formation apportée devrait donc s'articuler autour des points suivants :

- remise à niveau : anglais/français, outils d'analyse économie agricole (concepts, analyse statistique), coordination, communication (rédaction de rapport, fiches synthèse)
- approfondissement : analyse de politique agricole, typologies d'acteurs, matrice d'analyse de politique, approche filières sous forme de module, simulations, prospective
- formation scientifique : formation de court/moyen terme à l'étranger dans des domaines spécifiques en fonction des besoins exprimés pendant le déroulement du projet

#### *Ouvrir la réflexion à l'extérieur du MAFF*

40. La constitution d'une capacité de réflexion sur le développement agricole au sein du MAFF demande une ouverture sur les autres institutions et le monde agricole. Deux mécanismes peuvent être mis en œuvre. C'est tout d'abord l'adjonction au groupe de travail du MAFF de personnels extérieurs (voir ci-dessus), de façon régulière. Ceci permettra de développer des liens avec les ministères et des organismes privés ou ONG qui interviennent sur les thèmes d'étude. Le second consiste en la création de mécanismes de coordination permettant à différents échelons des échanges d'information, des discussions. En particulier, un système similaire aux ateliers techniques de la méthode CADIAC est envisagé. Ce système permet de faire circuler des données techniques dans le souci de les valider avec les institutions directement concernées et ainsi de les impliquer dans les résultats (voir ci-après circulation de l'information). Le bon fonctionnement de ces mécanismes demande d'acquérir des capacités spécifiques pour lesquelles des formations seront prévues, de sorte que ces ateliers ne soient pas seulement informatifs mais aussi et surtout constructifs.

#### *Appliquer rapidement les méthodes à des thèmes prioritaires*

41. Tant pour le Gouvernement français qui appuiera le projet que pour les autorités cambodgiennes qui le soutiendront et pour les membres du groupe qui le mettront en œuvre, la clé du succès sera la rapidité et la qualité des résultats obtenus. Il faut cependant pondérer ce constat du fait de la nécessité de mettre en place au tout début des formations

préliminaires de base (voir plus haut) afin de constituer une capacité minimale pour la mise en œuvre du travail sur les thèmes prioritaires. Le choix du thème est également un enjeu crucial comme on le verra plus loin. Dans un premier temps, il n'est pas souhaitable de mettre le groupe à travailler sur l'ensemble de la problématique de développement agricole, le sujet pouvant à la fois se révéler trop vaste et trop complexe pour être appréhendé par un groupe

qui n'est pas familiarisé avec les outils de l'analyse et les mécanismes de coordination nécessaire à un bon fonctionnement de ces outils. Concentrer les activités sur des thèmes précis mais cependant prioritaires est par contre un moyen de forger une capacité et une confiance au sein du groupe de sorte que celui-ci dans une étape ultérieure puisse contribuer à répondre à des questions plus générales. Le rôle du groupe d'orientation sera important pour protéger dans un premier temps le groupe de travail de pressions de type « pompier » pour éteindre les incendies quand la pression politique ou publique place le Ministère sous le feu des projecteurs.

#### *Produire de l'information rapidement et la faire circuler*

42. La reconnaissance des efforts d'appui institutionnel au Ministère sera réelle lorsque les informations produites par le Ministère serviront de base pour la réflexion d'autres instances à un niveau supérieur d'une part (CARD, Préconseil, Conseil des Ministres) et quand, d'autre part, le ministère sera appelé et consulté sur des enjeux nationaux de développement de façon systématique. Pour en arriver là, il est nécessaire de s'attacher dès le début du projet à ce que le maximum d'information circule au sein et en dehors du Ministère. Cette information doit être synthétique, précise et techniquement fiable, rédigée avant tout en khmer, mais aussi en anglais pour que les bailleurs de fonds puissent être informés. Plusieurs mécanismes sont envisagés :

- ateliers techniques organisés par le groupe de travail et soutenus par le groupe d'orientation
- rédaction de fiches synthétiques distribuées auprès des décideurs influents
- bulletin de politique agricole reprenant les travaux du groupe et ouvert à des intervenants extérieurs

#### *Collaborer avec les projets existants*

43. La multiplication des interventions étrangères au Cambodge complique la tâche d'appui institutionnel dans la mesure où de nombreuses activités préexistent et doivent être prises en compte dans le projet. Au cours de la mission nous avons identifié au moins quatre organismes avec qui il faudra travailler au sein du MAFF : le projet APIP soutenu par la Banque mondiale pour le renforcement du ministère, l'aide australienne qui se manifeste par l'appui notamment au CARDI, le PRASAC et la coopération japonaise en appui au Department of Planning. Des synergies sont obligatoires avec ces institutions. Nous avons identifié en particulier la possibilité d'impliquer Mme Solieng, responsable de l'unité de socio-économie du CARDI et son équipe, l'appui de M. Pérez responsable de la composante ressources humaines de l'APIP pour l'identification des personnes compétentes à intégrer dans le groupe, celui de M. Gautam, responsable du composant Statistiques de l'APIP, avec lequel, il sera nécessaire de concerter des actions de terrain et de formation en analyse statistique. Par ailleurs hors MAFF, en relation avec le MRD notamment, Agrisud et CEDAC devraient être associés au projet sur le thème des organisations paysannes par exemple.

<i>Éléments clés de l'appui financier</i>	
➤	Rémunérer les participants en fonction des tâches accomplies.
➤	Concentrer les moyens sur les coûts opérationnels (coordination, études, formation, diffusion)



*Rémunérer les participants en fonction des tâches accomplies*

44. C'est un aspect incontournable de l'appui des bailleurs de fonds quels qu'ils soient au Cambodge à l'heure actuelle. Sans une compensation salariale il est illusoire d'espérer mettre en place un système fonctionnel qui demanderait la présence et l'activité à plein temps de fonctionnaires du MAFF (et de tout autre ministère). Cette situation n'est pas idéale pour un projet d'appui institutionnel car elle peut potentiellement obérer les résultats sur le long terme. Malheureusement il n'y a pas d'alternative envisageable à court ou moyen terme. Seule une réforme administrative conduite à son terme, avec une fiscalisation sérieuse pourrait remédier à cette situation en donnant au gouvernement cambodgien les moyens d'une politique de développement des ressources humaines au sein du secteur public. C'est l'objectif du programme de réforme administrative du PNUD, dont les résultats, s'il y en a, ne seront apparents que d'ici une dizaine d'années. Entre-temps, dans l'éventualité d'un appui institutionnel au MAFF par la Coopération française, il est nécessaire d'envisager un appui financier au personnel cambodgien qui sera impliqué dans le projet. Cet appui peut être chiffré en prenant comme référence les taux appliqués actuellement par les bailleurs qui interviennent au Cambodge. Nous proposons un système de rémunération à la tâche calibré sur un équivalent mensuel correspondant aux «training allowances» pratiquées par l'APIP ou le PNUD, sur la base d'un apport variant entre 100 et 150 dollars par mois. Ce système doit s'appliquer non seulement aux membres permanents du groupe et contractuels occasionnels mais aussi au personnel de soutien associé aux activités du groupe (secrétariat, maintenance des équipements, saisie des données, etc.).

45. Ces compensations seront en priorité destinées aux formations, à des études de terrain, à la rédaction de documents intermédiaires et de fiches synthétiques, à la production de matériel de formation en khmer, à l'organisation de formation par des cambodgiens pour des cambodgiens. Une incitation est également nécessaire pour la participation aux ateliers et réunions de concertation/discussion spécialement organisés dans le cadre d'interactions inter-institutionnelles. Un montant de 10 dollars par participant est normalement pratiqué.

*Concentrer les moyens sur les coûts opérationnels (réunions, études, formation, diffusion)*

46. Dans le cadre d'une stratégie de renforcement institutionnel il est important que dans la structure des dépenses du projet, la majeure partie aille aux activités opérationnelles par rapport aux équipements, et au personnel cambodgien par rapport aux intervenants extérieurs. Il s'agit « d'innover » en renversant la tendance habituelle des projets qui versent majoritairement leurs fonds aux intervenants extérieurs et financent l'achat de véhicules ou la rénovation de bâtiments au détriment des opérations pour lesquelles ils sont conçus. A titre indicatif, le budget consacré à la formation, aux études et à la rédaction et traduction des résultats –sous forme de rémunération à la tâche- ainsi qu'à la publication et circulation de l'information –par des bulletins mais aussi des ateliers- devrait représenter plus de 50% du budget total.



47. Par ailleurs, le pas de temps à considérer pour le financement du projet afin de pouvoir espérer un certain succès est relativement plus long que pour des projets classiques d'appui à des actions techniques ou d'infrastructure. Un engagement de la part de la France devrait pouvoir durer au moins six ans, avec une phase d'audit après trois ans pour évaluer les résultats et réorienter si nécessaire les actions. L'idéal serait évidemment d'envisager un passage progressif du financement par la France à un cofinancement par des bailleurs de fonds mais surtout par le Gouvernement cambodgien dans l'éventualité d'une réforme administrative conduite avec succès.

<i>Eléments clés du contenu</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sélectionner des thèmes prioritaires</li> <li>➤ Développer des approches systémiques</li> <li>➤ Aboutir à des propositions raisonnées, concrètes et concises</li> </ul>



#### *Sélectionner des thèmes prioritaires*

48. On notera tout d'abord que dans ce type de projet d'appui institutionnel, la notion de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage est fondamentalement obsolète. En fait elle correspond à un schéma intellectuel non participatif. Ce schéma avec ses divisions de responsabilités et de niveaux d'ordre ne convient pas dans l'approche proposée dans la mesure où l'on souhaite faire acquérir aux mêmes institutions les capacités de commanditaire et d'exécution, seul moyen de les crédibiliser auprès de leurs autorités nationales et de l'opinion publique. C'est dans cette optique d'ailleurs, que l'on se propose de négocier un avant-projet avec le Ministère et les organismes cambodgiens concernés avant de le porter à approbation par la Coopération française. Ce point est important car il en dérive qu'il n'est pas possible ni souhaitable d'imposer un schéma rigide et des thèmes de référence figés (sujets à traiter, études à réaliser, résultats à produire) dans la proposition à faire financer par la France. C'est dans cet ordre d'idée que suit la discussion des thèmes prioritaires ci-dessous.

49. Dans la stratégie d'action proposée, un aspect fondamental est de concentrer les ressources humaines et les moyens mis à disposition sur des thèmes prioritaires de la politique et du développement agricole du Cambodge, sans toutefois pour autant traiter de dossiers politiquement instables où les conflits d'intérêt représentent potentiellement un risque majeur, et ce dans la mesure où les capacités et la reconnaissance des compétences du personnel du MAFF ne le permettent pas à ce stade.

50. Les termes de référence de la mission indiquaient que les domaines choisis devaient refléter la capacité française à apporter une « réelle valeur ajoutée » et quatre thèmes étaient proposés :

- promotion des organisations professionnelles agricoles ;
- sécurisation foncière ;
- stratégie pour l'agriculture irriguée ;
- gestion durable des forêts.

51. Après les consultations réalisées auprès d'interlocuteurs cambodgiens et des bailleurs de fonds, il apparaît souhaitable de modifier ces propositions pour les adapter à la situation et aux besoins exprimés, et d'établir des priorités. Deux thèmes, en particulier semblent devoir être modifiés ou reconsidérés, la gestion durable des forêts et les questions foncières, alors qu'un autre thème émerge avec beaucoup de force, l'insertion de l'agriculture dans l'économie marchande et en particulier le développement des filières.

52. En matière de gestion durable des forêts, le paysage institutionnel est déjà considérablement chargé avec entre autre le comité inter-institutionnel mis en place par les bailleurs de fonds sous la coprésidence de la FAO et de l'ADB, la multiplicité des organismes impliqués dans la définition d'une loi forestière, et les pressions des groupes d'intérêt politiques, militaires et privés. L'apport français en matière d'appui institutionnel au MAFF sur une politique de gestion de la forêt risque dans un premier temps d'être assez faible et peu significatif. Cela ne préjuge pas cependant d'actions en matière de formation de personnel à mener dès à présent en association avec la GTZ qui appuie le Département forêt du MAFF, de sorte qu'il puisse y avoir une contribution française dans ce domaine.

53. La question foncière au sens large est une poudrière au-dessus de laquelle se construit actuellement le futur du développement et de la prospérité du Cambodge. Là encore comme pour la forêt, il y a multiplicité d'acteurs, d'intérêts et des lois en cours d'élaboration sans que pour l'instant aucun problème ne soit résolu. On note cependant que le MAFF vient de créer un service de législation foncière. Suite à la mission de M. Giltard qui a précédé celle-ci, nous proposons donc que dans l'optique de la mise en place d'un groupe de travail sur le foncier, l'accent soit fortement mis dans un premier temps sur des formations, avant d'entrer dans des propositions et débats publics.

54. L'émergence du thème de l'articulation de la production agricole au marché fait suite à des mouvements de paysan qui placent le Ministère sur la sellette. Des questions commencent à surgir concernant les prix payés aux producteurs et les prix sur les marchés comparés aux prix internationaux. Dans une optique de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté, affichés comme les objectifs prioritaires du développement du Cambodge, la question de la rémunération de la production et de la distribution des marges dans les filières revêt une importance croissante. Le fait qu'il existe une demande interne au MAFF, y compris au sein du CARDI, plaide également en faveur d'un appui institutionnel dans ce domaine, qui est par ailleurs un thème d'excellence pour la Coopération française en matière de développement agricole. Il y a là une réelle valeur ajoutée à apporter d'autant que l'apport des autres bailleurs de fonds est pour l'instant quasiment inexistant.

55. Les deux autres thèmes, organisation paysanne et stratégie pour l'agriculture irriguée, restent des thèmes prioritaires et bien identifiés. Nous suggérons donc une approche ciblée sur les trois thèmes suivants :

- politique de développement de la culture irriguée qui répond au souci de sécurité alimentaire
- politique de développement des filières qui répond au souci de lutte contre la pauvreté
- politique de soutien au développement des organisations paysannes à l'interface des thèmes précédents pour concilier production agricole et lutte contre la pauvreté

56. En retrait, le thème foncier serait incorporé dans les travaux et études de cas, en attendant que les capacités du ministère soient reconnues et puissent lui permettre de jouer un rôle majeur également dans le domaine de la politique forestière. Les trois tableaux ci-après constituent une première base de réflexion qui devrait comme indiqué plus haut être soumise à discussion par les autorités du Ministère afin d'y incorporer leurs commentaires et les modifier dans le but de les rendre appropriables.

*Développer des approches systémiques pour des propositions raisonnées, concrètes et concises*

57. L'un des aspects à mettre en avant dans l'approche par thème suggérée ci-dessus est le caractère systémique des analyses et actions à conduire. En effet, on constate que les orientations des projets et du ministère demeurent essentiellement productivistes au sens étroit du terme, c'est à dire concentrées sur l'introduction de messages techniques souvent indifférenciés et visant à augmenter la production et, par voie du marché, la consommation et la prospérité des ménages agricoles et non agricoles. La situation n'est pas si simple et les mécanismes d'articulation et de coordination des préférences et des stratégies des acteurs au Cambodge ne suivent pas vraiment une logique marchande de concurrence pure et parfaite.

58. L'apport des formations et du projet en ce domaine est fondamental. Seule une connaissance fine du terrain et des opérateurs économiques peut permettre d'envisager sérieusement des mesures et actions de politique agricole permettant un décollage économique des ménages ruraux et donc de réduire la pauvreté. L'accroissement de la production n'est pas une fin en soi dans cette optique mais un moyen de parvenir aux objectifs de développement nationaux fixés. C'est ce changement d'optique que le projet se doit de promouvoir dans le groupe de travail et auprès des décideurs par des mécanismes de coordination et de circulation de l'information spécialement définis dans ce but. Les réflexions doivent s'appuyer sur des travaux de terrain et des études de cas, pour aboutir à des projets pilote bien identifiés d'une part et des actions et mesures à mettre en œuvre au niveau politique d'autre part. Comme composante de cette approche systémique, la participation et la prise en compte des expériences des opérateurs est nécessaire (ONG, AFD, etc.) et s'inscrit comme un élément de la stratégie de travail pour chaque thème, comme on l'a vu dans les recommandations en matière de coopération et de constitution des groupes de travail.

59. Les produits attendus du projet, outre la formation des personnels prendront deux formes. L'une tangible est la production d'informations clés sous diverses formes, en particulier des rapports sur les thèmes analysés servant de support à des discussions techniques, des fiches synthétiques faisant suite à ces discussions pour alimenter des réflexions sur les mesures et actions à mettre en œuvre, enfin des publications pour un public large sous forme de bulletin et ou d'articles de journaux.

<b>Politique de développement de la culture irriguée</b>	
<i>Constitution du groupe de travail</i>	
MAFF	Department of Planning 1 membre permanent Department of Agronomy 1 membre permanent Department of Agroindustry 1 membre permanent Department of Animal Health and Production 1 membre non permanent Department of Agricultural Extension 1 membre permanent
MRD	Department of Rural Water and Supply 1 membre permanent Department of Rural Economy Development 1 membre non permanent
MWR	1 membre permanent
<i>Constitution du groupe d'orientation (5 membres du niveau direction)</i>	
MAFF	Department of Planning 1 membre
MRD	Department of Rural Water and Supply 1 membre
MWR	1 membre
Hors Ministère 2 membres à définir	
<i>Actions prioritaires</i> : synthèse des potentialités de développement de la culture irriguée (superficie, rendements, systèmes de culture, produits), analyse économique des systèmes de production, des contraintes actuelles, options de changement et résultats attendus au niveau micro et macro-économique (rentabilité, croissance des revenus, effets sur la pauvreté et la sécurité alimentaire)	
<b>Politique de développement des filières</b>	
<i>Constitution du groupe de travail</i>	
MAFF	Department of Planning 2 membres permanents Department of Agronomy 1 membre permanent Department of Agroindustry 1 membre permanent Department of Animal Health and Production 1 membre permanent
MRD	Department of Rural Economy Development 1 membre permanent
<i>Constitution du groupe d'orientation</i>	
MAFF	Department of Planning 1 membre Department of Agroindustry 1 membre
MRD	Department of Rural Water and Supply 1 membre
Hors Ministère 2 membres à définir	
<i>Actions prioritaires</i> : définir avec le groupe d'orientation une filière sur laquelle on concentrera la première étude. La filière riz semble s'imposer tant pour son importance dans la sécurité alimentaire que pour son rôle dans la stabilité des revenus paysans. Dans ce cas, un membre de l'unité de socio-économie du CARDI devrait faire partie du groupe de travail.	
<b>Politique de soutien au développement des organisations paysannes</b>	
<i>Constitution du groupe de travail</i>	
MAFF	Department of Planning 1 membre permanent Department of Agricultural Extension 1 membre permanent
MRD	Department of Community Development 1 membre permanent Department of Rural Economy Development 1 membre non permanent
CEDAC	1 membre permanent
<i>Constitution du groupe de travail</i>	
MAFF	Department of Planning 1 membre Department of Agricultural Extension 1 membre
MRD	Department of Community Development 1 membre
Hors Ministère 2 membres à définir (CEDAC, Agrisud)	
<i>Actions prioritaires</i> : dresser un inventaire des actions en cours en matière de développement des organisations paysannes et établir un bilan des contraintes qui limitent l'expansion du mouvement. Proposer un ensemble de mesures incitatives et analyser l'impact qu'elles pourraient avoir sur la pauvreté à la lumière de l'expérience acquise par les organismes qui travaillent dans ce domaine. Ce travail pourrait être mené en association avec les deux thèmes précédents pour concentrer les ressources et obtenir des résultats plus rapides	

60. L'autre moins palpable mais au moins aussi fondamental est la mise en place et le fonctionnement de liens entre le technique et le politique. Ces liens pourront être concrétisés par des mécanismes formels visibles comme les ateliers techniques et les ateliers de concertation, la constitution de groupes d'appui, et moins visibles comme les contacts et l'information de personnes clés au niveau des décideurs.

61. Il était également demandé à la mission de proposer un calendrier de mise en œuvre, ce calendrier ne peut être qu'indicatif dans l'état actuel d'avancement de la proposition de projet. Le schéma synthétique ci-après permet de reprendre et visualiser l'approche proposée dans son déroulement et sa durée.

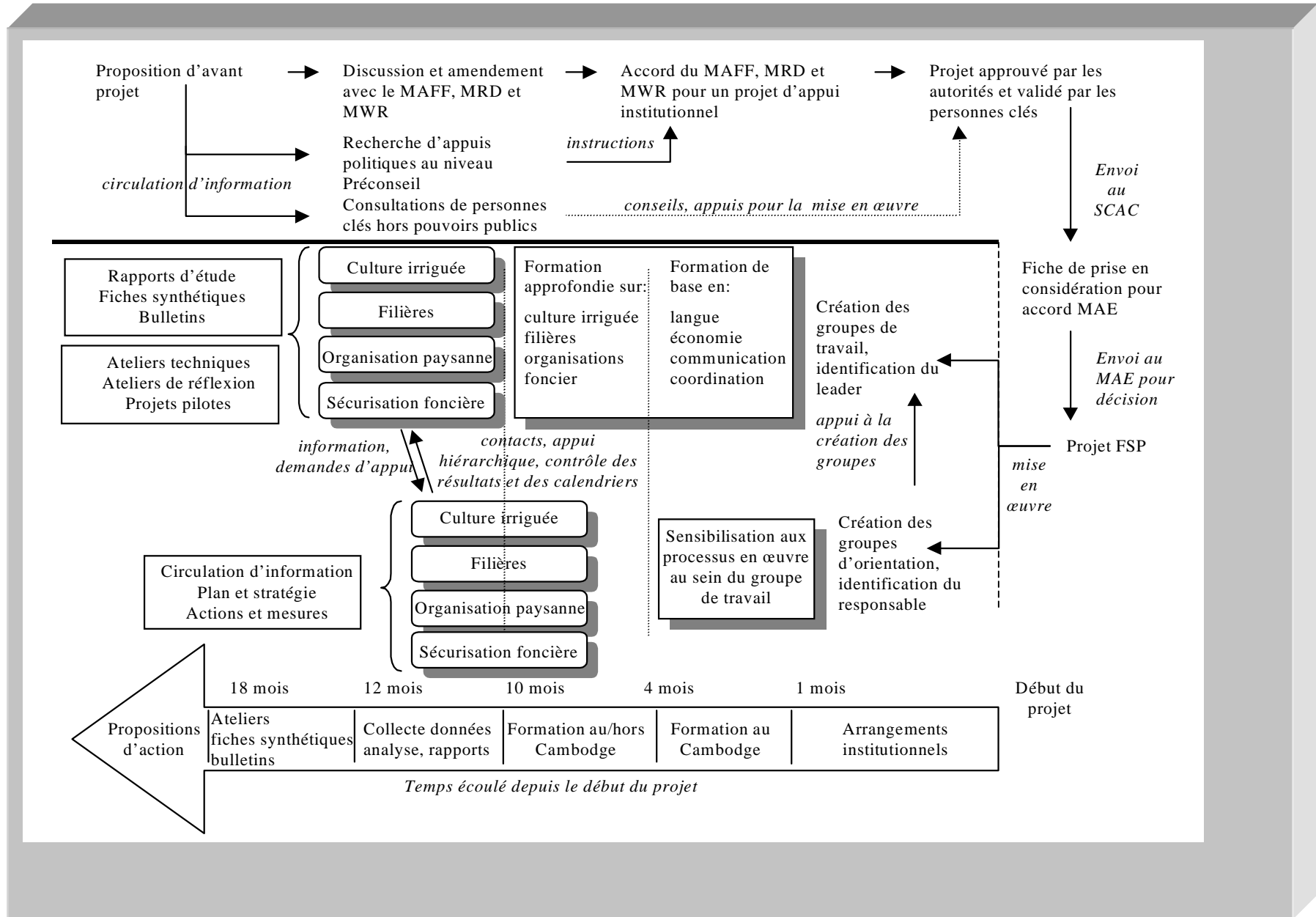
## **Conclusion**

62. La nécessité d'apporter un appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture est indiscutable. Elle est reconnue par la Banque mondiale, par la FAO, souhaitée par la Coopération française, demandée et soutenue par les responsables concernés du Ministère en charge de la planification. Le moment est opportun, un certain nombre de questions mettent le Ministère de l'Agriculture sur la sellette et appellent des réponses à court terme mais aussi et surtout à moyen et long terme : développement des cultures irriguées, institutionnalisation des organisations paysannes, insertion de l'agriculture dans le marché, problèmes fonciers, gestion forestière. Certains responsables du Ministère sont conscients des limites actuelles de leur capacité de réponse et semblent prêts à soutenir une action de la France en ce domaine. Hors MAFF, des bailleurs de fonds, coopérations et ONG sont intéressés et prêts à participer avec des compétences certaines tant sur le plan des expériences techniques et de la connaissance du terrain que sur le plan du soutien politique.

63. Lors d'une ultime réunion au SCAC, avec MM. Gérard et Dastugue, deux hypothèses ont été envisagées : un projet limité à un appui à l'AT en poste, M. Chéron, et un projet complet de renforcement du MAFF. C'est cette deuxième option qui a été retenue après discussion et présentée ci-dessus dans ses orientations, son mode de fonctionnement et ses activités. De nombreux points restent à développer car en une semaine de travail la mission n'a pu explorer à fond tous ces domaines. Ainsi, les modalités de renforcement de l'appui actuel au MAFF peuvent être envisagées par la participation soutenue (4 à 5 mois par an) d'une équipe extérieure offrant un suivi régulier des groupes de travail en liaison avec les groupes d'orientation et l'AT en poste. Le but est de faire avancer les actions prévues sur le plan de l'organisation, des formations et des méthodes, mais sans interférer sur le contenu des résultats, puisque l'objectif est de mettre en avant les cadres khmers. Cette option pourrait permettre une négociation avec l'APIP dans le but d'utiliser les ressources prévues dans le cadre du composant « planning » actuellement laissé de côté. Une autre option est la prise en charge par l'AT en poste comme Conseiller auprès du Ministre, du suivi et de l'exécution du projet, bien que ce ne soit pas dans ses termes de référence. Cette option reste la moins souhaitable dans la mesure où cela représenterait un surcroît de travail préjudiciable à la bonne conduite des deux activités par l'AT.



## Schéma de conception du Projet d'appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture



## ANNEXE 1. PROGRAMME DE LA MISSION ET PERSONNES RENCONTREES

	Mardi 27 juin	Mercredi 28 juin	Jeudi 29 juin	Vendredi 30 juin	Samedi 1er juillet
8-9 h	Arrivée 9h 40 MI 602	Suite discussion CCH	URA, L. Rasmey PRAFAAC2, P.Salgarollo	AGRISUD/CFSI, H. Nouvelet	synthèse partielle
9-10 h					
10-11 h	Installation Golden Gate Hôtel SCAC, J Dastugue	IRCC, A. Leconte	Pré Conseil, Yin Kean Sim	APIP/Stat, Gautam	
11-12 h					
12-13 h					
13-14 h					
14-15 h	CARDI, Mak Solieng	documentation	CARDI, Mak Solieng AusAid, P. Cox	Meach Sam Eil	
15-16 h					
16-17 h					
17-18 h					

heures	Dimanche 2 juillet	Lundi 3 juillet	Mardi 4 juillet	Mercredi 5 juillet	Jeudi 6 juillet
8-9 h	Première rédaction rapport	CEDAC, Yang Saing Koma	MRD, Leng Tek Seng	GTZ, C. Vanpraet	
9-10 h					
10-11 h		A.F.D., P. Dierrickx	APIP/HRD O. Perez	Discussion CCH	
11-12 h					
12-13 h			FAO, M. Levasseur	STV Consultants, Saro tan	
13-14 h					
14-15 h		MAFF, Lauv NY Dir. Dept of Planning	CDRI Sok HACH	PNUD	
15-16 h					
16-17 h	JICA, K. Hiroshi	MAFF, Keat Seng Deputy Dr of Planning	MAFF, Nuth Sakhan Dir of Agronomy		
17-18 h					Service de coopération J Gérard et J Dastugue



## ANNEXE 2. GRILLE DE LECTURE DES ENTRETIENS : EXPERIENCE INSTITUTIONNELLE

Identité	Expérience institutionnelle	Contraintes	Résultats	Leçons/solutions	Mécanismes	Opinion	Divers
Mak Solieng, CARDI	planification pour la recherche	trop de monde, pas assez de temps, difficulté à comprendre la méthode basée sur la consultation (processus compliqué)	pas possible d'établir des priorités mais résultats sur les attentes et opinions des participants	utiliser des analogies pour expliquer les concepts et rendre les méthodes compréhensibles	ateliers nationaux de planification	la participation est possible mais il faut être patient, expliquer les objectifs, ne pas travailler avec trop de gens à la fois	
Antoine Leconte, CIRAD	projet hévéa	manque d'appropriation lorsque l'intervention est extérieure		Trouver les personnes adéquates, les rémunérer		faire en sorte que les idées viennent de l'intérieur	insérer les mécanismes dans la hiérarchie, niveau politique et niveau technique
Lord, Salgarollo, URA/PAFAARC	renforcement de l'URA	la planification se réduit à une juxtaposition d'idées ou de souhaits, difficulté d'appropriation, problème de coordination des coopérations qui ont leurs propres règles ; personnels sous-payés	dans un premier temps résistance au changement, maintenant bons résultats	motivation par la rémunération à la tâche pour des activités pédagogiques, impliquer les autorités, établir des règles claires et précises, transparence	réunions mensuelles de coordination		identifier les décideurs, faire circuler l'information
P. Cox, Cardi	appui australien au CARDI, renforcement recherche vulgarisation	barrière culturelle entre chercheurs et vulgarisateurs		créer des espaces de confiance, inviter les autres institutions lors de la planification	leader cambodgien, task force, groupes de travail avec des objectifs précis répondant à des demandes bien identifiées	attention aux jeux de pouvoir dans les mécanismes de résolution de conflit	
H. Nouvellet, Agrisud	appui aux organisations locales,	baser le fonctionnement des organisations sur l'ouverture au marché et non sur l'aide alimentaire, origines diverses des paysans, manque de capital	5 associations fonctionnent et commencent à s'enrichir, fonctionnement démocratique	formation de maîtres exploitants système d'apprentis, suivi rapproché	groupements à vocation productive commerciale avec des règles claires	la solidarité renaît avec l'amélioration de la situation économique	l'individualisme est une stratégie de survie
Gautam, APIP, Statistic Office	l'organisation, collecte et analyse de données statistique pour le bureau de planification du MAFF la collecte	faible connaissance technique au niveau des districts, mieux au niveau des villages, absence de description des tâches, personnel sous-payé, absence de contrôle du personnel dans les provinces,	pas encore opérationnel	payer des gens sur une base mensuelle (indemnité de formation) en estimant les tâches à réaliser (paiement continu ou non)	description des postes liée à l'indemnité de formation		
Meach Sam Eii URA	appui à l'URA	connaissance technique limitée			Projets pilotes, task force	Individualisme ne signifie pas égoïsme	
Yang Saing Koma, CEDAC	organisation paysanne	absence de reconnaissance légale des institutions, manque de volonté du gouvernement	associations actives	leader paysans volontaires et reconnus, associations dont le but ne menace pas les autorités locales (marché)	forum bimestriel de NGO, leader paysan, académie, gouvernement, coût 700US\$	informer les participants sur les conditions à long terme est un point important	mécanisme très intéressant cf CADIAC
Dierrickx, AFD	hévéaculture, PAFAARC1, politique irrigation villageoise associations, microcrédit	problème de flou juridique	réforme hévéaculture arrêtée, PAFAARC ok, politique irrigation en cours	poids des bailleurs de fonds, présence du ministre			

## ANNEXE 2 suite

Identité	Expérience institutionnelle	Contraintes	Résultats	Leçons/solutions	Mécanismes	Opinion	Divers
Lauv Ny, Dir. of Planning, MAFF, co-dir PRASAC	élaboration de plan stratégique, programmation	qualification du personnel, pour les approches participatives demandées par les bailleurs pérennité des interventions financées par les bailleurs			compilation par planning office		
JICA	Appui au département of planning	directeur trop occupé pour le département, personnel d'expérience et de connaissance limitées pour utiliser les méthodes				problème de confiance entre gouvernement et paysan sur le thème des organisations paysannes	
Leng Tek Seng, Soussecrétaire d'Etat, MRD	Développement agricole périurbain, finance, PRASAC	µfinance : pas assez de crédit pour les plus pauvres, ressources humaines du MRD		mise en place des comités de développement villageois avec un composant épargne crédit, demande des formations et un assistant technique	rapport du MRD à la Banque de développement rural		
Oscar Perez, HRD (APIP) MAFF	Développement des ressources humaines au MAFF (APIP)	faible capacité du personnel, motivation, lenteur des déboursments de la Banque mondiale	commence juste la partie opérationnelle	établir un plan de travail, formation, sélectionner les jeunes avec potentiel, investir en formation et moyens, payer des allocations de formation	atelier de sensibilisation des dirigeants, atelier pour informer le personnel sur les activités (questionnaire)	procéder par étapes, informer sur les processus, commencer petit (APIP staff) et élargir ensuite	bon exemple d'approche adaptée aux contraintes du Minagri
Levasseur, FAO	appui a la formulation des politiques agricoles, coordination	tensions entre ministères	documents de référence		ateliers, élaboration et traduction de documents, présidence de comités de bailleurs		
Sok Hach, CDRI	unité d'analyse économique au ministère des finances, appui à la politique de sécurité foncière	personnel peu qualifié, pas de capacité d'analyse	cellule opérationnelle et autonome	recruter et payer des personnels de haut niveau, formation, financement BM	expert franco-khmer en poste pendant six ans ateliers/séminaires, information de qualité, indépendance politique	inquiétude après fin du financement BM importance de la confiance, publier les informations en respectant la susceptibilité	expérience très intéressante et utile pour le projet d'appui institutionnel français
Kith Seng, MAFF, Dep. dir Planning,	stratégie/planification du développement agricole	faible capacité du personnel, pas de poste AT planning pourvu dans APIP		demande AT français en analyse de politique sur les filières		importance du problème du marché et donc demande de formation sur les filières	appui très sérieux pour le projet personne clé du MAFF
C. Vanpraet, GTZ /MAFF forêt	appui au département de la forêt	planification est une tâche administrative, pas de coordination entre départements, état d'esprit peu propice		travailler au plus haut niveau pour convaincre les autorités de soutenir les changements	groupes de travail endogènes (internes)	les coopérations ont l'avantage de pouvoir contacter facilement les grands décideurs	
Saro Tan, consultant	enseignant ERA	anomie sociale, prééminence du politique sur le technique		responsabiliser personnellement les plus hautes autorités,	travailler avec des personnes ayant accès aux pouvoirs publics	travailler en priorité sur les filières	interlocuteur précieux pour établir de bonnes connexions
UNDP	réforme administrative		mise en œuvre sur 10 ans	communiquer en khmer, faire de la prospective pour initier le changement	CAR et sous groupes spécifiques faisant le lien avec les Ministères	Minagri : revue sectorielle pour définir stratégie, sa structure, ses actions	
Nuth Sakhan, Département Agronomie, MAFF	prépare politique du département agronomie	pas de problèmes exprimés			Propositions compilées pour faire le plan du département sous format du Dep of Planning		

## ANNEXE 3

## GRILLE DE LECTURE DES ENTRETIENS FORMULATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Identité	Participation technique à la politique agricole	Participation politique	Contraintes	Offres	opinion	Divers
Mak Solieng, P. Cox CARDI	quasi inexistant jusqu'à présent	personnel du CARDI dépend du département d'agronomie MAFF		prêt à participer à des réflexions sur la politique agricole ou au processus de planification	besoin de définir une politique pour faciliter l'accès au marché	pas de consultation sur des thèmes de politique agricole
J. Dastugue	non	soutien au projet d'appui institutionnel	difficile de mettre en place des synergies, individualisme	possibilité de soutenir un projet en appui institutionnel au MAFF	le projet doit être convaincant, participation des cambodgiens	
Leconte	document de référence sur l'hévéa utilisé par le directeur de l'IRCC	directeur dépend du MAFF, et intégration institutionnelle au MAFF (sujet à remaniement proche)			appropriation politique demande une volonté venant du sommet, l'information est un point clé	fiches simples, claires et techniquement indiscutables, personnes clés
R. Lord URA, Salgarollo, PAFAARC2	pour l'instant très faible	participation du recteur à des réunions du MAFF sur des thèmes précis, URA dépend du MAFF	financement, demande MAFF	pourrait réaliser des études à la demande du MAFF mais financement nécessaire		
Yin Kim Sean, Préconseil, conseiller du 1er ministre	conseiller du 1er ministre, peut commanditer/demander des études	conseiller du 1 <sup>er</sup> ministre, la relation au niveau MAFF se fait par un des sous-secrétaire d'état		prêt à soutenir un projet d'appui institutionnel au MAFF	les compétences techniques du MAFF sont faibles y compris pour la coordination	importance encore très grande des lignes hiérarchiques près du pouvoir
Nouvellet, Agrisud	travaille avec le MRD mais pas MAFF, cellule de suivi mise en place par le MRD, cadres techniques sont du MRD	Comité de pilotage		prêt à participer à des actions au niveau formulation de politique en matière de développement des organisations	mettre les cadres khmers en avant, établir des règles claires	peut être risque de se substituer au rôle du MRD au niveau local
Gautam, APIP	projet APIP est un soutien institutionnel au MAFF, fournit des statistiques pour le bureau de planification	non	faible capacité d'analyse des personnels du MAFF, faible articulation entre le technique et le politique	prêt à coopérer dans le cadre d'un appui institutionnel au MAFF pour tout ce qui concerne données et statistiques	la formation des cadres khmers est indispensable	
Meach Sam Eil, CA URA	pas encore mais se propose de former des professeurs de l'URA à l'analyse du revenu des ménages agricoles et de la productivité pour appuyer la politique agricole	membre du CA de l'URA	de nombreuses lois sont prises en urgence il manque souvent une vision plus large des problèmes (par exemple foncier)	prêt à coopérer totalement tant sur le plan technique que politique, faire entrer l'université dans la concertation avec le MAFF	créer des task force inter-ministérielles avec les bonnes personnes ressources non politisées, faire des projets pilotes, travailler sur marché et commercialisation	susceptible d'être une des personnes ressources sur le thème du foncier
Yang Saing Koma, CEDAC	non	non	mauvaise perception des paysans par MAFF (illettrés), le gouvernement n'a pas de compétence technique en organisations paysannes	prêt à participer à des discussions pour mettre en place des politiques de promotion des organisations paysannes, former des étudiants pour appuyer les organisations paysannes		interlocuteur clé dans la problématique des organisations paysannes (offre et expérience)

## ANNEXE 3 suite

Identité	Participation technique à la politique agricole	Participation politique	Contraintes	Offres	opinion	Divers
Lauv Ny Director of Planning, , MAFF, co- directeur PRASAC	plan stratégique du MAFF		capacité limitée du personnel		demande un expert en planification stratégique pour améliorer la qualité du plan	pas de coordination, mais compilation des demandes des départements
JICA	discussion avec les collègues		pas de soutien de la direction pour des initiatives de formation	prêt à collaborer avec un projet français		ne semble pas avoir apporté des changements institutionnels dans le département
Levasseur, FAO	appui à la préparation de documents de politique agricole	coordination de comités inter-institutionnels bailleurs de fonds et cambodgien		soutiendrait une initiative française d'appui aux politiques agricoles		
Sok Hach, CDRI	production de documents et d'information crédible pour les décideurs	contacts avec tous les composants de la vie politique au plus haut niveau	Susceptibilité des groupes d'intérêt tant politiques que privés	prêt à développer et aider à mettre en œuvre des actions , tant sur le plan technique que politique	seule NGO ayant une crédibilité dans le domaine de la politique économique, évoque le problème des prix agricoles (riz) et du marché	renseigne sur les principes de fonctionnement qui permettent de mettre en place un fonctionnement plus démocratique y compris à haut niveau
Kith Seng, Deputy director planning MAFF	responsable des études techniques	directeur adjoint de la planification	capacité du personnel en analyse économique, analyse de politique, élaboration et suivi de projet	demande et soutient une initiative française dans le domaine de l'analyse de politique agricole, si possible AT ou en collaboration avec APIP	le ministère souhaite un AT fournit par une coopération plutôt que sur prêt BM	à négocier pour un arrangement avec BM ?
C. Vanpraet, GTZ département forêt	participation à l'élaboration de la loi forestière	contact avec les décideurs de haut niveau	les projets sont à la fois demandés et objets de méfiance, le personnel formé part si l'environnement n'est pas motivant (hors salaire)	prêt à collaborer à une action de renforcement des capacités d'analyse au moins pour le département forêt	il faut impliquer les décideurs au-delà du MAFF	
Saro Tan, consultant	consultant technique	contacts et connaissance du milieu politique		prêt à conseiller pour établir des contacts voire collaborer comme consultant	il faut travailler en essayant d'avancer progressivement en évitant les conflits d'intérêt	assistance pour un projet d'appui en matière de contacts et conseils stratégiques
UNDP	Production de documents sur la réforme administrative	coordination au plus haut niveau (CAR, conseil des ministres)	pour MAFF : besoin d'une analyse fonctionnelle/prospective	apprécie une démarche d'appui institutionnel au MAFF		
Nuth Sakhan, MAFF Dép. Agronomie,	production de documents pour la planification du MAFF	directeur de département		intéressé par la suite du projet		illustre le système de planification actuel

## ANNEXE 4.

### Note sur la composante «Planning» de l'APIP

Cette note de commentaire concerne l'annexe 4 du Staff Appraisal Report de janvier 1997 de la Banque mondiale sur le projet «Agricultural Productivity Improvement Programme». Cette annexe porte une analyse et des propositions pour le renforcement institutionnel du MAFF.

Dans cette annexe, il est procédé à une revue de la situation actuelle du MAFF et de sa capacité à mener à bien ses tâches en particulier dans le domaine de la formulation de stratégies et politiques pour le développement de l'agriculture. Cette analyse est bien conduite et pertinente et ne demande pas de commentaires additionnels. Cependant, pour ce qui concerne les mesures et mécanismes préconisés pour renforcer l'intégration au sein du Ministère et l'intégration du Ministère avec les autres Ministères (MRD, MWR, Environnement), un certain nombre de propositions demandent à être reconsidérées. C'est l'objet de cette brève note.

#### **Intégration avec les autres Ministères.**

L'importance accordée au CARD dans la gestion des relations interministérielles ne semble pas refléter l'état actuel des capacités et du fonctionnement de cette instance. Le CARD représente pourtant le lieu stratégique pour cette coordination en vertu du principe de subsidiarité. Les raisons pour lesquelles il ne semble pas jouer ce rôle actuellement devraient être éclaircies. Revitaliser le CARD de façon à le rendre opérationnel est une priorité. En particulier, il semble nécessaire de doter cette instance d'une structure légère et permanente (secrétariat, règles et mandats révisés, agenda de travail).

En ce sens, des décisions sont nécessaires au niveau du Conseil des Ministres, seul moyen d'amener les parties concernées à surmonter leur tiraillement (tensions politiques entre ministères) pour agir en commun.

#### **Intégration au sein du MAFF**

La recommandation d'établir un «Policy and Planning Committee» avec les directeurs de département sur la base de réunions de concertation mensuelles pour éviter les duplications pour les projets qui recouvrent plus d'un département répond à un souci de cohérence. La question est de savoir quelle est l'efficacité d'un tel mécanisme dans le contexte actuel où les départements élaborent isolément leurs projets. Ce type de comité peut jouer un rôle efficace s'il vise directement le processus de programmation et de planification à terme, avec des réunions moins fréquentes mais sur la base de documents précis pour la discussion.

La recommandation d'organiser des transferts de routine de personnel d'un département à un autre se heurte à plusieurs obstacles. Le premier est d'ordre culturel : les personnels déplacés perdent leur sentiment d'appartenance à un groupe (sentiment présenté comme fort au MAFF par exemple dans le cas du CARDI qui dépend du département Agronomie). Par ailleurs, ils se retrouvent isolés sans moyens de travail, sans poids dans les décisions. Il est plutôt suggéré ici de créer des groupes de travail où les différents personnels se retrouvent sur un pied d'égalité face aux tâches à mener à bien et aux ressources pour y arriver avec le soutien de leurs départements respectifs.

La recommandation de publier un rapport annuel correspond au souci de créer un sentiment d'appartenance. La plus grande prudence est requise en ce domaine. De nombreuses institutions se transforment souvent en usines à rapport annuel, dont l'intérêt est souvent limité car réalisé comme un catalogue plutôt que comme une vitrine de la stratégie, ou des réalisations de l'institution. Si l'idée paraît bonne, la fréquence est à revoir : un bon rapport tous les deux ans vaut mieux qu'un mauvais catalogue annuel, et ce d'autant plus que personne n'est en mesure actuellement de prendre en charge cette activité avec le professionnalisme requis.

Par contre, la production d'un bulletin du MAFF est une idée à développer, non pas dans l'optique de faire sa propre publicité mais pour informer, influencer, convaincre un large auditoire sur des thèmes et des actions de développement agricole. Sur ce point également la périodicité est importante, une parution tous les six mois par exemple dans un premier temps semble réaliste. La périodicité peut être augmentée au fur et à mesure que les compétences et les ressources humaines et financières le permettront.

## REFERENCES

- Bollinger D. Les différences culturelles dans le management des entreprises et des organisations, Séminaire expérimental sur les valeurs culturelles des cambodgiens, mimeo, Phnom Penh, avril 1996, 23p.
- Bourgeois R Filières et dialogue pour l'action: la méthode CADIAC. Montpellier: CIRAD Collection  
Herrera D. Repères, 1998, 178p.
- CIRAD Institutional Changes for Sustainable Agricultural and Rural Development, Griffon M., Hilmi A.(Eds), Papers and Proceedings from the Panel 21<sup>st</sup>-23<sup>rd</sup> October 1996, FAO, Roma, 1998, CIRAD, Montpellier, 114p.
- Cox P., Solieng M., Agricultural R&D for Development in Cambodia : where the buck stops (starts),  
Jahn G. and Mason P. Paper submitted to ISSS Meeting, Toronto, July 2000.
- FAO Cambodge, Revue des options de développement agricole (Phase I), Revue sectorielle, Phnom Penh, 13 avril 1994, 151 p.
- FAO Cambodia, Agricultural Development Options Review (Phase I), , Annex 10, Human Resources in Cambodian Agriculture, Phnom Penh, 13 avril 1994, 32p. + annexes.
- FAO Cambodia, Agricultural Development Options Review (Phase I), , Annexe 11, Aspects démographiques et sociologiques, Phnom Penh, 13 avril 1994, 27p. + annexes.
- GoC Anukret portant sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, Phnom Penh, Avril 2000, 14p.
- GoC Public Investment Programme 2000-2002, Ministry of Planning, Phnom Penh, September 1999.
- MAFF Agriculture Development Plan, Long, Medium and Short Term, 1999-2010, Department of Planning and Statistics and International Cooperation, Phnom Penh, May 1997, 29p.
- MAFF Cambodia Agricultural Research & Development Priorities Workshop, Resource Materials and Background Papers, Research and Extension Policy Task Force, March 1998, Phnom Penh.
- MAFF Strategic Plan, 1997-2001, Department of Planning and Statistics and International Cooperation, Phnom Penh, May 1997, 29p.
- MAFF/FAO Report of the National Workshop on Farmers Organizations, 28-29 September 1999, Phnom Penh, 61p.
- MAFF/FAO Report of the National Workshop on Rural Development and Related Institutions, 26-27 January 2000, Phnom Penh, 67p.
- PAFAARC 2 Rapport trimestriel d'exécution technique et financière No5, janvier-mars 2000, Phnom Penh, mai 2000, 9p + Annexes.
- RUA, KoC Anukret portant création l'Université Royale d'Agriculture du Cambodge, Avril 2000

- Sokha P. and Seng S. Study on Perennial of Farmer Organization Structures, draft report mimeo, CEDAC, June 2000.
- World Bank Cambodia Agricultural Productivity Improvement Project, Staff Appraisal Report, January 1997, The World Bank, Report No 15984-KH, Phnom Penh, 114p.
- World Bank The World Bank Participation Sourcebook, Environmental Department Papers; 019, The World Bank, Washington, D.C., 1996, 259p.



## ACRONYMES

ADB	Banque de développement asiatique
APIP	Projet d'amélioration de la productivité agricole, Banque mondiale
AT	Assistant technique
CADIAC	Méthode d'analyse de filière et de dialogue pour l'action
CARD	Conseil pour la recherche et le développement agricole, Cambodge
CARDI	Institut de recherche et développement de l'agriculture du Cambodge
CDRI	Institut cambodgien de développement des ressources
CEDAC	Centre d'étude et de développement agricole cambodgien
CIRAD	Centre international de coopération en recherche agronomique pour le développement, France
ERA	Ecole royale d'administration, Cambodge
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GoC	Gouvernement du Cambodge
GTZ	Institué de coopération technique, Allemagne
IRCC	Institut de recherches sur le caoutchouc du Cambodge
JICA	Agence de coopération internationale japonaise
MAE	Ministère des Affaires Etrangères, France
MAFF	Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche du Cambodge
MRD	Ministère du développement rural, Cambodge
MWR	Ministère des ressources en eau
ONG	Organisation non gouvernementale
PAFAARC	Programme d'appui à la formation agricole au royaume du Cambodge
URA	Université royale d'agriculture de Chamcar Daung, Cambodge
PRASAC	
Pré conseil	Présidence du Conseil des Ministres, Cambodge
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement