

Guy Tally Oyono (Arc-En-Ciel)

Partenariat entre acteurs locaux et gestion de crise

Cas du projet de construction de puits équipés de pompes manuelles dans la commune rurale de Nkolafamba, Cameroun

septembre 2006

► La mise en œuvre de projets de développement local sous-tend l'implication de l'ensemble des acteurs locaux. Au-delà des termes contractuels acceptés par tous, la réalisation effective de projets de développement se heurte parfois à des stratégies d'acteurs contradictoires qui peuvent conduire à des conflits. À partir de l'expérience d'Arc-En-Ciel dans la commune de Nkolafamba, ce texte propose des éléments de réflexion sur les modes d'intermédiation à mettre en œuvre afin de dénouer les blocages techniques ou institutionnels qui peuvent survenir dans l'exécution d'un projet.

Écrire pour partager les expériences et les savoir-faire

Les articles de capitalisation des expériences menées dans les pays du Sud restent souvent des publications de praticiens du Nord. Face à ce constat, le Groupe initiatives a souhaité stimuler la production Traverses en accueillant des textes provenant d'auteurs du Sud proches de ses conceptions, en les appuyant pour formaliser leurs savoir-faire. C'est l'objet de l'atelier d'écriture qui, à Bamako en octobre 2005, a rassemblé quinze professionnels du développement.

Plus qu'un simple séminaire, cet atelier est un processus d'accompagnement à l'écriture de praticiens de la coopération, une dynamique qui a débuté courant 2005 avec le lancement de l'appel à propositions. Ce processus a compris trois phases : une première période d'échanges entre les auteurs et les animateurs pour retravailler la problématique et le plan, une semaine d'atelier et un temps consacré à la relecture et à la publication des textes. Le texte proposé dans ce numéro résulte de cette dynamique.

Des regards croisés sur le développement local et la décentralisation

L'atelier a rassemblé onze participants, associatifs et fonctionnaires territoriaux, de six nationalités africaines différentes et quatre animateurs, maliens et français. Ces praticiens du développement, d'appartenance professionnelle multiple (anthropologie, agronomie, médecine, économie, droit, psychologie, journalisme) ont présenté des contributions qui, sous différents angles, abordent diverses facettes du développement local (infrastructures, gestion des ressources naturelles, santé, financement, appui institutionnel) en lien avec la décentralisation et la démocratie locale. L'émergence des collectivités territoriales et les politiques de décentralisation y sont analysées au regard des processus de développement local et du fonctionnement de la démocratie locale (élections, rapports de pouvoirs locaux, espaces de débat public).

Une volonté forte de stimuler la capitalisation d'expériences de développement en Afrique

Cette initiative a été menée conjointement par le Groupe initiatives et le Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (Cepia). Le Cepia est un espace d'études et de réflexion sur les politiques publiques et les institutions en Afrique ; il est lié au réseau Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (www.afrique-gouvernance.net).

Nous tenons ici à remercier Annette Corrèze, Gérard Logié et François Enguehard qui, par leurs relectures, ont contribué à l'édition de ces textes.

La préparation et la publication des documents de l'atelier d'écriture ont été rendues possibles grâce au ministère français des Affaires étrangères dans le cadre de son appui au programme de capitalisation d'expériences du Groupe initiatives.

Partenariats entre acteurs locaux et gestion de crise

Cas du projet de construction de sept puits équipés de pompes manuelles dans la commune rurale de Nkolafamba, Cameroun

Par Guy Tally Oyono¹ (Arc-En-Ciel)

Il y a un consensus pour reconnaître que l'implication des acteurs locaux dans toutes les phases d'une action de développement est un gage de résultat durable. Impliquer les acteurs locaux est conditionné par la création d'espaces de dialogue et d'actions concertées mettant ensemble plusieurs intervenants. Néanmoins, si un même objectif les réunit, ils n'ont pas tous les mêmes attentes et les mêmes intérêts, leur collaboration ne se déroule pas souvent sans frictions.

La réalisation du projet de construction de sept puits modernes dans la commune rurale de Nkolafamba n'a pas dérogé à cette règle. Ce projet se réalise au moment où le Cameroun s'engage progressivement dans la politique de décentralisation. La décentralisation et le développement local sont vivement encouragés par les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI). Ces approches ont le mérite de rapprocher et de responsabiliser les acteurs locaux tels que les élus, les populations, les opérateurs économiques, les associations de quartier, etc. Pourtant, dans la pratique, ces acteurs locaux n'ont pas toujours une même ou une bonne compréhension des concepts de décentralisation ou de développement local. Ils rencontrent aussi des difficultés à opérationnaliser ces concepts. Ceci peut être expliqué par leur faible compétence technique et leur manque de moyens matériels et financiers. À cela s'ajoute le fait que non seulement ils n'arrivent pas encore à se constituer en force de proposition, mais aussi que les fonctionnaires centraux leur créent souvent des blocages. D'où la place de plus en plus importante prise par des ONG d'appui au développement qui s'investissent dans l'intermédiation sociale et l'accompagnement des acteurs locaux. C'est le cas pour Arc-En-Ciel qui travaille

¹ Psychologue, Coordinateur de l'ONG Arc-En-Ciel, spécialiste en décentralisation et développement local, Cameroun.

comme partenaire technique et social des mairies et des organisations à base communautaire. L'expérience présentée dans cet article se déroule à Nkolafamba, commune rurale limitrophe de la ville de Yaoundé, capitale politique du Cameroun.

LA CRISE ECONOMIQUE, DECLENCHEUR DES PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Au Cameroun, l'amorce du processus de développement local remonte au milieu des années 1980, période pendant laquelle les premiers signes de la crise économique ont commencé à apparaître au grand jour. En effet, au début de 1987, au cours d'une interview radio télévisée à la Cameroon Radio Television (CRTV), la télévision nationale, le président camerounais, Paul Biya s'est adressé à la nation pour annoncer officiellement l'avènement de la crise économique et quelques mesures drastiques prises pour réduire le train de vie de l'Etat. Il s'agit, entre autres, du désengagement de l'Etat des entreprises publiques et parapubliques, de la vente du charroi automobile de l'Etat, de la suppression de certains avantages sociaux dont bénéficiaient certains fonctionnaires (logement et véhicule de service, bons d'essence, soins médicaux à l'étranger, service des domestiques, ameublement).

Dans la foulée, entre 1987 et 1988, le Cameroun a noué des contacts avec les institutions de Bretton Woods pour mettre en œuvre un programme d'ajustement structurel. Ces décisions ont été mal accueillies par les populations qui ont protesté en organisant des marches pour que le Cameroun n'ait pas recours à ces institutions. Le programme d'ajustement structurel imposé au Cameroun exigeait notamment le dégraissage des effectifs des fonctionnaires de la Fonction publique et la privatisation des entreprises publiques. Pour calmer les tensions sociales et par solidarité, les autorités camerounaises ont préféré ne pas toucher aux effectifs de fonctionnaires. En revanche, à l'exception de l'armée, de la police et de la gendarmerie, à tous les échelons, les salaires des fonctionnaires ont subi une baisse de 75 %. Au début de la décennie 1990, le tableau de la situation économique et sociale du Cameroun est devenu encore plus sombre. L'endettement de l'Etat, la fermeture de nombreuses entreprises publiques et parapubliques, l'effondrement des cours des matières premières, l'augmentation du chômage surtout chez les jeunes, etc. ont accentué la paupérisation des populations. Leurs conditions de vie sont devenues précaires.

AMORCE DE LA DEMOCRATISATION ET DE LA DECENTRALISATION

Avec l'effondrement du mur de Berlin en 1990, souffle le vent de l'Est. C'est la fin de l'ère soviétique et des dictatures. Comme beaucoup d'autres pays de l'Afrique subsaharienne, le Cameroun est contraint de démocratiser la vie politique. Avec elle, est aussi arrivée la libéralisation de la vie associative et économique. La loi n°90-053

portant sur la liberté d'association a été proclamée le 19 décembre 1990. Ces changements ont quelquefois été accompagnés d'émeutes sanglantes. C'est la période « des villes mortes », actions de désobéissance civique telles que le non paiement des impôts, la fermeture des commerces, la grève initiées par les partis d'opposition pour protester. Le paysage est peuplé d'un foisonnement de partis politiques de tout genre. Cette période connaît aussi la montée en puissance des associations, plus en quantité qu'en qualité. Au fur et à mesure du désengagement de l'Etat des secteurs sociaux de base, les populations ont pris conscience de la fin de l'Etat-providence. L'heure de se prendre en charge a sonné. Dans tous les secteurs de la vie politique, économique et sociale, on assiste à l'émergence des initiatives locales de développement portées par des groupes organisés d'habitants, formels ou informels, dans les quartiers et villages défavorisés. L'essor des activités du secteur informel urbain est enclenché par le fort taux de chômage des jeunes et la diminution des effectifs dans la Fonction publique et dans les grandes entreprises.

En 1992, pour la première fois depuis l'indépendance, des élections présidentielles et législatives pluralistes sont organisées dans le pays. Les élections présidentielles sont remportées par Paul Biya. Les changements amorcés se sont poursuivis au niveau de la vie économique avec la promulgation le 14 août 1992 de la loi n°92-006 portant création des sociétés coopératives (COOPEC) et groupes d'initiative commune (GIC). Initialement les GIC et les COOPEC étaient gérés par des fonctionnaires de l'Etat. Grâce à cette loi, ils sont désormais gérés directement par leurs promoteurs eux-mêmes.

L'urgence d'encourager les producteurs agricoles afin de doper la production agricole, base de l'économie camerounaise, était justifiée par l'état de paupérisation dans lequel se trouvaient les ruraux cruellement abandonnés à eux-mêmes.

Les efforts du gouvernement en vue de redresser la barre ont été anéantis par la dévaluation du franc CFA en janvier 1994. Les équilibres macroéconomiques déjà fragiles sont rompus. Les tensions sociales sont au comble. Sur le plan culturel, le Cameroun, constitué de populations francophones et anglophones, voit ces derniers développer des revendications politiques sécessionnistes. Pour calmer les tensions politiques, le gouvernement camerounais a été contraint de prendre en compte les revendications des anglophones. En janvier 1996, après le vote par le parlement, le chef de l'Etat a promulgué une nouvelle constitution dans lequel était consigné un article portant sur la décentralisation. La décentralisation ainsi annoncée a contribué un tant soit peu à l'instauration d'un climat d'apaisement et d'espoir. En revanche, sa concrétisation est très lente, voire hésitante. Un début d'application s'est matérialisé par la création, le 24 Août 2002, d'un ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation. Un autre pas a permis d'atteindre un palier supérieur avec la promulgation le 22 juillet 2004, par le Président de la République, de trois textes de loi sur la décentralisation. Mais les décrets d'application sont toujours attendus. Depuis bientôt deux décennies, si les événements sociopolitiques et économiques, émaillés parfois d'incidents malheureux, ont enclenché et accéléré l'éveil des

consciences chez les populations pour le développement local, la décentralisation quant à elle reste toujours à l'ordre du jour de l'agenda politique. L'opérationnalisation de la décentralisation comme celle du développement local rencontre encore des nombreux obstacles chez les populations et les élus locaux. Parmi ces obstacles, il convient de citer les lenteurs au niveau politique, peu d'élus locaux appréhendant exactement ces concepts, l'insuffisance des ressources humaines, financières et matérielles et l'attentisme des populations.

NKOLAFAMBA, UNE COMMUNE PAUVRE A LA PERIPHERIE DE YAOUNDE

La commune rurale de Nkolafamba est située dans le département de la Méfou et Afamba, province du Centre, à l'est de la ville de Yaoundé. Dans sa configuration urbanistique, Nkolafamba comporte une partie urbaine étant donné qu'elle est limitrophe de la commune urbaine d'arrondissement de Yaoundé 4. La commune de Nkolafamba a été créée le 24 avril 1995 par décret présidentiel. Mais la mise en place des services municipaux n'est intervenue qu'en janvier 1996, à la faveur des élections municipales.

La commune de Nkolafamba, qui s'étend sur une superficie de 652 km², compte quarante-neuf villages, avec une population essentiellement agricole estimée à près de vingt mille habitants. Sur le plan sociologique, les populations de cette commune se répartissent au sein de quatre groupements (clans).

L'exécutif communal comprend un maire et deux maires adjoints élus au sein du conseil municipal. Le conseil municipal, qui est l'organe délibérant, est constitué de vingt-cinq conseillers élus pour un mandat de cinq ans. Pour mettre en place l'exécutif et le conseil municipal, il faut tenir compte des équilibres sociologiques entre les quatre groupements pour ne pas susciter des mécontentements chez l'un ou l'autre. Ainsi dans le conseil municipal, on retrouve des hommes et des femmes, des jeunes, des adultes et des vieux, des opérateurs économiques, des agriculteurs, des fonctionnaires, des chômeurs, etc. Etant donné que Nkolafamba est située dans une province considérée comme l'un des bastions du parti au pouvoir, tous les conseillers municipaux sont issus d'un même parti, le RDPC².

Si, en 1996, le comité central du parti avait imposé ses choix dans la désignation de candidats aux élections, il n'en a pas été de même en 2002. Cette année-là, les instances dirigeantes du parti ont voulu promouvoir une démocratie à l'intérieur du parti en organisant des élections primaires pour la désignation des candidats qui devaient représenter le parti. Ainsi, au sein de l'équipe municipale installée en juillet 2002, on retrouve l'ancien maire et son deuxième adjoint qui y siègent comme des conseillers municipaux ; alors que le maire actuel était premier adjoint dans l'équipe précédente.

² Rassemblement démocratique du peuple camerounais.

Nkolafamba est une commune relativement pauvre et sa proximité de la ville de Yaoundé ne lui confère aucun avantage particulier. Son budget annuel était d'à peine 40 millions de francs CFA en 2003. Difficile de se permettre la réalisation des investissements importants en termes d'infrastructures ou d'équipements sociaux de base dont ses populations ont grand besoin. Une part importante de ce budget est en effet consacrée au fonctionnement. Les faibles ressources de la commune proviennent essentiellement de centimes additionnels, de diverses taxes communales et de dotations de l'Etat. Les taxes locales sont parfois ponctionnées par les incursions de certains agents fiscaux de la commune urbaine d'arrondissement de Yaoundé 4.

Si elle est traversée par la route nationale n°10 entièrement bitumée, nombre de ses villages restent enclavés, sans électricité ni adduction d'eau potable. Les rares infrastructures sociales de base existantes telles que les écoles, les centres de santé ou les pistes sont dans un état de délabrement avancé. Des efforts sont cependant faits aussi bien par le gouvernement que par la mairie pour les réhabiliter ou en construire des nouvelles. Mais ces efforts restent encore une goutte d'eau face à l'océan des besoins. Une mairie qui est incapable de répondre à la demande sociale de ses populations perd toute crédibilité à leurs yeux. C'est pour cette raison que l'actuel maire de la commune de Nkolafamba a sollicité l'appui de l'ONG Arc-En-Ciel via l'un de ses membres qui est un ressortissant de cette commune.

Arc-En-Ciel

Arc-En-Ciel est une organisation non gouvernementale d'appui et d'animation au développement, de droit camerounais. Elle est spécialisée dans le développement social urbain et rural. Pour cela, elle apporte un appui technique aux collectivités locales et aux organisations à base communautaire afin de soutenir leur effort de recherche de l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations des milieux défavorisés. Elle agit à la fois comme agent d'interface et opérateur de terrain.

La demande du maire de Nkolafamba portait sur deux aspects. Il s'agissait d'une part de l'aider à réfléchir sur les stratégies à mettre en œuvre pour développer sa commune. D'autre part, il fallait l'accompagner dans la recherche des appuis nécessaires à cet effet. En mars 2003, un accord de partenariat fut signé entre les deux institutions. Ce document déterminait le cahier des charges et les engagements réciproques. L'appui technique apporté par Arc-En-Ciel a couvert les domaines suivants : réalisation des études socio-économiques en vue de l'élaboration d'un plan de développement communal, mise en relation et la mobilisation des partenaires au Cameroun et à l'étranger, appui au montage et à l'exécution des projets de développement, appui à l'organisation d'actions d'animation de terrain et à la formation des élus locaux et du personnel communal. En échange, la mairie de Nkolafamba contribuait aux frais liés à ces activités. Cette collaboration a permis d'obtenir des résultats significatifs, mais non sans difficultés. Dans ce registre on peut citer entre autre : l'organisation le 22 mars 2003 d'une rencontre des forces vives de la commune afin de réfléchir sur les problèmes de développement,

l'élaboration et la production d'une plaquette de présentation de la commune, tirée à deux cents exemplaires, la mise en relation avec la ville de Bondy (Seine Saint Denis) concrétisée par la signature le 16 juin 2004 d'une charte de coopération décentralisée, le montage d'un projet de construction de sept puits qui a reçu un financement du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France.

Le présent article porte sur l'expérience vécue à partir de la réalisation de ce projet depuis l'identification jusqu'à la construction des ouvrages. Il présente en détail le processus suivi, les actions menées, les résultats obtenus ainsi que les difficultés rencontrées.

UN PROCESSUS PARTICIPATIF POUR MONTER UN PROJET DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Début mars 2003, à la demande du maire de Nkolafamba, Arc-En-Ciel a organisé une grande rencontre de concertation des forces vives de la commune. Elle a regroupé les conseillers municipaux, les leaders associatifs, les représentants des communautés religieuses, les fonctionnaires des services administratifs du district, les directeurs d'écoles, etc., soit plus de quatre-vingts personnes représentant toutes les couches sociales. Le but de cette rencontre était d'identifier les problèmes qui entravaient le développement de la commune de Nkolafamba et de réfléchir sur les voies et moyens pour les résoudre. L'approvisionnement en eau potable a été déclaré priorité des priorités.

Pour monter un projet dans le domaine de l'hydraulique villageoise, en tenant compte des exigences des partenaires au développement en matière de la pérennisation des projets, Arc-En-Ciel a suivi un processus participatif dès le départ. Ce processus a compris plusieurs phases.

Dans un premier temps, Arc-En-Ciel a organisé la réunion d'une équipe restreinte comprenant le maire et quelques conseillers municipaux. L'objectif de cette rencontre était de présenter, en détail, la démarche à suivre et d'arrêter la liste des villages les plus défavorisés de la commune. Sept villages ont été identifiés : Olonzok, Nkolmeyang 1, Anyu Ngom, Nkil, Métui, Meven et Nkolobom. Pour Arc-En-Ciel, il était fondamental de commencer petit et progressivement, et ce pour deux raisons : il fallait commencer à petite échelle et réussir pour se donner confiance. Ensuite il fallait tenir compte de la capacité des bénéficiaires à mobiliser l'apport local des 30 % exigés par des bailleurs des fonds. Car la capacité financière de la commune et des populations est faible.

Dans un deuxième temps, il fallait procéder à une visite des points d'eau traditionnels tels que les marigots, les sources et les ruisseaux actuellement utilisés par les populations dans les villages retenus. Dans chaque localité choisie, une délégation, constituée d'un animateur de l'ONG, d'un conseiller municipal et d'un

hydraulicien, est allée sur le terrain. Au cours de ces visites, des échanges spontanés ont eu lieu avec les usagers de ces points d'eau essentiellement des femmes et des enfants trouvés sur place. Leurs conditions et leurs problèmes ont été répertoriés. Un reportage photo des sites visités fut aussi réalisé lors de ces visites. D'autres rencontres d'échanges ont été organisées dans les villages avec les chefs de villages et les notables. Les visites des différents villages ont permis de se faire une idée précise de la réalité des problèmes rencontrés par les populations.

La troisième phase de ce processus a consisté en l'organisation de réunions élargies aux habitants de chacun des sept villages visités. Un calendrier des réunions a été élaboré et diffusé. Des techniciens de la santé et de l'hydraulique ont été associés à ces réunions pour faire des exposés et pour répondre certaines questions techniques relevant de leur domaine. Afin de s'assurer de la participation du plus grand nombre des villageois, des lettres d'invitation ont été adressées aux chefs des villages concernés. Le but de ces réunions était de susciter la mobilisation sociale des populations autour du projet, de les sensibiliser sur la question de l'eau, de poursuivre la réflexion, de discuter des schémas techniques d'aménagement des points d'eau, de réfléchir à la mise en place des futurs comités de gestion des points d'eau par village concerné, d'identifier les potentialités locales pour la mobilisation de l'apport de chaque village et le concours attendu de la mairie et d'expliquer les critères de choix des sites des ouvrages.

DE LA PRISE DE CONSCIENCE A L'ACTION

A chacune de ces rencontres, il fut organisé une exposition des photos des points d'eau prises lors des visites pour amener les villageois à prendre conscience de la situation et à se reconnaître dans certains gestes. Des photos des points d'eau aménagés ailleurs furent aussi ajoutées sur la planche pour permettre aux villageois de se faire une idée d'une situation améliorée.

A l'aide des schémas et des photos, les techniciens ont présenté aux participants trois options techniques au choix à savoir : la réalisation de captage de l'eau à la source, la construction de puits avec une poulie et la construction de puits avec pompe. Pour chaque cas de figure, les techniciens ont présenté les avantages et les inconvénients en termes de coûts, d'exigences de l'entretien de confort, de distance par rapport au village, etc. L'utilisation de ces supports didactiques a aidé les villageois dans leur décision. Dans tous les villages, après concertation des participants, le consensus s'est dégagé sur un modèle : la construction de puits modernes équipés d'une pompe à motricité humaine.

Un rendez-vous a été pris avec les habitants de chaque village pour la constitution d'un comité de gestion de point d'eau composé de huit membres. Ce comité devait être représentatif et ses membres devaient être élus démocratiquement par les populations du village. Pour cela, quelques critères ont été

communiqués comme la disponibilité, la résidence au village ou l'engagement volontaire dans les actions de développement.

Lors d'une troisième visite, en présence des représentants de la mairie, des élections ont été organisées dans chaque village et sept comités furent installés par le maire par la suite. Dans la foulée, avec l'aide des techniciens, chaque village a retenu le site d'emplacement de son puits. Il s'agissait d'un lopin de terrain de cinq mètres sur cinq distant d'au moins cent mètres, en aval d'une latrine. Pour se prémunir des querelles des familles et de confiscation des ouvrages, il fut demandé aux propriétaires terriens des sites cédés à la communauté de signer une attestation de cession et de l'annoncer solennellement et publiquement devant la communauté. En retour, ils ont été remerciés par les autorités, les membres des bureaux des comités et les populations pour les valoriser aux yeux de tous.

Un projet a été monté par Arc-En-Ciel et une demande de financement, signée du maire, introduite auprès du Fonds social de développement (FSD) du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France. Les animateurs d'Arc-En-Ciel ont mené des actions d'accompagnement préparatoire à la réalisation du projet. Ces actions ont porté essentiellement sur la structuration des bénéficiaires et la mobilisation de l'apport local. Ainsi, ils ont apporté un appui aux membres élus des bureaux des sept comités pour la rédaction de deux textes de base, le règlement intérieur et le règlement d'utilisation des puits.

Parmi les conditionnalités du SCAC pour le financement des projets figure la mobilisation, par les bénéficiaires, d'un apport local à concurrence de 30 % du coût total du projet. Pour y parvenir, la mairie de Nkolafamba et les populations ont convenu de répartir cet effort entre une contribution en argent de la mairie à concurrence de 20 % et une contribution en nature de 10 % venant des populations. Cette contribution en nature comprenait l'hébergement et la restauration des techniciens, le magasin de stockage des matériels, la surveillance des sites pendant les travaux et la mobilisation de la main-d'œuvre bénévole non qualifiée.

Compte-tenu de la nature des infrastructures à réaliser, il a été convenu que le maître d'ouvrage serait la mairie de Nkolafamba, tandis que la gestion quotidienne des puits serait confiée aux populations à travers leurs comités de gestion. En outre, les membres des comités de gestions devaient prendre part aux réunions hebdomadaires de chantiers pour faire le point sur l'avancement des travaux. En prévision de la mise en service des puits et en vue d'assumer les charges récurrentes d'entretien des pompes, il a été demandé à chaque comité de fixer un taux consensuel de contribution de chaque ménage. Ce montant devait figurer dans le règlement d'utilisation de puits. Dans la mise en œuvre du projet, il était aussi prévu que les animateurs d'Arc-En-Ciel, avec l'appui des agents de santé, assurent la formation des membres des comités de gestion et celle de trois artisans réparateurs des pompes. En direction des populations, ils devaient tenir des séances d'éducation sanitaire sur l'hygiène de l'eau et sur l'assainissement autour des puits. En fin mars 2003, une équipe du SCAC a organisé une visite de terrain

d'identification du projet. Présenté au comité de sélection un mois plus tard, le projet a reçu l'accord de financement pour un montant de 17 247 450 francs CFA (26 291,84 euros) sous forme de subvention. Cette subvention devait, entre autres, permettre d'acheter cinq pompes importées de marque « India » conformément au devis des travaux.

LA MOBILISATION SOCIALE

Pour donner un coup d'éclat au processus en cours et pour sensibiliser les populations de Nkolafamba sur les problèmes de développement de leur commune, Arc-En-Ciel a proposé au SCAC que la signature de la convention de financement se fasse à Nkolafamba au cours d'une rencontre solennelle. Celle-ci eut lieu le 24 avril 2003 dans la salle des actes de la mairie. C'est la première fois que la commune recevait une subvention de l'étranger, qui plus est de la France. Le SCAC a envoyé une délégation de trois représentants. Plus de sept cents personnes étaient présentes ainsi que des groupes de danse et d'animation populaire. Ce fut une grande fête.

A la même occasion le SCAC a signé quatre conventions : le protocole de financement de la mairie, la convention de prestation de services d'Arc-En-Ciel pour le volet animation du projet, le contrat de marché avec l'entreprise MEKALA³ et la convention de suivi des travaux avec le Bureau d'études techniques (BET). Ces deux derniers furent choisis par le bailleur de fonds. Arc-En-Ciel avait pour mission de conduire les actions d'animation du projet comme la sensibilisation des populations, l'éducation sanitaire des usagers des puits et la formation des membres du comité en gestion financière et en gestion des infrastructures. L'entreprise, outre les travaux, devait participer avec le BET à la formation des artisans réparateurs des pompes.

Le début a été prometteur. Avant le lancement des travaux, une rencontre de concertation regroupant la mairie de Nkolafamba au titre de maître d'ouvrage, Arc-En-Ciel, l'entreprise et le BET fut organisée afin de faire de rappeler les rôles et responsabilités des parties et de s'accorder sur le planning des travaux. Il fut aussi décidé de tenir une réunion de chantier hebdomadaire entre les parties impliquées. Le SCAC a effectué le virement des fonds sous forme d'une avance de 5 % des coûts. Le chantier des travaux de construction a été lancé le 3 mai 2003 et devait durer six mois. L'entreprise a simultanément démarré les travaux sur trois chantiers avec le creusage des puits et la fabrication des buses et des dalles. Le BET a effectué une visite par semaine pour suivre l'évolution des travaux. Puis les chantiers des deux derniers villages furent lancés à leur tour en juillet 2003. Lors d'une visite de suivi, le 5 août 2003, conjointement organisée par le SCAC et Arc-En-Ciel, ceux-ci ont constaté que tout avançait normalement, conformément au calendrier

³ Pour des raisons de confidentialité et de respect, l'auteur a choisi un nom fictif.

prévisionnel. Cela a permis de décaisser la deuxième tranche représentant 80 % de la subvention.

Au mois de septembre, l'entreprise a acheté les pompes, procédé à leur pose et à la mise en eau sans associer le bureau d'étude, en violation du cahier des charges qui stipulait que le BET devait valider chaque phase des travaux avant de passer à une autre. Malgré cette entorse, le BET est resté silencieux et n'a pas informé les autres partenaires pour soulever cette irrégularité. L'entreprise a informé Arc-En-Ciel qu'elle avait achevé les travaux et les ouvrages étaient à l'essai et qu'il fallait se préparer à les réceptionner et à les inaugurer. Arc-En-Ciel avait proposé à la mairie d'inviter l'Ambassadeur de France au Cameroun.

A la demande d'Arc-En-Ciel une visite préparatoire fut organisée avec le BET le 6 octobre 2003. C'était la catastrophe. Les pompes installées par l'entreprise étaient de pâles imitations de fabrication locale. Certaines d'entre elles commençaient à se rouiller une semaine à peine après leur installation. De plus, quatre d'entre elles étaient déjà hors service moins d'un mois seulement après leur mise en service. Pour Arc-En-Ciel, c'était inacceptable. Saisi de la situation, le maire de Nkolafamba a effectué à son tour la visite des ouvrages. Son verdict était sans appel. Il fallait tout reprendre car la qualité des pompes installées laissait à désirer. De leur côté, les populations de certains villages commençaient à se soulever. L'espoir suscité par la construction d'un puits dans le village les avait amenées à abandonner leurs points d'eau traditionnels aujourd'hui envahis par les mauvaises herbes. Les populations ont décidé qu'elles ne réceptionneraient pas ces ouvrages et se sont mises en colère contre tous les partenaires (mairie, Arc-En-Ciel, BET et l'entreprise). Pour elles, cela entrainait dans le registre des combines qu'on vit dans le pays avec les marchés publics où il existe des routes goudronnées sur le papier alors qu'elles n'existent même pas. Les populations se demandaient si c'est bien le genre de puits qu'elles méritaient de la France.

Arc-En-Ciel a saisi l'entreprise pour lui demander de remplacer les pompes des sept puits. Arc-En-Ciel a convoqué une réunion tripartite avec le BET et l'entreprise pour faire le point et résoudre le contentieux. Refus catégorique de l'entreprise qui estimait avoir fait son travail et qu'il n'était pas du ressort de l'ONG de lui donner les instructions ou de la contrôler. Le BET aussi ne bougeait pas. Compte-tenu de l'inertie manifeste du BET qui ressemblait à une complicité avec l'entreprise, Arc-En-Ciel a saisi le SCAC et la mairie par correspondance pour les informer de la situation et demander une contre-expertise. En décembre 2003, le SCAC a organisé une visite des puits et a constaté les faits. MEKALA et Fils campait sur sa position, arguant que les pompes étaient bonnes. Une contre-expertise fut ordonnée par le SCAC. Celle-ci a été faite par un assistant technique du SCAC attaché au ministère des Mines, de l'eau et de l'énergie. Celle-ci a été sans appel. Courant décembre 2003, le SCAC a sommé l'entreprise de remplacer les pompes sous trente jours. L'entreprise n'a pas bougé. En février 2004, le SCAC a rompu les contrats de l'entreprise et du BET, a gelé le décaissement de la tranche de garantie de 15 %

restants et a sommé l'entreprise de rembourser une partie de l'argent perçu représentant le coût des pompes. A défaut, il s'est réservé le droit d'engager une procédure judiciaire contre l'entreprise. Mais après information, le SCAC qui voulait porter plainte s'est aperçu que son statut d'organisme consulaire rendait cette procédure quasi impossible. Le temps a passé et les populations s'impatientaient. Cette situation a mis à mal l'image de marque de l'ensemble des partenaires du projet. L'entreprise MEKALA ne rembourserait pas. Les fonds qu'elle a perçus ont purement et simplement mis au compte des pertes et profits.

Une nouvelle entreprise dénommée SOCADEC⁴ a été recrutée pour réhabiliter au moins deux puits avec la tranche de garantie de 15 % de la subvention qui n'était pas encore débloquée. En mars 2004, SOCADEC a entamé les travaux et en mai 2004 les deux puits ont été livrés. La colère montait chez les habitants des autres villages qui ne comprenaient pas aussi pourquoi encore cette injustice : pourquoi seulement faire deux heureux, se demandaient les populations des autres villages ? Et nous alors, c'est pour quand ? La pression des populations lésées a été plus forte de jour en jour. En concertation avec la mairie de Nkolafamba et Arc-En-Ciel, une nouvelle demande de financement complémentaire a été adressée au SCAC pour réhabiliter les cinq puits restants. Qui fut fait grâce à une rallonge budgétaire d'un montant de 8 089 362 francs CFA. Grâce à la qualité des ouvrages réhabilités par SOCADEC, cela a désormais été la joie partout.

D'autres villages non touchés par le projet d'hydraulique villageoise se sont organisés en comité de développement là où il n'en existait pas et ont formulé leurs demandes sur des projets similaires. Le SCAC s'est engagé à financer vingt nouveaux puits dès juin 2005. Et d'autres actions suivront sans doute, le Cameroun étant dans un contexte de lutte contre la pauvreté.

AU-DELA DES RESULTATS

Le projet de construction de sept puits dans la commune de Nkolafamba a connu une mise en œuvre difficile, mais riche en leçons. Son intérêt ne réside pas seulement dans la solution qu'il a apportée aux problèmes d'approvisionnement en eau potable des populations démunies, mais aussi sur le chemin parcouru par la mairie et les populations de Nkolafamba.

Grâce à la vigilance des bénéficiaires et de l'ONG d'accompagnement, les tentatives de détournement d'un entrepreneur véreux ont été démasquées. Quelques acquis significatifs ont été enregistrés. La commune de Nkolafamba est désormais dotée de sept puits fonctionnels équipés de pompes manuelles, fournissant de l'eau potable à plus de deux mille quatre cents personnes. Progressivement, un embryon de la société civile s'est mis en place avec la création de sept comités villageois de

⁴ Pour des raisons de confidentialité et de respect, l'auteur a choisi un nom fictif.

gestion, composés de membres désignés démocratiquement. Les populations des sept villages bénéficiaires des puits et de bien autres villages ont commencé à initier progressivement d'autres actions, notamment dans l'agriculture avec l'introduction de cultures maraîchères, de champs communautaires et d'élevage du petit bétail. D'autres participent aux travaux du conseil municipal pour faire entendre leur voix. Elles interpellent directement les élus sur leur plan d'action ou en posant leurs problèmes aux conseillers municipaux résidant dans leur zone. D'autres villages, encore non touchés par ce projet, se sont organisés spontanément en comités de développement, là où il n'en existait pas et ont initié des demandes de financement pour l'exécution de projets similaires. La commune de Nkolafamba compte quarante-neuf villages dont sept seulement ont bénéficié d'un puits. La demande sociale des populations exprimant quasiment les mêmes besoins, au même moment est forte alors que les moyens sont limités. Dans ces conditions, opérer le choix des sept villages pour le projet qui a été réalisé n'a pas été chose facile. Malgré la paupérisation qui touche les populations notamment en milieu rural, celles-ci montrent un engagement lorsqu'il s'agit de se prendre en main. Elles mobilisent tant bien que mal leur apport même si cela est parfois difficile.

LES LEÇONS APPRISES

La décentralisation est un processus qui cherche à rapprocher l'administration locale des administrés. Ainsi les populations sont associées à la gestion des affaires de la cité. Le développement local quant à lui a le mérite d'impliquer les acteurs locaux à leur propre développement afin de les responsabiliser et de pérenniser les réalisations. Un dénominateur commun est mis en évidence dans ces deux démarches : la prise en compte des bénéficiaires du projet. La mise en œuvre du projet de construction de sept puits à Nkolafamba a été émaillée de quelques péripéties de parcours. Il est judicieux d'en analyser les causes afin de tirer les enseignements utiles pour les actions futures.

Dans le cadre du projet de construction des sept puits, la mairie de Nkolafamba, maître d'ouvrage en théorie, a été déresponsabilisée dans la réalité. Or ici, c'est le bailleur de fonds qui a passé tous les contrats avec les prestataires. Il a aussi procédé à leur paiement directement. La décentralisation passe par le respect des procédures et des textes qui la régissent. On peut évoquer les blocages et les lenteurs liés à l'exécution du budget communal du fait des contrôles a priori du Préfet, autorité de tutelle. De l'autre côté, certaines procédures des bailleurs des fonds semblent inadaptées et rigides. Le paiement direct des prestataires avait pour but de contourner ces écueils posés par l'administration. Il a conduit à la situation qu'on connaît.

L'entreprise MEKALA chargée de l'exécution des travaux est un prolongement de l'action de l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) au Cameroun. Le chef de cette structure est un artisan que l'AFVP a formé lors de l'exécution des

projets d'hydraulique villageoise dans les provinces du centre et de l'est. Le nom de cette entreprise figure dans la base de données du bailleur des fonds. Mais il ne semble pas avoir été techniquement à la hauteur. Lorsqu'on s'engage dans une action de développement local dans un contexte de décentralisation, comme c'est le cas pour le projet de Nkolafamba, il est judicieux de prendre quelques précautions lors de la sélection des prestataires. Au minimum, il faudrait avoir recours à l'appel d'offres et impliquer les bénéficiaires (mairie et populations) dans la décision.

Du fait de certaines légèretés, l'entrepreneur s'en est tiré à bon compte. Pas de remboursement d'une partie de l'argent perçu, encore moins de poursuites judiciaires. Cette situation appelle à plus de vigilance. D'abord, lors l'exécution des travaux, il faut exiger de l'entreprise adjudicatrice le préfinancement d'une partie des travaux (à concurrence de 30 à 50 % du coût total du projet). Ensuite, la rémunération des prestations de l'entreprise doit s'effectuer après validation de chaque étape des travaux. Enfin, en fonction de la nature des travaux, il faut prévoir une tranche de garantie qui ne sera reversée à l'entreprise qu'au bout d'une durée contractuelle, engager la responsabilité du bureau d'études chargé du suivi technique des travaux quant à la qualité des ouvrages réalisés. Autrement dit, en cas d'ouvrages construits dans le non respect des normes, il sera astreint au remboursement des sommes perçues au même titre que l'entreprise. Le bureau d'études fait office d'avocat des bénéficiaires. Par conséquent, il faut prendre les mesures nécessaires pour éviter que des complicités destructrices s'installent entre l'entreprise et lui.

Concernant les populations, elles sont appelées à jouer un rôle important dans les actions de développement. Souvent mal préparées, elles ont besoin d'être structurées et d'être accompagnées dans la durée. Une attention particulière doit être accordée au renforcement des capacités des leaders des organisations à base communautaire. Depuis quelques années, le Cameroun s'est résolument engagé dans la lutte contre la pauvreté. La pauvreté ne sera vaincue que si tous mettent la main dans la pâte. La lutte contre la pauvreté n'est pas un slogan vain. Les populations des milieux défavorisés ont besoin d'actes concrets pour que demain soit aussi une promesse pour tous.

Traverses n° 1. Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires. Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).

Traverses n° 2. Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels. Par Michel Botzung, Gret (avril 1998).

Traverses n° 3. Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concevoir. Études de cas en Guinée et au Bénin. Par François Doligez, Iram (janvier 1999).

Traverses n° 4. Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabè. Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).

Traverses n° 5. Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge. Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).

Traverses n° 6. Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur). Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache [Cicda] et par Philippe Lavigne Delville [Gret] (juillet 1999).

Traverses n° 7. La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est. Par Bernard Husson, Ciedel (juillet 2000).

Traverses n° 8. Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime). Par Véronique Barraud, Sékou Béréty, Diane Intartaglia, VSF (octobre 2000).

Traverses n° 9. Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie. Par Rodolphe Carlier, Gret (avril 2001).

Traverses n° 10. Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali). Par Éric Force, GRDR (octobre 2001).

Traverses n° 11. Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie). Par le Groupe Initiatives [synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corrèze] (janvier 2002).

Traverses n° 12. Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international. Avancées et défis des coopératives caféières boliviennes. Par Christophe Chauveau, Cicda (décembre 2002).

Traverses n° 13. Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement. Par Christian Castellanet, Gret (octobre 2003).

Traverses n° 14. Renforcement de la société civile, politique d'alliances et partenariat. Texte de référence VSF et Cicda. Texte collectif sous la coordination de Carlos Cubillos [VSF] et Frédéric Apollin [Cicda] (juin 2004).

Traverses n° 15. Capitalisation d'expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l'action ? Par Philippe Villeval [Handicap International] et Philippe Lavigne Delville [Gret] (octobre 2004).

Traverses n° 16. Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger. Du projet centre de prestations de services aux « Faranfasi So ». Par Jean-Bernard Spinat [Iram], Bakary Traoré [PCPS] et Anne-Sophie Saywell [Groupe initiatives] (février 2006).

Traverses n° 17. Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire. Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil. Par Pierre Clavier, Agronomes et Vétérinaires sans frontières (mars 2006).

Traverses n° 18. Construire une parole publique par l'espace radiophonique. Expérience pilote dans la commune de Ouahigouya, Burkina Faso. Par Boureima Ouedraogo, ACE-RECIT (mai 2006).

Traverses n° 19. État civil, fichier électoral et démocratisation en Afrique. Le cas du Togo. Par Tikpi Atchadam, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (mai 2006).

Traverses n° 20. Le financement de la santé au niveau communal au Cameroun. Principe d'unicité de caisse et décentralisation. Par Cosmas Cheka, Espace Dschangshuss (mai 2006).

Traverses n° 21. Organisations paysannes, systèmes financiers décentralisés et communes : une nécessaire clarification. Exemple de la zone Office du Niger, Mali. Par Bakary Traoré, Socodevi (mai 2006).

Traverses n° 22. Décentralisation dans le Nord Mali. Le pouvoir local, de la colonisation aux collectivités locales : continuité ou rupture ? Par Younoussa Hamara Toure, AEMA (mai 2006).

Traverses n° 23. Réflexions sur le rôle et la place de l'animateur de développement local. Expérience du GRDR dans la région du Guidimakha, Mauritanie. Par Alassane Thioye, GRDR (septembre 2006).

Traverses n° 24. Partenariat entre acteurs locaux et gestion de crise. Cas du projet de construction de puits équipés de pompes manuelles dans la commune rurale de Nkolafamba (Cameroun). Par Guy Tally Oyono, Arc-En-Ciel (septembre 2006).

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

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

► La série Traverses est éditée par le Groupe initiatives, qui rassemble sept organisations françaises de coopération internationale, partageant une ambition commune pour un développement au service des acteurs locaux, dans une logique de recherche-action et de renforcement institutionnel. Les textes sont choisis et validés par un comité éditorial, composé de représentants des organismes membres du Groupe initiatives : Myriam Mackiewicz-Houngue (AVSF), Olivier Thomé (Ciedel), Olivier Le Masson (GRDR), Jean-Philippe Delgrange (Essor), Marion Georges (HSF), Anne-Sophie Saywell (Groupe initiatives) et animé par Philippe Lavigne Delville (Gret) et François Doligez (Iram).

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

► Ce numéro fait partie des textes issus de l'atelier d'accompagnement à l'écriture de praticiens africains du développement qui s'est tenu en octobre 2005 à Bamako.



CEPIA

Centre d'expertises politiques et
institutionnelles en Afrique

BPE 867

Immeuble DFA Hamdallaye

Bamako, Mali

Tél. 223 229 69 30

Fax 223 229 69 28

cepiafrique@hotmail.com

ONG Arc-En-Ciel

BP 13231 Yaoundé

Cameroun

Tél. 237 222 48 73

Fax 237 222 48 73

arcenciel.as@iccnnet.cm



45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France

Tél. 33 (0)1 43 94 73 27

Fax 33 (0)1 43 94 72 17

gr-initiatives@groupe-initiatives.org