

Coopérer aujourd'hui n° 49

- Véronique Dorner (anthropologue consultante),
avec la collaboration de Philippe Lavigne Delville et Émilie Barrau (Gret)

Mais pourquoi les « bénéficiaires » ne paient-ils qu'une partie de leur contribution financière ?

Pauvreté, confiance et règles du jeu dans un projet de développement social urbain à Brazzaville (Congo-Brazzaville)

Le principe d'une contribution financière des « bénéficiaires » est devenu une règle dans les projets de développement local. Mais ceux-ci ont souvent du mal à collecter les sommes prévues. Analysant les déterminants de la cotisation dans un projet de développement social urbain à Brazzaville, cette étude souligne que, au-delà du contexte local, les règles du jeu proposées par le projet et sa crédibilité aux yeux des populations sont importantes. Au-delà, elle révèle des enjeux insuffisamment pris en compte dans la conception des projets : les différences de nature entre les types de réalisations financées, l'enjeu d'une clarification juridique et institutionnelle du statut des ouvrages, la contradiction entre faible durée des projets et nécessités de la construction de la crédibilité.

Véronique Dorner est anthropologue, consultante.

Elle a longtemps travaillé sur Haïti.

Ses coordonnées sont 18 bis rue David d'Angers 75019 Paris (France).

E-mail : vdorner@club-internet.fr.

Les auteurs remercient Bernard Gay, Virginie Rachmuhl,
toute l'équipe congolaise du PMRU II, ainsi que tous les interlocuteurs
rencontrés à Brazzaville.

Sommaire

SOMMAIRE.....	1
SYNTHESE	3
I. INTRODUCTION	5
II. LE PMRU : UN PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT URBAIN DANS UN CONTEXTE POST- GUERRE CIVILE.....	9
1. LE CONGO : CONTEXTE POLITIQUE ET HISTORIQUE	9
1.1 LE CONGO : UN PAYS RICHE, UNE POPULATION PAUVRE	9
1.2 UN PROCESSUS DE DECENTRALISATION INACHEVE	10
1.3 UNE POPULATION DIFFICILE A MOBILISER.....	11
2. BRAZZAVILLE : LE CONTEXTE SPECIFIQUE D'UNE CAPITALE MARQUEE PAR LES GUERRES CIVILES RECENTES	13
2.1 BRAZZAVILLE, CAPITALE DU CONGO.....	13
2.2 LES CONFLITS URBAINS DES ANNEES 1990	13
2.3 LES CONSEQUENCES DES CONFLITS	16
3. LE CONTEXTE OPERATIONNEL : LE PMRU II	16
3.1 HISTOIRE DU PROGRAMME	16
3.2 LE DISPOSITIF MIS EN PLACE.....	18
III. LA COLLECTE ET LOGIQUES DE FINANCEMENT DES MICRO-REALISATIONS : PRINCIPES, MODALITES, RESULTATS.....	20
1. LES REGLES DU JEU FIXEES PAR L'UNION EUROPEENNE : L'ACCORD DE COTONOU ET LE PROGRAMME INDICATIF NATIONAL POUR LE CONGO	20
2. LES PRINCIPES ET LES REGLES ETABLIS PAR LE PMRU : UN CHOIX STRATEGIQUE D'INSISTER SUR LA PARTICIPATION FINANCIERE DES HABITANTS ET SUR LES COLLECTES	21
2.1 LES PRINCIPES.....	21
2.2 À PARTIR DES PRINCIPES, LE CHOIX DE REGLES OPERATIONNELLES	24
3. LES RESULTATS DES COLLECTES	29
3.1 LES DONNES CHIFFREES	29
3.2 L'ORIGINE DES FONDS ET LA QUESTION DES GROS DONATEURS ET DES CONTRIBUTIONS DES ELITES LOCALES	29
IV. LES DETERMINANTS DE LA COLLECTE : PAUVRETE, CONFIANCE ET REGLES DU JEU	31
1. LA QUESTION DE LA PAUVRETE DES CONTRIBUTEURS	31
2. LA QUALITE DE L'ORGANISATION DES COLLECTES	32
2.1 DES PROBLEMES D'INFORMATION	32
2.2 LE MANQUE DE TEMPS.....	32
3. DE L'IMPORTANCE DE BIEN IDENTIFIER LES USAGERS	33

4.	LE SENTIMENT D'APPARTENANCE A UNE COMMUNAUTE	35
4.1	DES PRATIQUES DE MISE EN COMMUN D'ARGENT ANCREES	35
4.2	QU'EN EST-IL DU SENTIMENT D'APPARTENANCE POUR LES GROUPES VISES PAR LES PROJETS DANS LE CADRE DU PMRU ?	35
4.3	LE CAS PARTICULIER DES MIGRANTS « OUEST-AFRICAINS »	36
5.	LA QUESTION DE LA CONFIANCE	37
5.1	LES DETOURNEMENTS D'ARGENT	37
5.2	LES REALISATIONS NON ABOUTIES	37
6.	LES CONTRADICTIONS ENTRE LES DIFFERENTES STRATEGIES DES PROGRAMMES BROUILLENT LA COMPREHENSION DE LA DEMARCHE	38
7.	LA « CULTURE DU CHEF ? »	39
8.	CONCLUSION	40
V.	PARTICIPATION, « APPROPRIATION » ET CONSTRUCTION DE LA CREDIBILITE : DES ENSEIGNEMENTS POUR LA CONCEPTION DES PROJETS DE MICROREALISATIONS	41
1.	AU-DELA DE LA PERTINENCE DU DISPOSITIF DE COLLECTE, QUELLE PERTINENCE DE LA DEMARCHE DE PARTICIPATION FINANCIERE DES HABITANTS DANS UN PROGRAMME DE MICROREALISATIONS ?	41
1.1	L'ILLUSION COMMUNAUTAIRE ?	41
1.2	DE L'IMPORTANCE DE LA CONCRETISATION DES REALISATIONS DANS LA CREDIBILITE DE LA DEMARCHE	44
1.3	LA QUESTION DES NOTABLES : UN MANQUE DE PRAGMATISME ?	45
1.4	UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE DE LA NATURE DES REALISATIONS ET CE QU'ELLE IMPLIQUE	45
2.	QUELQUES ENSEIGNEMENTS QUI INTERROGENT LES PRINCIPES DES BAILLEURS DE FONDS	47
2.1	LES CONTRADICTIONS DU TAUX UNIFORME DE 25 % DE PARTICIPATION FINANCIERE LOCALE ET LES LIMITES DES « MICROREALISATIONS » SANS DEMARCHE DE DEVELOPPEMENT LOCAL	47
2.2	LA QUESTION DE LA DUREE DES PROGRAMMES : UNE FORTE CONTRADICTION ENTRE CONTRAINTE « TEMPS » ET OBJECTIFS	48
3.	PARTICIPATION, APPROPRIATION ET CONTRIBUTION : QUELLES ARTICULATIONS POSSIBLES ?	50
3.1	LA PARTICIPATION FINANCIERE, SEUL LEVIER D'UNE HYPOTHETIQUE « APPROPRIATION » ?	50
3.2	PROPRIETE, MODE DE GESTION ET MONTAGES INSTITUTIONNELS : DES LEVIERS COMPLEMENTAIRES	51
3.3	ENTRE LE « TOUT COMMUNAUTAIRE » ET LE « 100 % PRIVE » : POUR LA CONSTRUCTION D'UNE GAMME DES « POSSIBLES INSTITUTIONNELS »	53
VI.	CONCLUSION	54
	BIBLIOGRAPHIE	58

Synthèse

Le principe d'une contribution financière systématique des populations bénéficiaires est appliqué par nombre de programmes d'appui au développement local et de microréalisations. L'objectif affiché est de sortir des schémas d'assistanat et de favoriser l'appropriation des ouvrages par les acteurs locaux. La contribution financière des populations est également censée garantir leur intérêt pour l'action envisagée et vérifier ainsi le caractère prioritaire des besoins identifiés. Dans les faits, on constate qu'il est souvent difficile pour l'opérateur d'un programme impliquant une telle participation de mobiliser les sommes attendues au titre de la participation locale. Une partie des sommes est donnée par des notables, avec un risque de « récupération ». Au-delà des contraintes opérationnelles que cela induit, le lien conceptuel entre contribution financière et « appropriation » ne doit-il pas être questionné ?

Cette étude vise à mieux comprendre les déterminants de la mobilisation financière des populations, à travers l'analyse d'un projet de développement social urbain conduit par le GRET dans des quartiers de Brazzaville depuis mi-2002. Financé par l'Union européenne (7^{ème} et 9^{ème} FED), le Programme de microréalisations en milieu urbain (PMRU II) a pour objectif de renforcer la société civile et de contribuer au développement économique et social des quartiers d'intervention par la réalisation de microprojets conçus avec les habitants. Dans ce cadre, 25 % du montant de chaque microprojet doivent être apportés par les « bénéficiaires », en vertu des règles qui s'appliquent aux programmes de microréalisations de la Coopération de l'Union européenne avec les États ACP. Ces programmes constituent en effet l'un des outils d'intervention de l'Union européenne en matière de développement dont le principe figure dans les Accords de Cotonou.

Les équipes du PMRU II et du GRET ont mobilisé d'importantes sommes de la part des bénéficiaires de subventions, non sans d'importantes difficultés. Pour essayer de comprendre et d'analyser les raisons de ces difficultés, le PMRU II et le GRET ont commandité une étude socio-anthropologique qui s'est déroulée en novembre 2004, à mi-parcours du programme. Réalisé à partir de cette étude, ce document en présente les principaux résultats et propose des pistes de réflexion sur la question de la participation financière des habitants dans le cadre de programme d'appui au développement local par la réalisation de microprojets.

L'étude met en avant un certain nombre de déterminants de la participation financière des habitants : le niveau de pauvreté des cotisants, les expériences de détournements antérieurs et de réalisations non abouties, mais aussi la crédibilité du programme, des porteurs de projets et des collecteurs, et la confiance qu'ils suscitent, la pertinence du territoire mobilisé par rapport au type de projet, l'impact direct ou indirect du projet attendu par les cotisants, le sentiment ou non d'appartenance à un collectif ou une communauté partageant des intérêts communs, etc.

Bien qu'elle soit parfois érigée en principe essentiel au nom de l'appropriation des réalisations par les habitants, la participation financière ne constitue pas en soi un levier suffisant pour assurer une prise en charge ultérieure des réalisations par la communauté. Les questions liées à l'organisation institutionnelle, à la propriété des infrastructures et ouvrages, au rôle de la municipalité, à la formation et à la viabilité financière, sont autant de facteurs de réussite d'un projet au moins aussi importants. La participation financière n'est certainement pas une pana-

cée. En effet, elle ne garantit pas la qualité des réalisations ni les délais, ni ne protège à coup sûr des risques de récupération par un privé ou par un homme politique. Plus grave, elle peut induire une ambiguïté quant aux responsabilités des instances étatiques ou municipales en place, en substituant une logique de cotisation à une fiscalité locale. De fait, « l'appropriation » reste un terme vague dès lors que ces questions de propriété de l'ouvrage et de responsabilités de gestion ne sont pas clairement traitées, et stabilisées juridiquement. Par ailleurs, un taux uniforme d'autofinancement local est difficilement compatible avec la diversité des types de réalisations. Mieux travailler la politique de financement en fonction de la nature des projets, préciser le statut juridique des ouvrages et leurs modes de gestion, sont ainsi un axe important de réflexion.

Enfin, face aux mauvaises expériences vécues par les populations, de cotisations détournées ou de projets inefficaces, la crédibilité de l'intervenant est un facteur important. Celle-ci ne se décrète pas, mais se construit. Lors de l'étude, après deux ans d'action, l'équipe du PMRU II jouissait d'une bonne image, mais les premières réalisations n'étaient pas achevées. Dès lors, les gens restaient prudents. C'est seulement après une série de réalisations réussies qu'une réelle confiance peut s'installer. Dès lors, des projets de développement local conçus sur 2 ou 3 ans n'ont pas le temps de faire leurs preuves et de construire leur crédibilité, levant ainsi un des paramètres expliquant les faibles taux de collecte. Ils ne peuvent pas non plus « amortir » sur une durée opérationnelle suffisante le temps initial nécessaire pour mettre en place un dispositif opérationnel efficace. Il y a là une contradiction majeure de ce type de projet.

Mais pourquoi les « bénéficiaires » ne paient-ils qu'une partie de leur contribution financière ?

Pauvreté, confiance et règles du jeu
dans un projet de développement social urbain à Brazzaville

Véronique Dorner (anthropologue consultante),
avec la collaboration de Philippe Lavigne Delville
et Emilie Barrau (Gret)

I. INTRODUCTION

La contribution financière : pourquoi¹ ?

Le principe de la participation des populations à la prise en charge des réalisations qui les concernent est issu d'une réflexion menée, à l'origine, essentiellement par des organismes actifs en milieu rural. Ce principe s'est ensuite beaucoup diffusé, suite à son adoption par des agences de coopération depuis les années 70-80. Devenu la norme, dans le contexte d'une politique internationale poussant au désengagement des Etats, ce discours sur la participation de la société civile et des populations se fonde sur l'idée que cette « participation » - concept flou et sujet à des interprétations diverses - est censée garantir l'« appropriation » - concept tout aussi flou - des réalisations par ces populations permettant d'assurer la pérennité desdits projets.

En pratique, les façons d'envisager la participation des populations, ainsi que la place qui est donnée à celle-ci dans les processus de décision et dans le contrôle des projets, sont extrêmement variables suivant les bailleurs et les opérations. Certains l'envisagent avant tout comme un moyen de réduire le coût des projets en mobilisant une participation en travail valorisée sous forme de main d'œuvre à faible coût. D'autres voient la participation comme un moyen d'améliorer le résultat de leurs investissements par un processus à travers lequel les bénéficiaires ont l'occasion d'influencer les décisions et de partager le contrôle sur les initiatives de développement qui les concernent et les ressources qu'elles impliquent². D'autres agences, s'y

¹¹ Ce texte résulte d'une étude de terrain menée par Véronique Dorner, anthropologue, consultante, sur la base d'un questionnaire défini par Philippe Lavigne Delville, Directeur scientifique du GRET et Bernard Gay, chef de projet du PMRU II. Outre la supervision de l'étude, Philippe Lavigne Delville a largement contribué à l'élaboration de la partie « enseignements ». Emilie Barrau a contribué à passer du rapport de recherche à la version finale de ce texte.

² Voir à propos du principe de participation selon la Banque mondiale Rudqvist Anders, Woodford-Berger, Prudence, *Evaluation and Participation - some lessons* 1996 : 11.

réfèrent comme étant simultanément une fin et un moyen et l'envisagent comme un élément essentiel à la bonne gouvernance.

Ainsi, le principe qui veut que les populations bénéficiaires apportent leur contribution financière aux réalisations financées par des programmes de développement qui les concernent, est appliqué par la plupart des programmes dits d'appui au développement local et micro-réalisations. L'objectif affiché est, de manière très générale, de sortir des schémas d'assistanat et de favoriser l'« appropriation » des ouvrages par les acteurs locaux. Au-delà de la contribution en travail, la contribution financière, considérée comme une forme de participation au projet, est ainsi censée faire tomber les demandes opportunistes (si les populations peuvent accepter de gaspiller leur travail pour des réalisations qui ne les intéressent guère, ce n'est pas le cas de leur argent...), garantir l'intérêt effectif des populations et permettre cette appropriation des réalisations.

Cette norme s'est imposée chez la plupart des bailleurs et opérateurs, avec des nuances en termes de nature, d'origine et de montant de cette « participation ». Ainsi, le taux exigé varie en fonction du coût des programmes, des bailleurs, des objets financés, ou parfois de leur rentabilité estimée. Dans le cas des financements de l'Union européenne au titre du FED, suivant l'Accord de Cotonou, le montant de la participation locale dans les pays ACP est, uniformément, de 25 % du coût du projet, quels que soient le projet et la situation du pays concerné. Ces 25 % doivent venir d'acteurs locaux, que ceux-ci soient des acteurs publics ou privés, et que ce coût soit financé par des cotisations individuelles ou des dons de notables, par une participation en nature, en travail ou en argent.

Dans les faits, on constate qu'il est souvent difficile pour l'opérateur d'un programme impliquant une telle participation de mobiliser les sommes attendues au titre de la participation locale. Cela entraîne même parfois des difficultés, voire des impossibilités, à décaisser toutes les subventions allouées. La question de la participation financière des habitants est donc parmi les contraintes importantes rencontrées par les populations qui cherchent à améliorer leurs conditions de vie à travers les projets de développement, et les opérateurs qui mettent en œuvre des programmes de microréalisations ou de fonds de développement local.

Présentation de l'étude

Financé par l'Union européenne et conduit par le GRET en collaboration avec des ONG brazzavilloises, le Programme de Micro Réalisations Urbaines II (PMRU II) a pour objectif de renforcer la société civile et de contribuer au développement économique et social des quartiers d'intervention par la réalisation de micro-projets (principalement des équipements et infrastructures) conçus avec les habitants. Dans ce cadre, 25 % des budgets des projets doivent être apportés par la population, en vertu des règles de Cotonou, et de la norme fixée par le Programme Indicatif National pour le Congo.

L'équipe du PMRU et le GRET ont constaté des difficultés à mobiliser la participation financière des populations. Pour en comprendre et analyser les raisons, l'équipe du PMRU II et le GRET ont commandité à Véronique Dorner une étude socio-anthropologique, visant à mieux comprendre les déterminants de la mobilisation financière des populations dans ce projet. L'étude a été menée sur tout le mois de novembre 2004, à la fin de la première phase du PMRU II. Ce document en présente les résultats principaux et propose des pistes de réflexion sur la question de la participation financière des habitants dans le cadre de programme d'appui au développement local par la réalisation de microprojets.

« Dans un pays marqué par un régime centralisé et autoritaire, un fort encadrement politique des populations et plusieurs années de guerre civile, le fait que de telles réalisations aient pu avoir lieu, dans un dialogue effectif sinon idéal avec les populations, est un acquis certain. Cependant, malgré la clarté des règles du jeu et le travail d'appui fourni, la collecte de la « participation locale » est demeurée très difficile. L'argent est rentré très lentement. Des notables locaux ont par ailleurs largement contribué, en lieu et place des mécanismes de collecte familiale qui avaient été mis en place.

Plusieurs hypothèses, non exclusives et portant sur des registres différents, sont mises en avant par le PMRU II et le GRET. Certaines renvoient au contexte de Brazzaville, d'autres aux règles du jeu proposées par le projet. On voit bien que ces différentes hypothèses questionnent, à des degrés divers, le postulat de microréalisations collectives, cofinancées puis cogérées par les populations. Ce concept de microréalisations, mis en place initialement en milieu rural, pose des questions spécifiques en milieu urbain. Ces interrogations induisent potentiellement une remise en cause plus ou moins importante, sur la façon de poser la question de la participation financière, sur le statut juridique et les modes de gestion des équipements, voire sur l'ensemble de la philosophie des microréalisations à la base. Il semble donc utile d'ouvrir cette boîte noire et de mieux comprendre quelles sont les perceptions locales de ces réalisations.

Il semble donc utile de s'interroger sur la façon dont les populations des quartiers (habitants de base et élites), à partir de leur cadre de référence :

- se représentent ces microréalisations,
- comprennent et interprètent les règles du jeu proposées par le projet,
- lisent les processus de débat, négociation, décision (et leurs enjeux politiques),
- perçoivent et comprennent la « participation financière » demandée et son mode de collecte ».

(Extrait des TDR de l'étude)

Eléments principaux de la méthodologie de l'enquête

Quatre quartiers ont été sélectionnés par l'équipe du PMRU pour réaliser cette enquête, dans quatre arrondissements présentant des caractéristiques très différentes au regard de l'histoire et de la structuration sociale. Le choix s'est également fait en fonction des résultats des collectes antérieures afin d'analyser plusieurs cas de figures.

- Dans trois de ces quartiers, les résultats des collectes antérieures étaient particulièrement décevants :
 - Le quartier 74 « Ngambio » est situé dans l'arrondissement excentré et relativement récent de « Mfilou », très éprouvé par les différents épisodes de guerre qui se sont déroulés à Brazzaville durant les années 90. Alors que le projet d'eau potable répondait à un besoin visiblement prioritaire, le montant des cotisations a été très difficile à rassembler.
 - Le quartier 67, dit « Simba-pelle » à « Talangaï », autre arrondissement périphérique, pilonné durant la guerre de 1997, et dont les responsables politiques et administratifs sont fortement identifiés au pouvoir. Une réhabilitation d'école et deux

passerelles y ont été réalisées, alors qu'un projet d'eau potable pourtant perçu comme prioritaire n'a pas pu être mené à bien.

- Le quartier 34 est un quartier de « Poto-Poto », arrondissement ancien du centre ville, de populations très diverses, éprouvé lors de la guerre de 1997. Un projet de vidange de latrines semblait s'y enliser, alors qu'un projet plus large d'assainissement considéré comme prioritaire par les habitants du quartier y avait été rejeté du fait de son coût élevé...
- Le quatrième quartier a été étudié, au contraire, parce que l'un des projets sélectionnés y avait suscité une forte participation « spontanée » d'un quartier voisin à celui initialement identifié comme bénéficiaire. Il s'agit du quartier 13 « Météo », situé dans l'arrondissement Sud de « Makelekele », encore marqué par la guerre de 98-99. Une passerelle reliant le quartier Météo avec le quartier 15 A « Ngangouoni » a été financée, pour moitié, par les habitants de Ngangouoni qui n'étaient pas sollicités dans le projet initial. Puis, il apparut au cours de l'enquête et alors qu'une bonne partie du financement avait ainsi été réunie, que les responsables du quartier Météo avaient décidé de classer ce projet en dernier dans la liste des réalisations à financer avec l'argent collecté sur leur quartier, empêchant ainsi qu'il soit mené à bien dans la première phase du PMRU II.

Les projets ciblés par l'équipe PMRU pour l'étude sont donc représentatifs de la diversité des projets financés dans le cadre du Fonds d'Appui au Développement Local (Fadélo) du PMRU : une passerelle à Météo-Ngangouoni, un forage avec la création de bornes fontaines à Ngambio, la construction de salles de classe et la réhabilitation de passerelles à Talangaï. Le projet de vidange de latrines est peut-être plus original, puisqu'il visait la mise en place d'un service de vidange à coût intéressant devant dissuader les habitants de procéder à des « vidanges archaïques », déconseillées sur le plan sanitaire. Son ambition en terme communautaire était une incitation à l'adoption d'une nouvelle technique rendue plus accessible et attractive parce que subventionnée.

Déroulement des entretiens

L'enquête a donné lieu à environ 90 entretiens, individuels pour la plupart, parfois avec deux interlocuteurs ou, dans quelques cas, en petits groupes³. Un certain nombre d'entretiens ont été également réalisés avec des animateurs d'ONG chargés de la mise en place du programme dans les quartiers ciblés par l'enquête, ainsi qu'avec des observateurs et des collaborateurs anciens ou actuels du PMRU.

La majeure partie des habitants rencontrés sont des gens jouissant de responsabilités administratives, à divers niveaux au sein de leur quartier (chefs de quartiers, de zones, de blocs, de rue) ou encore des habitants ayant collaboré directement avec le projet (collecteurs, membres

³ Ces entretiens ont bénéficié de la collaboration de Bienvenue Kokolo pour le quartier de Ngambio, de la même, d'Aimé Ngabio et d'Eddy Koubemba pour le quartier Météo, de Ghislaine Pepe-Estamo pour le quartier 34 à Poto-Poto, de la même et de Sylvain-Rameau Bemba pour le quartier Simba-Pelle. Ils ont joué le rôle de guides et de traducteurs, (parlant kituba et lari, ou lingala) mais aussi d'informateurs privilégiés sur l'histoire des quartiers et des projets.

des Comités d'initiative locale)⁴. Cette intermédiation est notamment due au fonctionnement institutionnel du Congo relativement hiérarchisé et encadré. Sans passer au préalable par les responsables administratifs, il est quasiment impossible d'enquêter sur les parcelles. Ce personnel politico-administratif est une source d'information privilégiée étant donné qu'il suit de près, du fait de ses fonctions, le déroulement du projet depuis ses origines, et le résultat des collectes. Ces responsables de quartiers et de zones ont également toujours été présents lors des entretiens avec les « simples habitants » rencontrés. Cette situation représente sans doute un biais à l'enquête qu'il convient de signaler dès à présent. Néanmoins, il faut souligner que ces responsables sont également des habitants des quartiers où ils exercent leurs fonctions. Leur vécu est le même que celui des autres habitants, les problèmes quotidiens qu'ils rencontrent sont identiques, même si leur positionnement politique peut probablement les incliner, dans certains cas, à des interprétations orientées.

Enfin, il faut souligner que, malgré le nombre d'entretiens, l'enquête sur laquelle s'appuie ce travail était à visée purement qualitative. Elle avait pour but d'alimenter une réflexion sur les problèmes rencontrés dans l'obtention de la part de la population au financement des projets. Les informations obtenues sont donc des pistes mais ne prétendent pas à l'exhaustivité et ne peuvent donner lieu à aucune interprétation chiffrée.

II. LE PMRU : UN PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT URBAIN DANS UN CONTEXTE POST-GUERRE CIVILE

1. Le Congo : contexte politique et historique

1.1 Le Congo : un pays riche, une population pauvre

Disposant de ressources naturelles très importantes (pétrole depuis 1974, ayant permis une forte croissance économique jusqu'au milieu des années 1980, bois, or, etc.), l'Etat congolais a longtemps eu un fonctionnement rentier, s'appuyant sur une économie minière, et n'a pas développé d'investissements productifs, ni dans l'agriculture, ni dans l'industrie. Jusqu'aux années 90, l'Etat a redistribué une partie des revenus pétroliers principalement sous forme d'emplois dans la fonction publique (un tiers des chefs de ménage brazzavillois en était salarié en 1987). Le salariat dans les emplois publics ou privés a été durant toutes ces années considéré comme le symbole de la réussite et gage de stabilité financière.

⁴ Dans un premier temps, les entretiens ont ciblé les responsables administratifs municipaux (représentants des mairies d'arrondissements, représentants de quartiers, chefs de zones, de blocs). Puis des entretiens ont eu lieu avec des membres des groupes porteurs des projets financés et des collecteurs. Deux députés ont également été rencontrés. Enfin, des rendez-vous individuels ont été pris pour des entretiens auprès de personnes vivant dans les quartiers sélectionnés, de « collecteurs » chargés d'aller solliciter les cotisations des ménages, et de personnes impliquées dans des associations locales. Ce panorama a été complété par une dizaine d'entretiens avec des animateurs participant à la mise en place des projets, et une dizaine d'autres personnes, « observateurs » de la démarche. Deux rencontres avec l'Ordonnateur National du FED et ses deux collaborateurs directs ainsi qu'une rencontre en fin de séjour avec la représentante de l'Union européenne à Brazzaville ont complété les entretiens. Enfin, deux temps de restitutions à l'équipe du PMRU ont été réalisés.

Ce système a tenu plus ou moins bien jusqu'à ce que, dans les années 90, devant la crise liée à l'endettement du pays⁵ et à la chute des cours du pétrole, les directives des organisations internationales et la pression du FMI obligent l'Etat congolais à d'importantes réductions du nombre des fonctionnaires. La dévaluation du Franc CFA est également intervenue dans ce contexte, frappant de plein fouet les classes moyennes. Actuellement, les retraites ne sont plus payées et de nombreux fonctionnaires ne touchent pas régulièrement leurs salaires.

« Aujourd'hui, c'est la misère ». « C'est vrai qu'au temps du mono⁶, les gens ne pouvaient pas s'exprimer, mais il faut reconnaître qu'on mangeait à sa faim. Tout simplement parce que les salaires étaient réguliers ». « Il y a eu trop de compressions de postes »⁷.

L'époque du « mono » fait figure aujourd'hui d'âge d'or au regard de la situation actuelle. L'éducation notamment avait été érigée en priorité dès les années 65 et la scolarisation de masse a eu des effets réels, se traduisant par un niveau de formation de la population active exceptionnel⁸. Aujourd'hui, le niveau scolaire a considérablement diminué, du fait des conséquences de l'ajustement structurel et du manque de moyens affectés au financement de l'Education nationale.

Voyant sa dette extérieure s'amplifier et sa situation économique intérieure se dégrader, le pays qui, aujourd'hui encore, est riche de ressources naturelles, cherche actuellement à bénéficier de l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés.

1.2 Un processus de décentralisation inachevé

En mai 1992, furent organisées les premières élections municipales libres : elles permirent de mettre en place les conseils communaux. En juillet 1994, eut lieu l'élection des maires. Cette nouvelle donne, éphémère, « aurait pu donner à la population davantage de moyens de pression sur les choix publics »⁹ mais les budgets communaux ont continué à dépendre de l'Etat et les municipalités sont restées sans autonomie de budget.

Cette expérience de démocratie municipale n'a pas duré¹⁰. Actuellement, les maires d'arrondissements, ainsi que leurs principaux adjoints formant, au niveau de chaque arrondissement, la « Délégation Spéciale » de la Mairie centrale de Brazzaville, sont nommés par le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD) et ne sont plus

⁵ En 1980, l'encours de la dette totale représentait déjà 98 % du PIB. En 1993, la dette extérieure était équivalente à 250 % du PIB.

⁶ « Le Mono » désigne l'époque entre 1968 et 1990 dite du « monopartisme » où le Congo était un pays marxiste. La Conférence Nationale de 1991 a ouvert dans le pays la possibilité de la création de partis politiques non marxistes, d'élections et d'un pluralisme relatif.

⁷ Entretiens avec des habitants. Novembre 2004.

⁸ Cependant, les coûts de la scolarisation à l'échelle du pays n'ont jamais pu être entièrement assurés par l'Etat et les parents d'élèves furent sollicités dès les premiers temps pour participer au financement de la construction des bâtiments et du mobilier des écoles de même que, plus tard, d'autres secteurs de la société civile (les patrons d'entreprise en 1987). Cf. A.Makonda « Une Ecole « pour le Peuple » ? » in *Politique Africaine*, n°31 : 39-50, 1988 : *Le Congo banlieue de Brazzaville*. Ce sont essentiellement ces jeunes déscolarisés des années 90, n'ayant plus de perspectives professionnelles, qui ont constitué la base de recrutement des milices lors des conflits ultérieurs.

⁹ Dorier-Apprill E., Kouvouama A., Apprill Ch. *Vivre à Brazzaville* Paris, Karthala, 1998 : 243 et 245

¹⁰ « C'étaient des élections *sui generis*, c'est extrêmement bizarre, parce qu'il n'y a pas de corps électoral, mais les chefs de quartier sont élus, par les gens, qui sont invités un jour à se réunir, à voter... Alors ces gens ont quand même un pouvoir constitutionnel, sont reconnus dans la constitution, mais leur mode d'élection, ça... » (entretien avec un responsable d'ONG, novembre 2004).

élus par leurs concitoyens. Au niveau de chaque quartier, dans les arrondissements, siège un comité de quartier qui comprend le « bureau » constitué du chef de quartier, des vice-présidents et secrétaires, ainsi que des chefs de zones qui sont désignés par le chef de quartier. Ce comité représente la mairie au sein du quartier et a pour rôle essentiel de gérer les questions foncières et la sécurité. Le Maire de Brazzaville est en principe élu, de même que les conseillers départementaux qui forment le conseil départemental et les députés.

Ainsi, l'organisation administrative et l'encadrement des populations urbaines issues de l'époque du monopartisme ne sont pas révolus. De plus, l'espace démocratique est étroit, dans la mesure où, actuellement, les responsables municipaux sont nommés et non élus.

Les maires d'arrondissements, ainsi que les chefs de quartiers et les membres des comités de quartiers sont des interlocuteurs incontournables pour le PMRU, le quartier étant l'échelle choisie pour les financements de projets. Ceci peut poser des problèmes quand le maire d'un arrondissement refuse son appui au programme. En effet, le soutien aux initiatives n'est pas systématique :

« On parle ici de la décentralisation, mais on n'en respecte pas le principe. Alors que l'administration locale pourrait soutenir la construction d'une localité à partir des personnes de la société civile qui s'impliquent, elle considère au contraire la localité comme une chasse gardée ce qui a comme conséquence de repousser à l'extérieur de lieux de décision et d'initiative les autres acteurs de la société qui sont bloqués. A partir de là, toute initiative est immédiatement cataloguée comme au bénéfice du pouvoir et se pose un réel problème de confiance »¹¹.

Ceci étant, la société congolaise change et les prises de position des responsables actuels ne sont pas univoques. Ainsi, si certains maires d'arrondissements à Brazzaville vont bloquer une démarche d'appui aux initiatives locales, d'autres ont vu l'intérêt de la chose et jouent volontiers un rôle de facilitateur.

1.3 Une population difficile à mobiliser

Aujourd'hui, la population urbaine congolaise ne trouve plus à s'employer du fait de la disparition des postes dans la fonction publique et du manque cruel d'activités économiques. Des agronomes, informaticiens, etc., survivent actuellement en tenant des emplois de gardiens ou chauffeurs de taxis...

Malgré ce haut niveau de compétence de la population, les contraintes limitant l'initiative privée, liées à la longue période de monopartisme, n'ont pas été ressenties uniquement dans le domaine de la production des biens. Ainsi, à l'époque du « mono », les associations se sont retrouvées interdites de fait si elles n'étaient pas rattachées au parti unique (alors que le pays dispose depuis longtemps d'une loi sur les associations calquée sur la loi 1901 française). Si l'émergence de ce secteur est aujourd'hui devenue possible, il est encore balbutiant de même que le secteur plus large de l'entreprise privée. À Brazzaville aujourd'hui, seuls les entrepreneurs et commerçants « Ouest-Africains » qui tiennent de nombreuses épiceries, ainsi que les boutiques de tissus, prospèrent visiblement. On dit souvent des Congolais qu'ils ne sont pas entrepreneurs, attribuant cela à des motifs d'ordre culturel, mais il ne faut pas sous-estimer dans ce domaine le fonctionnement étatique des années 60 à 90 qui a sans doute nuit au développement des activités économiques et de l'entrepreneuriat privé.

¹¹ Entretien avec un animateur d'ONG, novembre 2004

Au quotidien, au niveau de la population, aucune décision ne semble pouvoir être prise sans l'aval des responsables administratifs. Ainsi, on ne fera pas une collecte élargie, même pour un décès, ni une campagne d'information dans les parcelles, sans avoir l'autorisation au moins du chef de quartier, le plus souvent des responsables de la mairie d'arrondissement. Une association de parents d'élèves sera obligée de demander au Maire d'arrondissement l'autorisation de solliciter des cotisations auprès des parents de l'école. De même, pour une association de prévention sur le sida qui devra demander une autorisation pour pouvoir lancer une campagne d'information porte à porte.

Ce contrôle politique sur la société, intériorisé et souvent justifié par les personnes interrogées, au nom de la sécurité notamment, se maintient indéniablement. En revanche, la capacité de mobilisation des responsables politico-administratifs s'est délitée. Si autrefois la participation aux réunions convoquées par les responsables de quartiers était quasi obligatoire, aujourd'hui les habitants des quartiers peuvent se permettre de ne pas venir aux réunions publiques qui se déroulent dès lors en comités très restreints. Il faut souligner que cette désertion des réunions publiques est probablement d'autant plus fréquente que les habitants n'ont pas à leur disposition d'autres formes de protestation¹².

Ainsi, la marge de manœuvre et de prises d'initiatives reste faible pour les populations. Par ailleurs, dans la même logique, la plupart des associations de la société civile, les ONG notamment, fonctionnent sur ce même modèle polarisé autour d'un chef entouré d'anciens élèves et de disciples¹³.

Qu'il s'agisse selon certains de « pratiques traditionnelles » réinvesties ou du résultat d'une culture politique encore inscrite dans les esprits, l'encadrement des individus et du contrôle de l'information tient une place centrale dans les relations sociales et explique sans doute une certaine réticence à porter des initiatives locales.

« Dans le meilleur cas, le chef de quartier, grâce à sa personnalité, joue le rôle traditionnel du chef de village. Vous avez des chefs de quartier qui sont vraiment des chefs coutumiers, qui sont respectés comme ça et qui ont cette sagesse, qui président sans gouverner... Et qui laissent au pouvoir réel la possibilité de s'exercer sous leur patronage, sous leur bénédiction...

Et puis il y a le cas complètement inverse où le chef de quartier est un politique, et où toute la nuisance du système de cellule de partie intervient. Si le gars est intelligent et qu'il a quand même très envie que le projet réussisse, ça va marcher. Mais il y a des cas tout à fait détestables où ça démobilise tout le monde... »¹⁴.

¹² Faute d'autre forme d'expression, l'« exit » (la « fuite » au sens de Hirschmann, le refus de jouer le jeu imposé) est une façon de manifester sa désapprobation.

¹³ Céline Leroux *L'appui aux ONG, un domaine clé du développement local*. Rapport de stage de DESS « Aménagement local et dynamiques territoriales dans les pays en développement ». IEDES - Paris I - Décembre 2004. Téléchargeable sur le site du GRET.

¹⁴ Entretien avec un responsable d'ONG, novembre 2004.

2. Brazzaville : le contexte spécifique d'une capitale marquée par les guerres civiles récentes

2.1 Brazzaville, capitale du Congo

La capitale de la République du Congo, magnifiquement située au confluent du fleuve Congo et de l'embouchure du Djoué, a représenté longtemps l'Eldorado des paysans de toutes les régions du pays, au premier chef desquels ceux du Pool.

Cette grande ville africaine s'est créée autour du chef-lieu du Congo français. À partir de l'indépendance et jusqu'aux années 80, Brazzaville a connu une croissance très rapide, les quartiers s'ajoutant aux quartiers, sans plan concerté¹⁵. Cet important exode rural, encouragé par les dirigeants de l'époque du monopartisme, a pour conséquence le fait que Brazzaville compte aujourd'hui un peu plus du tiers de la population du pays, soit environ un million d'habitants sur une population totale estimée à 2,9 millions d'habitants. Ses sept arrondissements se sont créés au fur et à mesure et ont été investis par des populations d'origines diverses.

Au plan urbanistique, même les quartiers les plus anciens ou les plus riches sont sous-équipés et les infrastructures sont soit inexistantes, soit insuffisantes, dégradées ou détruites. La population de la capitale a été, de plus, fortement appauvrie par les différents événements survenus depuis une quinzaine d'années : ajustement structurel, dévaluation, et surtout les trois épisodes de guerres civiles qui ont frappé différentes parties de la ville en moins de dix ans.

2.2 Les conflits urbains des années 1990

Le début des années 90 a vu, suite aux accords de La Baule, la République Populaire du Congo prendre un tournant important avec la tenue d'une Conférence nationale, dans le cadre du mandat de Denis Sassou Nguesso, dernier président de l'époque du « monopartisme ». Cette conférence nationale fut suivie d'une élection présidentielle au suffrage universel qui vit arriver au pouvoir le président Pascal Lissouba.

Suite à ce virage politique, depuis 1993, Brazzaville a été le théâtre d'escarmouches nombreuses et surtout de trois épisodes de conflits armés d'une violence extrême. Pratiquement tous les quartiers de la ville ont été touchés, à un moment ou l'autre, aussi bien les quartiers populaires (notamment La Base - Ngambio à Mfilou, Makelekele, Bacongo en 1993-1994 et en 1998-1999) que les « beaux » quartiers du centre ville et les arrondissements nord et est, violemment bombardés en 1997¹⁶. Sans entrer dans les détails de ces conflits, il nous semble nécessaire de décrire rapidement les principaux événements qui se sont déroulés lors de ces trois guerres civiles.

En 1993, année suivant l'élection démocratique de Pascal Lissouba à la présidence de la République, furent créées quasi simultanément les milices « Cocoyes » et « Zulu » du président, les « Ninjas » du maire de Brazzaville Bernard Kolelas et les « Cobras » de Denis Sassou Nguesso.

¹⁵ « Longtemps perçue comme le lieu de toutes les réponses à toutes les questions humaines, depuis la colonisation jusqu'à nos jours, Brazzaville n'a cessé de recevoir les populations d'ailleurs. Cet afflux de personnes a occasionné une augmentation vertigineuse de la population. Aujourd'hui, la ville s'étend sur des dizaines de milliers d'hectares, posant ainsi des problèmes de plus en plus insurmontables ». Joseph N'Guembo, *Etude de diagnostic des arrondissements de Brazzaville*. PMRU, novembre 2002 : 67.

¹⁶ Comme dit, les quartiers sélectionnés pour l'enquête sont situés dans quatre arrondissements différents, représentatifs des partitions politiques entre les quartiers de Brazzaville depuis une dizaine d'années.

De juin 1993 à janvier 1994, un premier épisode de conflits vit s'opposer durant plusieurs mois les partisans de Pascal Lissouba et ceux de Bernard Kolelas¹⁷. Il s'est traduit par des mouvements croisés des diverses populations originaires du « Sud » du pays (« Niboleks », partisans de Pascal Lissouba contre « Lari » proches du maire de Brazzaville), entre plusieurs parties de la capitale. Les hostilités, qui n'ont touché qu'une petite partie de Brazzaville, se sont cristallisées entre les arrondissements de Bacongo et de Mfilou, « deux quartiers populaires et périphériques, peuplés d'habitants qui partagent fondamentalement la même culture kongo - ce qui n'empêcha pas le conflit de prendre une tournure ethnique, causant déjà des milliers de victimes et (...) de réfugiés dans cette partie de la ville... À l'époque, le centre ville et les quartiers nord sont restés quasiment intouchés»¹⁸. On évalua le nombre de morts à environ 2.000 et, dans l'arrondissement de Mfilou, on compta environ 13.000 maisons et bâtiments détruits¹⁹, alors que le reste de la ville ne gardait pratiquement aucune trace des événements. Les déplacements de populations concernèrent entre 100.000 et 200.000 personnes de novembre 1993 à février 1994, « dans un gigantesque chassé-croisé entre les quartiers refuges de deux bords »²⁰ et contribuèrent, avec le départ d'un certain nombre de « sinistrés » de Mfilou vers d'autres quartiers, à modifier nettement l'équilibre démographique urbain²¹.

De juin à fin octobre 1997, après trois ans de paix durant laquelle chaque homme politique réarmait sa milice, Denis Sassou Nguesso reprit le pouvoir à l'issue d'une nouvelle guerre. L'exil forcé de ses concurrents recréa un lien entre les deux populations « sudistes », polarisant cette fois-ci le conflit entre « nordistes » (partisans de Denis Sassou Nguesso) et « sudistes » (Lari et ressortissants du « Grand Niari », alliés cette fois-ci). Après un mois d'hostilités qui avaient embrasé le centre ville et les quartiers nord (notamment Talangā...), « un bref cessez le feu [permet] à des dizaines de milliers d'habitants de fuir cette partie de la ville, se dirigeant soit vers les régions rurales du nord, soit vers l'arrondissement de Bacongo »²². Bacongo, qui échappa pratiquement aux combats durant les trois premiers mois de conflit, accueillit pour quelques mois « toutes les fonctions normalement situées au centre ville » avant qu'un basculement des alliances politiques n'en fasse un autre épice du conflit. Brazzaville se retrouva vidée des deux-tiers de sa population jusqu'à la fin des hostilités. Quant aux quartiers nord, refuge des « Cobras » de Denis Sassou Nguesso, ils furent bombardés par l'armée jusqu'à l'issue de la guerre. Ils étaient entièrement à reconstruire fin 1997.

¹⁷ Les Lari d'une part, censés soutenir Bernard Kolelas, et les « Niboleks » d'autre part, néologisme désignant en terme de pseudo-groupe régional les différents groupes ethniques non Lari, des régions méridionales du Niari, de la Bouenza et de la Lekoumou, dont Pascal Lissouba lui-même est originaire.

¹⁸ Dorier-Apprill et al, 1998 : 283-284.

¹⁹ Dorier-Apprill et al, 1998 : 316 note 52.

²⁰ Les Brazzavillois originaires des régions du « Grand Niari » (les « Niboleks »), vivant à l'époque dans les arrondissements sud de Makelekele (où sont situés les quartiers Météo 13 et 15A étudiés dans le cadre de cette enquête) et de Bacongo, furent contraints de se replier sur l'arrondissement de Mfilou, plus au nord. De plus, on assista à des migrations massives de populations « sinistrées » fuyant Mfilou en direction des quartiers est (Dorier-Apprill et al, 1998 : 316 et 327).

²¹ Mfilou, arrondissement du nord-ouest de la ville (dont le quartier de Ngambio a été étudié pour cette enquête) est ainsi resté peuplé dans des proportions caractéristiques par de nombreux ressortissants des régions du « Grand Niari », alors qu'en étaient expulsés en direction des arrondissements sud de Bacongo et Makelekele de nombreux Lari censés être, pour leur part, liés à Bernard Kolelas, ces mouvements de populations accentuant la polarisation ethnique au sein de la ville.

²² Dorier-Apprill et al, 1998 : 336.

Le 18 décembre 1998, les arrondissements de Baongo et Makelekele furent brutalement vidés de leurs habitants²³ par l'armée et les miliciens « Cobras » de Denis Sassou Nguesso, au motif d'attaques de la ville par les « Ninjas » de Bernard Kolelas et du Pasteur Ntumi, arrivant du Pool. Ce furent à nouveau environ 200.000 habitants des arrondissements sud (soit près du quart de la population de la capitale) qui se virent obligés de prendre la fuite précipitamment. Ils ne rentrèrent dans leurs quartiers, pour ceux réussirent à revenir, que six à huit mois plus tard, entre mai et juillet 1999. Les quartiers nord de la ville accueillirent certains des réfugiés.

D'autres réussirent à passer en République Démocratique du Congo, mais la plupart des habitants fuyant la guerre se retrouvèrent dans les villages et forêts du Pool²⁴. Les habitations de ces arrondissements furent totalement pillées. La plus grande partie des réfugiés de Baongo, Makelekele et de Mfilou ne retrouvèrent à leur retour que les murs de leurs maisons, celles-ci ayant été vidées la plupart du temps intégralement (jusqu'aux portes et aux tôles des toitures).

Des représentations communes décrivent comme source de ces violences un conflit « nord/Sud », datant de la guerre de 1959 qui avait opposé deux factions politiques, regroupant l'une les « Mbochi » ou, plus globalement, les « gens du nord », l'autre les « Lari », population largement majoritaire dans le sud du pays. Cette représentation est toujours très présente dans les discours quotidiens et est sans doute accentuée par les conflits récents. Néanmoins, pour nuancer, il faut souligner que ces différents épisodes de violences « n'ont pas engagé massivement toute la population, mais uniquement une frange de jeunes recrutés par les partis politiques parmi plusieurs générations de « déclassés » des quartiers : jeunes déscolarisés ou désœuvrés, délinquants ou sinistrés ». Les auteurs, qui ont travaillé sur ces questions, affirment qu'on ne saurait parler à propos de ces événements « d'explosion de l'irrationnel ou d'irruption de l'ethnicité », et que « les jeunes miliciens, en majorité âgés de 18 à 22 ans, ont incontestablement été l'objet d'une manipulation, d'autant plus facile qu'elle a été menée à une époque où l'effondrement économique succédant à des années d'euphorie pétrolière leur interdisait pratiquement tout espoir d'accéder au statut social de leurs aînés »²⁵.

Enfin, il faut retenir que ces « guerres civiles » ont été avant tout des « guerres contre les populations »²⁶ menées par des milices montées sur des bases régionales (avec un affichage « ethnique ») et utilisées par des hommes politiques en compétition.

Les conséquences des guerres ont été énormes pour la population de Brazzaville, autant en termes de nombre de morts et de déplacés, que de traumatismes physiques et psychologiques et de destruction de la capitale.

²³ Très majoritairement Lari, censés soutenir Bernard Kolelas et ses « Ninjas ». Ceux-ci, de fait, se retournèrent au bout d'un certain nombre de mois contre ces réfugiés épuisés et ceux qui les avaient accueillis dans le Pool, mettant à mal, s'il en était encore besoin, le mythe de la solidarité politico-ethnique.

²⁴ Ces populations souvent complètement citadines se trouvèrent obligées de trouver les moyens de tenir sans ressources, dans des conditions de sous-alimentation et de vulnérabilité extrêmes. De plus, dans la région du Pool, les « Ninjas » se retournèrent, souvent avec une extrême violence, contre ces populations ainsi que les villages censés leur être alliés, quand ceux-ci devinrent incapables économiquement de continuer à les soutenir. Au retour, on assista, dans les « couloirs humanitaires » constitués pour permettre le retour sur Brazzaville, ou à l'arrivée des bateaux de Kinshasa, à des épisodes d'assassinats systématiques des jeunes gens soupçonnés d'être « Ninjas », à des viols en très grand nombre, ainsi qu'à de multiples exactions commises par l'armée et ses supplétifs (Le Pape et Salignon, MSF, Paris 2001).

²⁵ E. Dorier-Apprill, *Politique Africaine* n°64, décembre 1996.

²⁶ Rémy Bazenguissa-Ganga « Violences contre les civils au Congo » in Marc Le Pape et Pierre Salignon *Une guerre contre les civils*, MSF-Karthala 2000, pp 59-91 ; E Dorier-Apprill, « Jeunesse et ethnicités citadines à Brazzaville » in *Politique Africaine* n°64, décembre 1996 : 73-88.

2.3 Les conséquences des conflits

Mise en forme : Puces et numéros

Conséquence de ces destructions qui s'ajoutent à un très important déficit en matière de gestion, la situation socio-économique et urbaine est aujourd'hui catastrophique dans tous les arrondissements de la capitale et particulièrement les quartiers populaires, du fait de la faiblesse des revenus des ménages et de l'incapacité des pouvoirs publics à gérer et à reconstruire.

Dans les quartiers périphériques essentiellement résidentiels, « tout manque, même l'équipement essentiel, tel l'eau potable, l'électricité, les voies de communication praticables de tout temps, et parfois même l'école et le dispensaire. C'est le système « D », solidarité et compromis, qui sont les maîtres mots pour la création d'un cadre « habitable » pour les populations résidentes»²⁷.

Les conséquences de ces guerres sont également importantes en termes de déplacement des habitants et de constitution de quartiers-refuges à fortes dominantes ethniques. Si avant 1991 « on n'avait pas l'habitude de s'inquiéter de savoir d'où était ou d'où venait chacun »²⁸, suite aux manipulations politiques et aux violences exercées sur les populations durant les guerres, les critères ethniques avaient pris une nouvelle importance. Lors du PMRU I (avant septembre 1999) par exemple, il n'aurait pas été possible à un animateur originaire du « sud » de travailler dans un quartier « nord » ni à un animateur originaire du « nord » de travailler dans un quartier « sud ». Aujourd'hui, si les préjugés réciproques entre « nordistes » et « sudistes » restent répandus dans les discours quotidiens, il semble que les habitants de la ville aient pris une distance avec tout discours de haine interethnique, censée être à l'origine des conflits. Les personnes interrogées sur ce point lors des entretiens sont en effet explicites sur le fait que le problème de fond n'est pas d'ordre ethnique ni même régional, mais qu'il est avant tout politique.

La population fait montre par ailleurs d'une grande discrétion concernant la guerre et la dégradation importante de ses conditions de vie. Elle se présente surtout comme désillusionnée au plan politique, épuisée, désirant une paix durable.

3. Le contexte opérationnel : le PMRU II

3.1 Histoire du programme

Le Programme de Micro Réalisations Urbaines II est le fruit d'une longue histoire, qu'il convient de retracer pour mieux comprendre les enjeux et les déterminants concernant les cotisations des bénéficiaires.

Tout d'abord, il faut préciser que le PMRU II est arrivé deux ans après un premier programme, le PMRU I, qui a fonctionné, malgré des interruptions, de janvier 1997 à juillet 2000. La première orientation de celui-ci début 1997 était, à la demande du Ministère des Affaires Sociales, d'agir dans le cadre de la reconstruction en fabriquant et en commercialisant à un prix abordable des briques et des tuiles, afin de soutenir individuellement les habitants victimes des conflits de 1993 en les aidants à rebâtir leurs maisons.

La guerre de 1997 interrompit ces activités. Lorsque le PMRU I reprit, décision fut prise de recentrer les actions sur des microréalisations d'intérêt collectif plutôt que de soutenir des demandes individuelles de reconstruction. Les projets financés par le Fonds d'Appui aux Initiatives Sectorielles du PMRU I se mirent en place en janvier 1998.

²⁷ E. Dorier-Apprill *ibid*, in *Politique Africaine* n°64, décembre 1996 :73-88.

²⁸ Une animatrice de projet, novembre 2004.

Un nouvel épisode de guerre, de décembre 1998 à mi-99, entraîna dès les premiers jours du programme l'évacuation en urgence du coordonnateur français du PMRU I. Il ne revint qu'au mois de mars suivant. Le programme se poursuivit mais rencontra des difficultés importantes à réunir la participation des « bénéficiaires ». Quelques mois avant la fin de la convention, seulement un quart du fonds disponible avait pu être consommé. Il fut alors décidé, devant l'urgence de trouver des projets capables de réunir la part de financement local, de travailler avec des institutions susceptibles de mettre rapidement sur la table leur quote-part, sans passer par une organisation de collecte lourde et longue à mettre en place. C'est ainsi que pratiquement les trois-quarts des projets furent signés dans les tous derniers mois du PMRU I, avec des organismes religieux (paroisses, congrégations) ou d'autres structures s'appuyant sur une institution pérenne (hôpitaux d'Etat, etc.). Le PMRU I s'arrêta officiellement en juillet 2000 et l'équipe fonctionna en appui aux projets jusqu'en décembre 2000.

Il fallut ensuite deux ans pour que le PMRU II se mette en place (juillet 2002), avec une nouvelle optique. Celle-ci provient des recommandations d'une évaluation faite au terme du PMRU I qui a donné lieu à un appel d'offres axé sur le renforcement des acteurs de la société civile. La réponse du GRET, opérateur qui remporta l'appel d'offres, a renforcé ce trait. La phase I du PMRU II est aujourd'hui achevée, une deuxième phase l'ayant relayée depuis janvier 2005. Nous n'évoquerons ici que la première phase du PMRU II, l'enquête sur laquelle s'appuie ce travail s'étant déroulée en novembre 2004 à la fin de celle-ci, dans l'objectif de contribuer à une réflexion plus générale sur les réorientations utiles à cette seconde phase actuellement en cours. Une deuxième phase a été réalisée depuis, avec des réorientations méthodologiques et stratégiques, issues notamment des erreurs ou des apprentissages réalisés en première phase par l'équipe. Certaines de ces réorientations seront mentionnées rapidement en conclusion, afin de souligner certaines évolutions du programme dans son dernier cycle.

Le dispositif du PMRU II s'est inscrit au départ dans un ensemble de programmes mis en œuvre par le GRET et s'inspire principalement du programme FOURMI, programme de micro-réalisations et renforcement des capacités réalisés au Cameroun entre 1995 et 1998²⁹.

Dans ses principes, le PMRU II tente de réaliser la jonction entre les directives du bailleur, l'Union européenne (réaliser des microréalisations à caractère social, appui à la coopération décentralisée, à la société civile et apport de 25 % du montant par les populations « bénéficiaires ») et une vision du GRET notamment fondée sur ses expériences passées, beaucoup plus orientée vers des enjeux de développement local (renforcement de capacités et de compétences, concertation multi-acteurs...). Pour combiner ces deux objectifs, le PMRU II met en place une démarche mixte entre microréalisations et stratégie de participation des populations et des instances municipales et associatives. Le PMRU II cherche à prendre ses distances avec une « simple » démarche de microréalisations. Ainsi, les réalisations, qui doivent être de qualité, doivent être aussi l'occasion d'un renforcement de la « société civile » locale, autrement dit d'un soutien aux ONG, associations, entreprises et bureaux d'études.

« Au PMRU II, on aborde l'approche « coopération décentralisée ». Le projet n'est plus une fin en soi, mais devient un moyen pour renforcer la cohésion, pour initier les acteurs à la démocratie locale, à la gestion participative... C'est une approche plus complexe »³⁰.

²⁹ Une mission d'identification du programme a été réalisée pour le GRET par l'ancien coordonnateur du programme FOURMI.

³⁰ Entretien avec un ancien animateur. Novembre 2004.

Dans cette optique, la participation financière qui est demandée aux populations est destinée à garantir leur intérêt pour les projets et représenter une chance d'appropriation permettant aux réalisations de durer. Cette stratégie relève de l'idée selon laquelle un projet 100 % subventionné ne serait pas « approprié » par les habitants.

« Dans le temps, quand l'Union européenne venait réaliser des projets au Congo, l'argent n'était pas donné à la société civile mais au gouvernement qui devait réaliser les projets. Comme les gens se disaient « C'est le blanc qui a donné », les activités ne se pérennisaient pas, les ouvrages n'étaient pas entretenus... »³¹.

Pour cette raison, l'Union européenne aurait opéré un changement de stratégie dont le principe de participation, suivant lequel doit fonctionner le PMRU, est issu.

« Il vient simplement en appui, exigeant maintenant une contrepartie de 25 % pour la population, afin que les gens soient concernés et défendent leur bien. Le PMRU n'a pas donné l'argent, il faut que la population le sache. Il a mis à votre disposition 40 millions de F CFA mais il ne les a pas donnés, ni déjà versés à une entreprise ou autre. Cherchez les 25 %... au fur et à mesure que vous les mobilisez, on vous donnera trois fois la somme que vous avez réunie. Le PMRU a sa caisse pour chaque quartier et sort l'argent au fur et à mesure que les projets sont réalisables »³².

Ainsi, la participation se doit d'être une participation « de qualité » :

« Il ne suffit plus de collecter de l'argent, mais que l'on veut savoir d'où provient cet argent et l'on veut aussi que le peu d'argent qui vient du quartier soit de l'argent qui vient du plus grand nombre d'habitants possible »³³.

Cette volonté d'impliquer un grand nombre d'habitants dans la démarche a conduit implicitement à la recherche de ce qu'on pourrait nommer une « bonne cotisation ».

3.2 Le dispositif mis en place

Mise en forme : Puces et numéros

Architecture d'ensemble

Le PMRU II a mis en place deux fonds :

- Le FAISEC, fonds d'appui aux initiatives sectorielles, pour les projets dits sectoriels portés par une instance municipale ou par une ONG suffisamment expérimentée et compétente pour être capable de réaliser seule son projet, sans l'appui d'animateurs provenant d'une ONG d'ingénierie sociale (cette situation reste toutefois rare à Brazzaville) ;
- Le FADELO, projet d'initiative local, pour des projets issus d'une élaboration participative dans les quartiers où était implanté le programme. C'est ce second dispositif, le Fadélo, qui nous intéresse ici.

Déroulement du programme

De juillet 2002 à décembre 2004 (phase I), le PMRU II intervient donc, au titre du Fadélo, dans dix quartiers pilotes, avec cinq ONG principales et neuf ONG secondaires d'animation sociale. Ces ONG sont chargées, par l'intermédiaire d'un animateur, de l'ingénierie sociale dans les quartiers. Représentant le PMRU dans les quartiers, elles ont une large autonomie

³¹ Entretien avec un animateur du programme. Novembre 2004

³² Entretien avec un animateur du programme. Novembre 2004

³³ Entretien avec un ancien animateur. Novembre 2004.

dans la mise en œuvre du programme et développent les méthodes et stratégies qui leur semblent pertinentes. Cette marge de manœuvre et autonomie laissées aux ONG expliquent les différences de politique et de choix au sein du programme selon les quartiers d'intervention. D'une manière générale, les ONG ont eu pour rôle :

- De réaliser les schémas de développement local dans chacun des quartiers et de définir les priorités. Ces études ont consisté à répertorier les infrastructures existantes, les grands problèmes du quartier, l'histoire du quartier, les organisations existantes, etc. ;
- De faire au niveau de chaque quartier le lien avec les autorités locales et les différents intervenants sociaux ;
- D'appuyer les groupes porteurs (soit des groupes créés pour « porter » le projet, soit des groupes existants) au montage de projets. Les groupes porteurs sont en grande partie constitués de responsables politico-administratifs locaux, vivant dans le quartier, souvent membres des bureaux de zones et de blocs. Les projets sont ensuite classés par niveau de priorité à l'occasion d'assemblées générales de quartiers, réunissant également essentiellement (mais pas exclusivement) des responsables administratifs ;
- De préparer et convoquer les comités de sélection des projets, pour présentation et approbation des projets. Ces comités comprennent les membres des groupes porteurs venus présenter leur projet, le Maire d'arrondissement, des représentants du PMRU, du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, ainsi que l'Ordonnateur national du FED. Les représentants du quartier ou des ONG concernées sont également le plus souvent présents. Ces comités d'attribution sont un temps fort de la démarche car ils permettent d'impliquer les responsables et services municipaux dans la validation des actions et la réalisation directe de certains projets ;
- Une fois les projets validés par le comité, la collecte des cotisations est lancée. Il s'agit de trouver un quart du coût des projets auprès des populations. Les collectes sont prévues sur une durée fixée à l'avance³⁴ et elles ont fait l'objet d'un lancement officiel dans tous les quartiers. Les collectes sont organisées soit au sein de l'association porteuse du projet quand il s'agit d'un projet spécifique, soit au niveau géographique, sur tout le quartier ou sur certaines zones, quand il s'agit d'un projet d'intérêt collectif. Les organisateurs sont le comité de collecte créé lors d'une « assemblée générale de quartier » et les groupes porteurs. Une procédure rigoureuse est établie pour la collecte, visant à une transparence totale sur les montants collectés et sur l'identité des cotisants, et à une sécurité maximale quant au devenir des cotisations (ouverture de comptes spécifiques, dépôts réguliers...) ³⁵. Les habitants ont la possibilité d'être informés de l'avancée des projets par les animateurs qui doivent organiser une réunion à la fin de chaque mois. Un « encouragement » de 5 % du montant de cotisations collecté était accordé aux collecteurs en reconnaissance de leur travail, somme qui était ajoutée au montant à trouver lors des collectes ;
- Une fois les projets validés et la contribution locale réunie, on entre dans la phase de réalisation. Le dépôt des 25 % du coût d'une réalisation donnée sur le compte affecté à celle-ci est nécessaire pour pouvoir débiter les travaux. Le groupe porteur est généralement maître

³⁴ La durée de collecte a été cependant rallongée pour les quartiers qui n'avaient pas réussi à atteindre le montant attendu.

³⁵ Voir les travaux d'Anne-Gaud Millorit : *Lancement des collectes. Guide C3*, et *La collecte : complément au guide C3*, ainsi que les fiches sur le *Compte rendu de l'assemblée générale de validation du projet*, sur l'*Organisation de la collecte générale*, etc. PMRU II, 2004.

d'ouvrage et responsable de la bonne exécution des travaux, avec l'appui du PMRU qui contrôle la réalisation finale avant livraison.

Durant toutes ces étapes, les animateurs ont pour rôle d'appuyer les groupes porteurs en renforçant leur structuration, et en les aidant pour la définition et le montage du projet, pour rédiger l'appel d'offres et élaborer une stratégie de collecte des 25 % de fonds de contrepartie³⁶.

Parallèlement au travail des animateurs, un bureau d'études est chargé des études techniques préalables et du suivi technique des projets. Les entreprises chargées des travaux sont sélectionnées sur appel d'offres restreint. L'implication d'un bureau d'études techniques et d'entreprises spécialisées a pour objectif de séparer les fonctions techniques et les fonctions d'ingénierie sociale et doit assurer une meilleure qualité des réalisations techniques³⁷.

Durant toute la démarche également, l'équipe du PMRU organise des formations pour les animateurs mais aussi pour les bureaux d'études techniques et les entreprises. Le travail de renforcement des compétences de ces acteurs intermédiaires entre le programme et les groupes porteurs est une dimension importante, et qui a pris de plus en plus d'ampleur au cours du programme.

Cette première partie de contexte nous a permis de recadrer la question des collectes et de la participation financière des populations dans le dispositif d'ensemble du PMRU et dans le paysage spécifique des quartiers de Brazzaville. Il s'agit à présent d'entrer dans le cœur du sujet de l'étude, la question des logiques de financement du programme, de ses résultats et de ses déterminants.

III. LA COLLECTE ET LES LOGIQUES DE FINANCEMENT DES MICRO- REALISATIONS : PRINCIPES, MODALITES, RESULTATS

1. Les règles du jeu fixées par l'Union européenne : l'Accord de Cotonou et le Programme Indicatif National pour le Congo

Les relations établies dans le domaine du développement entre l'Union européenne et les pays ACP, dont le Congo Brazzaville fait partie depuis le premier Accord de Yaoundé en 1963, ont été redéfinies par l'Accord de Cotonou, conclu en 2000 pour 20 ans. Les règles de ces accords sont en vigueur depuis le 1^{er} avril 2003. La nouvelle approche vise notamment à « accorder plus de responsabilités aux Etats ACP » à travers un partenariat s'appuyant sur cinq « piliers », parmi lesquels une promotion des approches participatives et une réforme de la coopération financière. Ainsi, les acteurs « non étatiques », « par exemple le secteur privé ou les partenariats économiques et sociaux », ont un rôle important à jouer « dans la conception ainsi que dans la mise en œuvre des stratégies et des programmes de développement ».

³⁶ *Ibid.* : 16.

³⁷ Ainsi, comme le précise la mission de cadrage du programme réalisé par le GRET : « Un échec de la technique (mauvaise qualité des ouvrages ou surcoût injustifié), dès lors que les habitants sont fortement impliqués, peut ruiner un long travail d'animation ». Les fonds engagés étant « triplement publics », puisqu'il s'agit de l'argent des contribuables européens devenu l'argent de l'Etat congolais, et de l'argent des populations de Brazzaville, « la qualité des réalisations est donc un objectif qui reste essentiel ».

Parmi différents mécanismes de coopération, l'Accord de Cotonou prévoit explicitement la réalisation de programmes de microprojets basés sur le principe suivant : « une participation au financement de microréalisations et de la coopération décentralisée est assurée par le Fonds, dont la contribution ne peut, en principe, dépasser les trois-quarts du coût total de chaque projet. Ce solde peut être financé :

- par la collectivité locale concernée dans le cas des microréalisations (sous la forme de contributions en nature, de prestations de services ou en espèces, en fonction des possibilités) ;
- par les acteurs de la coopération décentralisée, à condition que les ressources financières, techniques, matérielles ou autres mises à disposition par ces acteurs ne soient pas, en règle générale, inférieures à 25 % du coût estimé du projet ou du programme ;
- et à titre exceptionnel, par l'Etat ACP concerné, soit sous forme d'une contribution financière, soit grâce à l'utilisation d'équipements publics ou à la fourniture de services »³⁸.

L'Union européenne considère donc, pour les programmes de microréalisations, la règle de 25 % de participation des « bénéficiaires » comme intangible. Mais elle est en revanche très souple sur l'origine de cet argent, qui peut provenir de la collectivité territoriale, de dons ou de cotisations de manière indifférenciée. De plus, pour ces programmes, l'Union européenne prévoit trois modes de participation des populations : en matériaux, en travail et en argent, cette souplesse devant permettre d'atteindre le montant de 25 % du coût des projets par la valorisation des apports non monétaires. Ces apports en nature ou en travail, pensés essentiellement pour des projets ruraux, se révèlent plus compliqués à appliquer dans le cadre de projets en milieu urbain.

2. Les principes et les règles établis par le PMRU : un choix stratégique d'insister sur la participation financière des habitants et sur les collectes

2.1 Les principes

La participation financière comme levier de mobilisation

Suivant cette démarche, le PMRU II, financé par l'Union européenne, a mis en place un programme de microréalisations, faisant de la participation financière des « bénéficiaires » l'un des piliers de son intervention. Ainsi, le coordinateur du programme souligne : « c'est nous qui avons posé des critères d'origine en demandant un apport minimum des bénéficiaires directs : au moins 45 % de l'apport par la population et au moins 20 % en cash »³⁹.

L'accent mis sur l'apport financier direct des populations répond à la volonté, dans un idéal démocratique, d'impliquer un grand nombre d'habitants dans la démarche. Ces objectifs de mobilisation conduisent à la recherche de ce qu'on peut désigner comme la « bonne cotisation », se traduisant par un fort accent mis sur les collectes de quartiers et une réticence vis-à-vis des fonds apportés par de gros donateurs, notables ou institutions.

³⁸ Accord de Cotonou, Partie 4, Titre II, Chapitre 5, Article 71.

³⁹ Selon le coordinateur du PMRU II, printemps 2005.

Cette stratégie est différente de celle adoptée sur la participation financière dans le cadre du PMRU I. Comparée à l'étape précédente, celle engagée par le PMRU II a en effet pour ambition d'obtenir « une participation de qualité »⁴⁰. Il ne suffit donc plus de récolter de l'argent, mais il s'agit de susciter à travers la participation financière une mobilisation du plus grand nombre d'habitants possible. « Ainsi, si un projet est présenté par un petit groupe (inférieur à 20 personnes) même si l'argent est disponible, ce n'est pas un projet intéressant »⁴¹, car il ne répond pas à l'objectif de large mobilisation. Contrairement au fonctionnement du PMRU I, dans le PMRU II, l'exigence d'une certaine surface des groupes porteurs est présente, ce qui a entraîné des « perturbations » dans l'esprit des personnes sollicitées pour cotiser.

« Il y avait des gens qui avaient de l'argent collecté qui n'avait pas servi, dans un compte, et qui attendaient depuis deux ans que le PMRU redémarre... Et le projet a redémarré avec une stratégie tout à fait différente. Là il y a eu une période de perturbation. Ils ne s'y sont plus retrouvés. Il a fallu le temps de comprendre la nouvelle démarche, de s'y impliquer... »⁴².

Cette volonté de mobiliser la participation financière des populations repose sur l'idée que cette contribution est « incontestablement l'indicateur principal de l'intérêt des bénéficiaires »⁴³ et qu'elle doit éviter à terme de voir les bénéfices des projets réalisés monopolisés par quelques notables. La participation financière serait l'indicateur essentiel de la « motivation » des populations et le moyen pour elles de « s'approprier » véritablement les réalisations. Il est jugé préférable « que chaque membre du quartier ou zone concernée apporte un peu d'argent (ce qui indique un intérêt collectif pour le projet) en lieu et place d'un apport par un nombre restreint d'individus, peut-être plus aisés économiquement, mais qui limite ainsi l'appropriation collective du projet »⁴⁴. De plus, la participation financière de tous permet aussi de s'impliquer dans « un effort solidaire » car « ce mode de fonctionnement développe une mentalité solidaire dans le quartier : « j'aide mon voisin aujourd'hui et il m'aidera demain » »⁴⁵.

En outre, cette large mobilisation est également considérée comme l'assurance que les populations s'inquiéteront du bon fonctionnement des réalisations et se donneront les moyens de les gérer et de les entretenir. Ainsi, « mobiliser de l'argent est une opération qui sera appelée à se répéter pour faire face aux coûts d'entretien et de maintenance des ouvrages ». Le document de programmation insiste sur l'idée que si une telle mobilisation n'est pas possible au moment de l'investissement, « on peut ensuite douter de la capacité des bénéficiaires à faire face aux charges »⁴⁶.

Enfin, la collecte générale visant tout un territoire (quartier, zone ou bloc) est également justifiée comme étant un moyen d'apprentissage, permettant d'aider les populations à se préparer à une logique financière à venir qui verra la transformation du « concept de cotisations en concept de taxes et d'impôts »⁴⁷.

⁴⁰ Entretien réalisé avec une personne ayant travaillé dans le cadre du PMRU I.

⁴¹ Entretien avec une personne ayant travaillé pour le programme. Novembre 2004.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Christophe Hennart, *Orientations et méthodologie d'action du PMRU phase II*. GRET, juillet 2002 : 36.

⁴⁴ José Da Costa, *Mission de suivi du Programme de Microréalisations en milieu urbain*, mai 2003 : 14.

⁴⁵ Anne-Gaud Millorit, *La collecte : complément au guide C3 : 1 PMRU / Fadélo*.

⁴⁶ Christophe Hennart, *Orientations et méthodologie d'action du PMRU phase II*. Mission de cadrage du programme. GRET DSU/SPM, juillet 2002, p 37.

⁴⁷ *Ibid.*

L'accent mis sur la participation financière par rapport à la participation en nature et en travail

Nous l'avons vu, un certain nombre de normes supplémentaires ont donc été établies par le PMRU II concernant la part des 25 % exigés par l'Accord de Cotonou. Le groupe porteur qui représente les populations bénéficiaires doit apporter 25 % du financement, dont « au moins 60 % en espèces et au plus 40 % de son apport en valorisé : heures de travail et/ou matériel »⁴⁸.

Dans le souci d'éviter une « survalorisation » des apports non monétaires, des seuils de valorisation autorisée des matériaux et du travail apportés par la population ont également été fixés.

L'accent mis sur la mobilisation financière est par ailleurs justifié par l'argument « concret », qu'en ville la valorisation du travail et des matériaux est particulièrement difficile.

En effet, « en ville tout se paye », « les jeunes ne travaillent pas gratuitement »⁴⁹ et l'on ne peut pas non plus compter sur une mobilisation efficace des jeunes par les aînés (contrairement aux situations villageoises où un tel type de participation semble envisageable, du fait également d'un fonctionnement plus tourné vers l'autosubsistance). De même, le matériel est rarement mobilisable par des particuliers et difficilement stockable. La participation en nature, notamment en milieu urbain, risquerait parfois de compliquer le travail des entreprises qui ont besoin de matériaux spécifiques que les habitants peuvent rarement fournir en qualité et en quantité requises. La participation en nature est pourtant encouragée au coup par coup par le PMRU, selon le type de projets, d'une manière pragmatique. Ainsi, certains projets se prêtent à des apports en nature, mais la plupart ne s'y prêtent pas (par exemple, quand il s'agit de construire une passerelle ou de creuser un forage). Il est arrivé au PMRU de refuser de prendre en considération certains apports de matériel ou la valorisation d'un terrain par exemple. Une telle valorisation a été par exemple refusée pour des brouettes (offertes au groupe porteur par un autre organisme) proposées dans un projet de ramassage d'ordures ménagères. En revanche, le prêt d'un terrain pour installer le forage de Ngambio a été accepté comme un apport en nature valorisable. La crainte principale face à de telles propositions est de voir une seule personne (le propriétaire du terrain) prendre une part trop importante au financement du projet, dépossédant la population de sa capacité à prendre la maîtrise de la réalisation.

En ce qui concerne la participation en travail, elle n'est effectivement que rarement possible, car, étant donné le type de réalisations entreprises, l'aide d'un grand nombre d'ouvriers non qualifiés n'est pas souvent utile. Par ailleurs, il semble que l'on se heurte à un refus de tout travail bénévole dans le cadre du PMRU, même en guise de cotisation, alors même que les taux de chômage et d'inactivité sont très importants. Une piste d'explication est probablement le fait que ces gens, qui sont considérés et se décrivent comme inactifs, exercent en réalité une multitude de petites activités : les femmes installent un petit commerce devant la parcelle (argile, sucre...), vendent des beignets, des gâteaux, de l'eau glacée, des jus de fruits, des vêtements importés ou des pagnes. Les hommes, eux, peuvent trouver à s'engager une journée ou l'autre auprès d'un artisan, tenir un « cinéma »... De fait, personne ne reste là sans rien faire et tout le monde ou presque cherche à « lutter pour faire quand même quelque chose »⁵⁰. Dans ces conditions, le travail sans « encouragement » (en argent ou en nature) n'est donc pas envi-

⁴⁸ José Da Costa, *Mission de suivi du Programme de Microréalisations en milieu urbain*, mai 2003 : 14. Il faut souligner que devant l'incapacité des responsables locaux des projets à collecter de telles sommes, la part de l'apport financier direct de la population a été ramenée à 10 % pour la seconde phase.

⁴⁹ Ceci est ressorti très généralement des entretiens, quels que soient les interlocuteurs. Novembre 2004.

⁵⁰ Commentaire d'un habitant. Novembre 2004.

sageable. Le bénévolat est considéré comme un luxe qui n'est permis qu'à ceux qui voient leur survie quotidienne assurée. Pour tous les autres, le temps dégagé pour un travail gratuit entre directement en compétition avec la recherche de fonds pour se nourrir.

La question qui se pose ici est celle du regard porté sur le sous-emploi et plus particulièrement le problème des coûts d'opportunité : si les habitants de Brazzaville sont nombreux à n'avoir pas d'emploi fixe, ils n'en passent pas moins beaucoup d'énergie quotidienne à se « débrouiller », c'est-à-dire à inventer mille façons de gagner quelques centaines de francs CFA qui entreront dans la popote⁵¹ du ménage, ou qui leur permettront de trouver simplement de quoi assurer leur propre subsistance.

Par ailleurs, il est souvent problématique d'obliger une entreprise à prendre du personnel du quartier comme main d'œuvre. Ce personnel n'est pas toujours assidu, professionnel ni compétent techniquement. De plus, l'entreprise ne le maîtrise pas et n'a pas l'habitude de travailler avec lui. Cette option est ainsi en partie contradictoire avec la volonté du PMRU d'insister sur la qualité technique des réalisations et sur la responsabilisation des entreprises pour cette bonne réalisation. Ainsi, l'appel à une main d'œuvre du quartier a souvent provoqué d'importantes complications et difficultés dans les relations entre l'entreprise et les ouvriers.

La position du PMRU par rapport aux contributions des notables

À partir de cette volonté de mobiliser le maximum de personnes, le PMRU a établi une règle concernant les contributions amenées par des notables : ils peuvent apporter jusqu'à la moitié du montant des collectes, l'autre moitié devant venir des cotisations des populations concernées. Ce principe est argumenté par le fait que si un notable (député, ministre ou autre personnalité habitant le quartier) payait la totalité, il y aurait d'une part un fort risque de récupération du projet, et, d'autre part un danger de détournement de la subvention. Surtout cela remettrait en cause le principe de base du PMRU qui est d'aider au développement communautaire, un député étant considéré comme une personne privée et non comme porteur d'une initiative communautaire. La recherche des 25 % des cotisations visant notamment à faire en sorte que les populations s'organisent de manière collective, l'idée est que si la totalité de la somme était prise en charge par un notable, ce travail d'organisation et de mise en commun n'existerait plus car il ne serait plus indispensable à l'aboutissement du projet. Derrière le fait de faire cotiser les habitants, il y a l'objectif de développer la structuration et l'organisation collective et associative du quartier ; l'enjeu n'est pas seulement de réunir de l'argent par tous les moyens⁵².

2.2 À partir des principes, le choix de règles opérationnelles

Mise en forme : Puces et numéros

Une large part d'initiative laissée aux ONG dans la mise en œuvre et les stratégies de collecte

Le PMRU II, qui disposait d'un budget de 400 millions de F CFA dans cette phase pour financer les microréalisations dans les quartiers, a attribué 40 millions de F CFA à chacun des dix quartiers sélectionnés pour la première phase, répartis entre les sept arrondissements. Cette division de l'argent en parts équivalentes par quartier a été décidée après une réflexion de

⁵¹ « Dans les enquêtes nutritionnelles, la « popote » désigne le budget journalier qu'un ménage consacre à l'alimentation ». Charles-Edouard de Suremain, 1998, note 16 : 51.

⁵² Avec le risque que, si les habitants n'ont pas les moyens d'apporter la somme nécessaire, les projets n'aboutissent pas, et que l'effort de « structuration » soit vain.

l'équipe qui a souhaité privilégier une égale distribution des fonds entre les différentes zones géographiques de la ville.

Mise à part cette division égale de la somme disponible, le PMRU a laissé toute initiative aux ONG pour évaluer le montant des cotisations et organiser les collectes. En effet, les ONG étaient chargées de mettre en œuvre le programme dans les quartiers, et pour cela de développer les stratégies et les méthodes qu'elles souhaitaient. Les ONG devaient ainsi définir chacune leur politique d'intervention dans les quartiers, notamment pour le travail d'accompagnement des collectes. Certaines l'ont fait, d'autres ont laissé l'initiative aux animateurs qu'elles avaient désignés pour suivre ce travail. De manière générale, il est donc difficile de dessiner un ensemble de règles homogènes qui découleraient des principes. Cependant, dans tous les quartiers, le choix a été fait de sélectionner des projets permettant de consommer entièrement le fonds mis à disposition par le PMRU, mais impliquant en même temps de trouver l'ensemble de la contrepartie auprès de la population (alors qu'on aurait pu imaginer une stratégie « au coup par coup », un premier projet financé et réalisé permettant de lancer une nouvelle collecte, etc.).

Les stratégies de collecte, les cibles de la collecte (parcelle ou ménage), ainsi que les montants, devaient être validés par les groupes porteurs pour les projets spécifiques et par les comités de quartier (qui réunissaient le chef de quartier et tous les groupes porteurs du quartier) pour les collectes générales. Plusieurs options étaient possibles :

- Organiser une collecte générale sur tout le quartier, visant à dépenser toute l'enveloppe attribuée par le PMRU, les montants des cotisations étant déterminés suivant certaines modalités et rassemblés par des collecteurs choisis par le quartier.
- Pour calculer le montant des cotisations pour les collectes générales de quartier, la somme globale à collecter était divisée par le nombre de parcelles ou de ménages estimés⁵³ avec les responsables de quartier, notamment les chefs de zone, donnant des montants variant entre 3.000 et 6.300 F CFA par ménage ou par parcelle, suivant les cas, sur les quartiers enquêtés⁵⁴. Les collectes générales se sont déroulées principalement sous la responsabilité des chefs de quartier. Un comité de gestion de la collecte était organisé, ainsi qu'une commission de contrôle. Le comité de gestion, comprenant les responsables de quartier, les chefs de zone, des représentants des groupes porteurs de projet ainsi que l'animateur chargé de l'ingénierie sociale. Il avait à charge d'ouvrir un compte en banque et d'en contrôler l'approvisionnement pour répartir l'argent, au fur et à mesure, sur les comptes des projets validés dans le quartier.

⁵³ Cette question du groupe de base ciblé par les collectes n'est pas indifférente. En effet, contrairement au « ménage » qui représente les personnes vivant sous un même toit, ou mangeant dans la même marmite, la « parcelle » est plutôt une unité « géographique », comprenant un ou plusieurs logements en propriété ou loués, et pose de ce fait la question des problèmes qui peuvent être considérés comme communs à tous les habitants d'une même parcelle (ou au contraire relevant de la responsabilité du propriétaire uniquement).

⁵⁴ Soit exactement les montants suivants :

- 6 300 F CFA par parcelle à Météo (quel que soit le nombre de ménages sur la parcelle) ;
- 1 000 F CFA par parcelle à Ngangouoni (auprès des parcelles de certaines zones du quartier 15A qui ne cotisaient que pour le seul projet de passerelle commun avec le quartier 13, le quartier 15A n'étant pas visé en tant que tel) ;
- 3 000 F CFA par parcelle à Talangai ;
- 6 000 F CFA par ménage à raison de 500 F par semaine à Poto-Poto ;
- 4 500 F CFA par ménage à Ngambio.

Mise en forme : Puces et numéros

- Organiser une collecte par projet, réservée aux bénéficiaires directs d'un projet donné, comme les parents d'élèves d'une école, les vendeurs du marché, les adeptes d'une église. Ces groupes étaient désignés comme « groupes spécifiques ». Généralement, les cotisations ont été collectées avec moins de difficultés, par les responsables du groupe porteur de chacun des projets. Ces collectes, ne concernant qu'un seul projet, portaient sur des montants généralement moins élevés que les collectes de quartier (par exemple 1 000 F CFA pour les parcelles de Nganguoni). Néanmoins, on observe aussi des cas où les collectes spécifiques fonctionnaient moins bien que les collectes générales.
- Organiser une collecte géographique limitée sur une zone plus particulièrement concernée par un projet donné. Cette option a notamment été utilisée pour élargir les collectes de quartier à des zones voisines d'autres quartiers proches, considérées comme bénéficiant également du projet. En revanche, il n'a jamais été envisagé de restreindre la collecte aux zones plus spécifiquement concernées par un projet donné.

Quelle que soit l'option choisie, ni les ONG, ni le PMRU n'ont tenu compte d'éventuelles indications sur la capacité à payer des populations avant de fixer le montant des cotisations par parcelle. Ainsi, les montants de ces cotisations ont varié du simple au double. Il n'y a pas non plus d'argumentation sur le choix de la « cible » des collectes. Certaines visaient dans certains cas les ménages, d'autres prenant les parcelles⁵⁵ comme unité sans que les motifs de l'un ou l'autre choix soient bien déterminés. Par ailleurs dans certains cas, des tarifs particuliers de cotisations ont été fixés : à Poto-Poto notamment, arrondissement commerçant du centre ville, des montants diversifiés mais constants par types d'activités avaient été fixés pour les commerçants, associations et entreprises.

Le fait de ne pas laisser aux populations le choix du montant de leur participation est considéré par certains animateurs comme essentiel. De leur point de vue en effet, si on leur laissait le choix, les gens trouveraient tous les arguments pour ne rien donner ou le « strict minimum ». Il leur semble « trop compliqué » par ailleurs de moduler selon le niveau de vie des gens ou de leur laisser choisir un montant en fonction de leur propre évaluation de leur capacité financière. Cependant, et pour nuancer cette approche qui peut sembler rigide, les cotisations sont souvent versées par petites tranches dont l'ensemble représente le montant global, ce qui est une façon pour les ménages de moduler les cotisations en fonction de leur capacité. Ainsi, on conseille généralement aux collecteurs de ramasser l'argent par « tranches » de 500 F CFA.

L'importance du choix des collecteurs et des trésoriers

Les collecteurs étaient choisis au niveau des quartiers et des zones, parmi des volontaires. Diverses stratégies de choix des collecteurs ont été évoquées lors de l'enquête, relativement à la confiance qu'ils inspirent (par exemple, il ne faut pas qu'ils soient trop jeunes, ni trop récemment installés dans le quartier). Leur rôle est de rendre visite aux habitants du quartier, de parcelle en parcelle, pour leur expliquer le motif de la collecte et récolter l'argent. Un dédommagement de 5 % des sommes collectées est généralement prévu pour leur travail et un *guide de collectes*, ainsi qu'un processus rigoureux de dépôt des sommes collectées, ont été mis au point pour éviter ou minimiser tout risque de détournement. Le principal conseil qui est donné aux collecteurs par les animateurs et l'équipe projet est que « l'argent ne devait pas passer la nuit chez eux » mais être déposé chez le trésorier le soir de chaque jour de collecte. Ce dernier devait de son côté le déposer rapidement à la banque.

⁵⁵ Les parcelles peuvent compter plusieurs ménages, devant alors cotiser collectivement.

Chaque comité de collecte développe avec ses collecteurs des stratégies diverses de collecte. Il faut réfléchir aux heures de passage, à la mixité des équipes, à l'importance de la patience, de l'humour, choisir de prendre ce que les gens donnent et revenir aussi souvent qu'il le faut... La remise de justificatifs aux cotisants (enregistrés également dans les cahiers de collecteurs) et une publicité régulière (souvent par affichage nominatif des montants cotisés) sont également parmi les stratégies utilisées afin d'assurer une transparence vis-à-vis de la population. Globalement, les règles et conseils concernant les collectes ont été bien appliqués et peu d'échos rapportent des doutes sur la transparence des collectes et des collecteurs.

En revanche, les « résultats » obtenus par les collecteurs sont très variables en fonction des quartiers et de la personne affectée à cette tâche. Par exemple, les collecteurs agissant sur la zone 7 de Ngambio ont constaté un rapport pratiquement de 1 à 10 dans le volume de cotisations collectées par l'un ou l'autre. Pour avoir des explications, il faudrait approfondir la question des liens entretenus par les différents collecteurs avec les habitants, sachant par exemple que l'un d'eux est également vice-président de la zone, et qu'il a de ce fait un certain pouvoir sur les habitants.

Pour qu'une opération de collecte réussisse, il faut repérer la bonne personne qui rassure, qui donne les garanties que l'argent sera bien géré. Et il est souvent difficile de trouver ces personnes qui sont souvent discrètes, qui ne participent pas aux réunions, ou qui ne sont pas volontaires...

« Le problème est qu'il faut qu'il y ait des volontaires au poste de collecteur. Et puis, il y a des personnes qui sont suffisamment effacées, qui se rendent compte que lorsque Untel s'est positionné, mieux vaut se taire. Les animateurs peuvent proposer quelqu'un, mais souvent on évite de proposer la personne dont on parle tout bas, parce que celui qui la propose se met en contradiction avec la personne candidate, même malhonnête... »⁵⁶.

La question de la crédibilité du trésorier est également très importante :

« La question de « qui va gérer cet argent ? » est une vraie question. Il peut y avoir dans les quartiers des gens qui rassurent. Les gens peuvent dire « Ah, si c'est maman Untelle, je suis d'accord », ou « s'il y a un blanc qui est là à côté »⁵⁷.

« Repérer la bonne personne qui va garder de l'argent. Par exemple, à Météo, on avait réussi à repérer une maman comme ça. Et cette maman a pris le risque, elle a déclaré devant tous que « si cet argent là disparaît, vendez ma parcelle ».

Là, tous ont dit « elle a dit ça ? Bon, alors on va suivre ». Elle a bien géré et l'argent a été utilisé à bon escient »⁵⁸.

« Une responsabilité que vous confiez à quelqu'un peut l'écraser. Il faut que les outils comptables soient simples, que la caisse soit la caisse, que l'argent ne sorte pas... Chez nous, l'argent ne tourne pas beaucoup. La tendance est beaucoup plus à la thésaurisation. Mais que l'argent soit là et que moi je crève de faim, alors qu'on peut me prêter un peu, que je rembourse à la fin du mois... Donc là il faut un compte en banque auquel on ne touche que lorsqu'on fait le projet ».

⁵⁶ Entretien avec un animateur d'ONG, novembre 2004.

⁵⁷ Entretien avec un animateur d'ONG, novembre 2004.

⁵⁸ *Ibid.*

« Mais le chef de quartier qui reçoit quelqu'un chez lui, une autorité chez lui, il a besoin d'acheter à boire... Alors, il fait un petit mot à la trésorière. Et la trésorière qui appelle le PMRU : « Oh, regardez ce qui m'arrive ! Qu'est ce que je fais ? » On dit : « écoutes, c'est l'argent du quartier... Tu ne le dépenses pas ! ». « Ah, mais moi je vais me mettre en difficultés ! ». Dans ce cas là, la dame a donné mais elle a demandé une décharge au chef de quartier. À la réunion qui a suivi, elle a présenté la décharge, et a dit : « Voilà ce qui s'est passé, Monsieur le Chef de Quartier a demandé de l'argent. Moi, face à la pression, je n'ai pas résisté, mais il a signé. Donc, ensemble, faisons pression pour qu'il rembourse ». Et ça a marché »⁵⁹.

Ainsi, la confiance n'exclue pas le contrôle et, au contraire, une personne contrôlée est sécurisée car, dans une certaine mesure, ce contrôle extérieur la décharge d'une partie de sa responsabilité vis-à-vis des autres.

Les choix concernant l'implication des notables dans les cotisations

Nous l'avons vu plus haut, le programme fonctionne selon une idée forte, selon laquelle la mobilisation financière du plus grand nombre est un pilier de la démarche. La cotisation « idéale » est celle qui provient du plus de monde possible, cette base large de participants étant pensée comme une garantie de l'intérêt de la population pour les réalisations et d'une possible appropriation future de ces dernières. Cette participation financière démontrerait *de facto* que le projet est réellement porté par la population et assurerait sa pérennité.

C'est pourquoi la cotisation des notables est une question sensible dans le cadre de l'élaboration du programme. En effet, si la plus grande partie de l'apport financier est fournie par des notables, la « preuve » n'est pas faite que la population est vraiment intéressée et qu'elle pourra « s'approprier » le projet... On peut en effet craindre alors que l'importante contribution d'un notable dissimule le fait que la population ne veut pas du projet, désintéressé manifesté par son refus de cotiser.

L'autre risque soulevé est que le projet soit « récupéré » par un notable et que celui-ci en récolte la gloire et les dividendes à des fins politiques et clientélistes. La population pourrait alors se sentir trompée et démotivée : « Lorsque la population se rend compte que finalement elle a contribué pour que le député Untel en profite pour sa campagne, il y a démotivation dans l'entretien de l'ouvrage ou de la réalisation »⁶⁰. Il semble ainsi qu'un problème se soit posé pour l'équipe PMRU avec un député - chef de quartier qui, après avoir beaucoup insisté pour que le PMRU intègre son quartier dans la sélection de la seconde phase, a tenté de « s'approprier du PMRU » en s'impliquant financièrement dans tous les projets.

Une des craintes principales justifiant de limiter la participation des notables et « dignitaires » est donc celle d'une récupération par ceux-ci des bénéfices ou de la propriété des réalisations. En effet, l'argent de l'Union européenne étant de l'argent public, il serait illogique qu'il finance des ouvrages faisant l'objet, à terme, d'une propriété et surtout d'un usage privé. Le risque d'une appropriation privée ne se pose pas uniquement avec les notables, et nous pouvons souligner à titre d'exemple la crainte de certains habitants des quartiers de voir la Société Nationale de l'Eau (SNDE) imposer des abonnements aux habitants pour avoir accès à l'eau d'un forage financé avec l'appui du PMRU.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

3. Les résultats des collectes

3.1 Les données chiffrées

D'une façon générale, les résultats des collectes furent inférieurs à ce qui était nécessaire pour décaisser la subvention de l'Union européenne dans sa totalité.

Finalement, à la clôture de la première phase du PMRU II en décembre 2004, 28 projets avaient été financés pour un coût total de 236.466.072 F CFA, avec un apport total des bénéficiaires de 59 116 518 F CFA et un apport du PMRU de 177 349 554 F CFA. Autrement dit, globalement, sur les 400 millions de F CFA rendus disponibles par l'Union européenne à l'attention des dix quartiers sélectionnés, une moitié seulement avait pu être consommée. Rappelons que pour utiliser tout l'argent disponible dans le cadre du Fadélo, il aurait fallu trouver sur l'ensemble des quartiers 135 millions de F CFA du côté des bénéficiaires, soit en moyenne 13,5 millions de F CFA par quartier.

Ainsi, malgré une organisation remarquable et une transparence reconnue par tous, le résultat des collectes n'a été « que » de 50 % de ce qui était visé : il s'élevait ainsi, à la fin du mois de juin 2004, à environ 2 millions de F CFA par quartier. Quoiqu'insuffisante par rapport aux objectifs, la somme totale rassemblée constitue néanmoins un « bon résultat » en terme de mobilisation. En effet, même si elle est loin des espérances de départ, la collecte totale à la fin de la première phase, de près de 60 millions de F CFA dans les dix quartiers concernés, peut être considérée, du point de vue des responsables du programme, comme un acquis important en termes de capacités des populations à se mobiliser. Ainsi, « *au regard de la récente histoire du Congo et de la pauvreté urbaine réellement persistante, la collecte de cette somme représente un vrai effort des populations* »⁶¹.

Au départ, la date limite des collectes était fixée fin mars 2004. Pour les projets pour lesquels le montant n'était pas atteint à cette date, un délai pour la collecte fut accordé jusqu'au 15 juin 2004. Sur les quatre quartiers enquêtés, le total collecté au 30 juin 2004 avoisinait les 26 millions de F CFA en tout. Les projets pour lesquels le montant prévu n'avait pas été atteint furent abandonnés pour cette phase.

Enfin, de façon générale, on constatait que seuls 5 à 15 % des habitants de ces quartiers avaient participé financièrement aux collectes. Le reste de l'argent mobilisé avait été rassemblé auprès de notables qui, sur les collectes générales, avaient apporté plus de la moitié des sommes collectées.

3.2 L'origine des fonds et la question des gros donateurs et des contributions des élites locales

Sur ces 60 millions de participation locale :

- 45 % ont été apportés par les habitants lors des collectes ;
- 15 % consistaient en valorisation du travail, de matériaux ou de terrains ou autres infrastructures mises à disposition du projet ;
- 23 % avaient été apportés en cash par des « dignitaires », soit principalement des députés et ministres ;
- 17 % avaient été apportés en cash également par des institutions (églises ou autres).

⁶¹ Da Costa, mai 2004 : 17.

Ainsi comptabilisé dans les 25 % attendus de la population, l'apport financier des « personnes ressources », notables, députés et autres hommes politiques d'un quartier ou d'un arrondissement donné est donc important. Il est en moyenne égal ou légèrement supérieur à la part apportée par le reste de la population des quartiers sollicités.

Cette place tenue par l'apport des notables, qui est loin d'être négligeable, va à l'encontre des principes érigés par le programme. Il s'agit à présent d'essayer d'expliquer cette observation, notamment à travers l'analyse des différents éléments qui déterminent les pratiques des habitants par rapport aux collectes.

Dans la pratique, du fait des difficultés à récolter les « 25 % » sans quoi le projet ne se pouvait se réaliser, la recherche de fonds auprès de ces notables et institutions a été en fait un élément important de stratégie utilisé par les animateurs des ONG d'ingénierie sociale. Ils ont trouvé là en effet un moyen d'alléger la part de cotisation attendue du reste de la population. De plus, cette mobilisation des notables locaux s'inscrit dans une habitude congolaise très forte de se tourner vers leurs édiles en cas de problème. C'est notamment lié à une forte hiérarchisation sociale qui fait que le chef supplée aux besoins de son subalterne. Ainsi, quand les habitants affirment pouvoir mobiliser le montant demandé, cela ne signifie pas que la collecte y pourvoira nécessairement, mais que des notables locaux y pourvoieront sans doute.

La recherche d'une contribution financière personnelle élevée de la part des élus et des « personnes ressources » (personnes et organismes, boutiques, églises, centres de santé..., susceptibles d'avoir des moyens financiers plus importants que les ménages et un intérêt commun dans le bien du quartier) est donc apparue comme une stratégie à la fois « pragmatique » et relativement « cohérente » au regard des pratiques locales.

« Réunir l'argent manquant est une question de temps et de stratégie (lancement officiel des collectes, « journée de la quête » qui viennent en appui à la collecte de parcelle en parcelle.

Par ailleurs, le député mène un travail de fond auprès des hautes personnalités du quartier. Il faut le temps de préparer les choses psychologiquement, de mettre les députés en concurrence... ».

« Il y a dans les quartiers ce que l'on appelle les « personnalités ». Là, on sollicitait un peu plus, à leur discrétion. On a eu des gens qui ont donné 50.000, qui ont donné 200.000... et qui ont donné 500.000 »⁶².

Les résultats de ces démarches auprès de notables ont été réels, mais inégaux et variables suivant les personnes et les quartiers. Il y a des notables, élus, qui soutiennent financièrement les projets de façon conséquente, d'autres « que ça n'intéresse pas ». Un député de Brazzaville soustrait chaque mois 100 000 F CFA pour son quartier des 1 500 000 de F CFA qu'il touche mensuellement en frais de représentation. Réciproquement, il est des quartiers, comme on l'entend dire à Poto-Poto, où « les hommes politiques ont beaucoup d'argent mais ne veulent pas cotiser »⁶³ et il semble bien que ce désintérêt manifeste de certains responsables pour des projets visant l'amélioration des conditions de vie de leurs concitoyens soit très démobilisateur pour ces derniers.

⁶² Un animateur d'ONG d'Ingénierie Sociale. Entretien novembre 2004 ;

⁶³ Entretien avec un habitant du quartier 34. Novembre 2004.

IV. LES DETERMINANTS DE LA COLLECTE : PAUVRETE, CONFIANCE ET REGLES DU JEU

1. La question de la pauvreté des contributeurs

Pour cotiser, il faut en avoir les moyens, car on peut supposer qu'il faut déjà assurer la couverture de ses besoins individuels pour pouvoir se préoccuper de besoins plus collectifs. Autrement dit, avant de pouvoir assumer des besoins communautaires ou collectifs, les habitants de Brazzaville doivent se prendre en charge ainsi que leur famille. Ce problème de ressource apparaît comme un premier élément à interroger dans l'analyse des déterminants de la collecte.

« Les gens ont les moyens » : un certain nombre d'animateurs et de personnel travaillant au sein du PMRU insistent sur le fait que le problème financier n'est pas le problème central. Il semble, à les entendre, que « les gens » peuvent cotiser car « ils » ont d'évidence de l'argent, la preuve en étant qu'« ils » jouent à la loterie, dépensent des sommes astronomiques en cartes pour leur téléphone portable et vont boire des bières le samedi soir. Pour s'en convaincre, il suffirait d'observer le nombre très important des *ngandas*⁶⁴ dans des quartiers pourtant sinistrés par les derniers conflits.

Lors de l'enquête, le problème de ressource de la majorité de la population a été évoqué spontanément dans tous les quartiers comme une des principales limites actuelles à la collecte des cotisations. De nombreux collecteurs, mais aussi chefs de quartiers ou de zones ainsi que des députés investis dans la collecte et dans l'information sur les projets, rapportent des remarques - qui les ont mis mal à l'aise - relatives à la pauvreté extrême de très nombreux habitants et aux séquelles laissées par les conflits. Ainsi, des collecteurs se sont heurtés au problème d'aller solliciter des gens qui ont vu leurs biens disparaître, leur demeure dévastée, parfois à plusieurs reprises (notamment le quartier 74 Ngambio qui s'est vu piller encore en juin 2002) et qui n'ont pas encore reconstruit leur maison. Des commentaires comme « comment voulez vous que je cotise alors que les enfants que vous voyez là n'ont rien mangé depuis ce matin ? » sont fréquemment rapportés. Un député raconte s'être à plusieurs reprises trouvé obligé « de mettre la main à la poche » face à la misère rencontrée alors qu'il allait voir les gens pour les convaincre de cotiser... Ont été évoquées également souvent des situations telles que celles des retraités qui ne touchent pas leur pension ou des veuves chefs de ménage sans revenu... Dans un contexte de chômage et de reconstruction post-conflit, il est souvent très difficile de demander de l'argent à des populations qui n'ont rien ou presque.

Plus largement, si à Brazzaville la disparité des revenus est importante, ils sont globalement assez faibles, relativement au coût de la vie. Par exemple, une cotisation de 5 000 F CFA correspond au montant d'un fonds de roulement d'une marchande de pains de manioc. Ces mêmes 5 000 F CFA représentent également le montant hebdomadaire des dépenses alimentaires pour une mère isolée avec un ou deux enfants (on peut considérer qu'il lui faut environ 700 F CFA quotidiens, au minimum). Par ailleurs à Brazzaville, le salaire mensuel minimum est de l'ordre de 50 000 F. Un petit salaire est inférieur à 80 000 F, tandis qu'un salaire moyen est compris entre 80 000 et 150 000 F/mois.

⁶⁴ Les *ngandas* sont de petites gargotes de quartier où l'on peut manger, boire une bière.

Il a souvent été entendu que le montant des cotisations est trop élevé par rapport aux revenus : il est possible de faire cotiser les gens mais pas à ces hauteurs de cotisation. Ces cotisations trop élevées se traduisent par la demande fréquente de périodes plus longues pour amener la totalité de la cotisation ou bien par un paiement en tranches du dixième du montant de la cotisation. La demande d'une baisse du montant financier à apporter par les habitants revient très souvent. Dans les entretiens, les personnes interrogées estiment à 1 000 / 1 500 F CFA maximum le montant qu'un ménage pourrait collecter sans trop de difficulté. On est loin de 5 000 à 6 000 F CFA demandés dans certains des quartiers.

2. La qualité de l'organisation des collectes

2.1 Des problèmes d'information

Les collecteurs sont à l'interface entre le projet et les habitants. Ainsi leur rôle dans la sensibilisation de la population est essentiel. C'est d'eux que dépend l'information concrète des habitants⁶⁵. Il semble que leurs qualités relationnelles jouent beaucoup dans la motivation des populations à cotiser. Leur « capital de confiance et de crédibilité » joue également : on ne remet pas de l'argent à n'importe qui, on ne se laisse pas convaincre par n'importe qui. C'est donc une fonction qui implique, outre une grande honnêteté, de préférence reconnue par tout le quartier, des qualités relationnelles et des compétences afin d'expliquer clairement les enjeux du projet et l'intérêt de la participation...

Ainsi, lorsque dans le quartier 34, à Poto-Poto, la moitié des collecteurs abandonne le travail de collecte en cours de route, principalement à cause de la difficulté du travail et de la faiblesse de la rétribution, de nombreux habitants se retrouvent déstabilisés, perdent confiance et sont déçus. Le résultat général des collectes s'en ressent en général fortement.

2.2 Le manque de temps

D'autre part, les entretiens soulignent que la durée des collectes était trop courte pour réunir l'ensemble de la somme pour la plupart des ménages. Ainsi, dans ce cas, si « la volonté de cotiser est là, ce sont les moyens et le temps qui manquent ». Les témoignages des collecteurs les plus « performants » en terme de montant de la collecte montrent qu'ils n'hésitent pas, dans de nombreuses parcelles, à collecter les sommes par tranche hebdomadaire de 500 F CFA (l'équivalent d'une bière) ou même moins (on a vu des reçus pour 125 F CFA), ce qui semble plus cohérent avec le niveau de dépenses « extras » des ménages les plus pauvres⁶⁶.

Si les cotisants et les collecteurs soulignent ce problème de durée trop courte des collectes, il est également fortement ressenti par les animateurs :

« C'est la durée. Le timing. Lorsque le projet doit se réaliser en deux mois, trois mois, et qu'il faut que tout le monde cotise pendant cette période, ça bloque. C'est trop court... ce n'est pas au rythme des populations. En milieu rural, on voit des populations qui ont investi des millions de francs CFA, jusqu'à 30 millions pour construire une école par exemple... mais ils ont pris leur temps. C'est un projet qui s'est réalisé sur 3 ou 4 ans. Au PMRU, il a été décidé que la cotisation doit se faire en quelques

Mise en forme : Puces et numéros

⁶⁵ Cf. Blaise Batsimba Bitsindou et al, « Etude du niveau d'information des habitants de 4 quartiers concernant les cotisations pour les projets du PMRU ».

⁶⁶ Si l'on considère que la participation à la collecte entre dans les « extras ».

mois et qu'en trois mois tout le monde doit donner... Il y a des indécis, il y a des moments où ça tombe mal pour les gens, ils viennent d'avoir des gros frais pour une raison quelconque... »⁶⁷.

Les quelques mois prévus dans le cadre du PMRU pour la collecte semblent ainsi insuffisants pour tous, pour ceux qui cotisent, tout autant que pour ceux qui collectent, et également pour les animateurs qui accompagnent la démarche.

3. De l'importance de bien identifier les usagers

On a vu que le PMRU a deux types de projets et deux types de collecte : des projets spécifiques / non spécifiques et des collectes spécifiques / générales. Dans la phase du programme étudiée dans cette étude, le PRMU a monté environ la moitié des projets avec des « groupes spécifiques » et l'autre, de façon globale et « générale » au niveau des quartiers. Les deux cas de figure sont à distinguer très nettement et ne donnent pas les mêmes résultats en termes de collectes.

Globalement, les « groupes spécifiques » cotisent très bien, atteignant souvent le maximum attendu, alors les collectes « générales » de quartier auprès de l'ensemble des habitants ont donné des résultats plus décevants. Une des raisons qui expliquerait la volonté de contribuer ou non semblerait ainsi venir de l'intérêt direct qu'ont les cotisants à collecter dans le cadre de projets spécifiques. En effet, ils bénéficient directement de la réalisation une fois achevée.

En revanche, l'idée que les habitants d'un quartier devraient sacrifier une part de leur revenu au nom de « l'intérêt général » et du bien commun, qui justifie les « collectes générales », est une toute autre démarche, beaucoup plus incertaine et qui produit des résultats bien moindre en termes de cotisations. Il semble que les cotisants s'interrogent avant tout sur la question des bénéfices qu'ils peuvent attendre d'une cotisation pour un projet du type de ceux que cofinance le PMRU, avant de mettre la main à la poche.

Ainsi, pour encourager la cotisation, il faudrait que la réalisation réponde à un certain nombre de critères qui assurent aux cotisants d'avoir des bénéfices directs du projet pour lequel ils cotisent.

- Il faut que la réalisation réponde à un besoin et que ce besoin soit ressenti comme fondamental par les cotisants. Parfois, pour des raisons de faisabilité ou de montant disponible, les projets identifiés comme prioritaires ne sont pas réalisés par le PMRU. L'échelle de priorité des projets est sans doute un critère pour cotiser dans certains cas, même si on constate que certains projets jugés comme « très prioritaires » ne parviennent pas à réunir les collectes.
- La dimension géographique et la localisation de la réalisation sont également à prendre en compte. Dans ce sens, il faut que le projet soit suffisamment proche du lieu de vie du ménage cotisant pour qu'il puisse en avoir un usage certain. Ainsi, pour un projet d'eau potable, on entendra des habitants demander : « en quoi ai-je besoin d'un point d'eau dans une zone inaccessible de chez moi ? ». Les réponses données par les animateurs, par exemple : « si tu vas voir quelqu'un là-bas, tu seras content d'avoir de l'eau à boire »⁶⁸ montre la difficulté à argumenter dans ces cas... Il est arrivé plusieurs fois que des habitants soulignent, que malgré une cotisation « générale » sur tout le quartier, leur propre zone n'est

⁶⁷ Entretien avec un ancien animateur, novembre 2004.

⁶⁸ Plusieurs fois entendue lors des entretiens à Ngambio...

bénéficiaire directe d'aucun projet (borne-fontaine trop éloignée, choix de la localisation du Centre de Santé Intégré dans une autre zone...). Ce constat donne aux cotisants l'impression d'avoir été floués par les responsables de quartier ayant choisi les projets prioritaires :

« On a cotisé, et notre zone n'a rien eu alors que nous étions la deuxième meilleure zone au point de vue du niveau de cotisation atteint »⁶⁹.

La question des locataires et, *a fortiori*, des occupants (« gardant » ou « squattant » des maisons temporairement ou définitivement abandonnées) peut également être analysée dans cette perspective, bénéfice direct des ouvrages réalisés. En effet, ces locataires ou « occupants de fait » refusent dans leur grande majorité de participer aux cotisations arguant du fait qu'ils ne sont que « de passage » dans le quartier. Certains décident d'ailleurs de payer la cotisation tout en affirmant qu'ils font ainsi une avance sur loyer à leur propriétaire⁷⁰.

- Il faut que la réalisation proposée réponde à un « intérêt »⁷¹ : par exemple les habitants du quartier qui n'ont pas d'enfants, n'ont pas intérêt à cotiser pour l'école, ceux qui ont déjà l'éclairage public dans leur rue, n'ont pas obligatoirement intérêt à cotiser pour que l'on installe l'éclairage ailleurs, ceux qui ont un robinet dans leur cours et vendent l'eau n'ont pas du tout intérêt à ce que l'on installe des bornes-fontaines dans la zone. Autrement dit, pour cotiser, il n'est pas indifférent d'être réellement et concrètement concerné par les retombées du projet. Par exemple, les habitants des parcelles de Poto-Poto qui ne disposent pas d'équipements concernés par le projet de vidange des latrines, ou qui sont dans des rues inaccessibles aux camions de vidange, n'ont *a priori* aucun intérêt à cotiser pour un projet qui ne changera rien à leur situation. Et de fait, ils ne cotisent presque pas.

Cette question de l'intérêt direct du cotisant pour le projet mérite cependant d'être un peu nuancée. En effet, il peut arriver que certains habitants puissent en attendre un avantage à plus long terme. Par exemple, les abonnés à la Société Nationale de Distribution des Eaux (SNDE) qui n'ont pas de l'eau en permanence trouveront un motif de satisfaction dans l'installation de bornes-fontaines dans leur zone, si cela leur permet d'abandonner éventuellement un abonnement à la SNDE cher, alors que celle-ci ne leur apporte qu'un service très médiocre en retour, et si cela leur permet de pouvoir avoir accès à l'eau dans les périodes de coupure. Ce type de raison - une vision à plus long terme - explique probablement, davantage que les discours généraux de principe sur le bien commun, qu'un certain nombre de gens - peut-être aussi relativement plus à l'aise financièrement - aient cotisé pour des projets de services ne les concernant pas directement, et qui sont même parfois contraires à leur intérêt commercial immédiat.

⁶⁹ Entretien avec un habitant, novembre 2004. Ngambio, zone 1.

⁷⁰ Le problème se pose principalement pour le propriétaire quand les cotisations sont sollicitées par ménage et non par parcelle : si sur une parcelle où il vit, un propriétaire loue trois ou quatre chambres à autant de ménages, il n'est pas pour autant normal de son point de vue de cotiser ainsi pour les quatre ou cinq ménages (y compris le sien) occupant la cour...

⁷¹ Ndione, Emmanuel Seyni, *Dynamique urbaine d'une société en grappe : un cas, Dakar*. ENDA GRAF Sahel, Série *Etudes et recherches*, n° 109-111, Dakar, 1987. Préface de Dominique Desjeux.

4. Le sentiment d'appartenance à une communauté

4.1 Des pratiques de mise en commun d'argent ancrées

La question des collectes spécifiques et générales soulève également celle du sentiment d'appartenance à une communauté ou non, et de l'influence du rapport au collectif sur les cotisations. En effet, on peut s'interroger sur une certaine difficulté à réunir les collectes dans le cadre des projets du PMRU alors qu'il existe de nombreux autres types de collectes qui fonctionnent fort bien au Congo. De fait, il existe une véritable « pratique de la mise en commun d'argent » dans la société congolaise, malgré les faibles ressources des populations. Les cotisations sont répandues et courantes dans au moins trois cas de figures :

- dans les tontines ;
- dans les collectes organisées par les églises. Les « quêtes » organisées durant les messes réunissent parfois de grosses sommes d'argent, et il n'est pas rare de voir le « panier » de la collecte circuler au mois trois ou quatre fois durant la même messe !
- pour les événements familiaux qui nécessitent des dépenses importantes pour les personnes concernées. Par exemple un décès entraîne une collecte au sein de la famille élargie et des proches pour couvrir les frais importants entraînés par l'enterrement et la veillée, de même lors d'un mariage ou un baptême.

Pour toutes ces occasions, les populations sont habituées à cotiser, même quand elles sont en grandes difficultés financières. Il convient donc d'interroger les collectes organisées dans le cadre du PMRU, au regard de ces pratiques de cotisations qui fonctionnent notamment du fait d'un fort sentiment d'appartenance au groupe concerné (la famille par exemple, mais aussi les gens avec qui l'on travaille), grâce à un important « capital confiance » des institutions qui les organisent (la paroisse par exemple), ou encore du fait d'une pression relevant d'un contrôle social. Notons également qu'il existe une certaine pratique de collectes lancées par des institutions publiques, notamment les mairies, et que généralement ces cotisations ont connu soit des résultats faibles, soit des détournements de l'argent collecté sans que les projets prévus ne soient réalisés.

4.2 Qu'en est-il du sentiment d'appartenance pour les groupes visés par les projets dans le cadre du PMRU ?

Mise en forme : Puces et numéros

Contrairement à la collecte générale qui concerne toute une zone ou un quartier, dans les collectes spécifiques le groupe est clairement identifié et dans certains cas, quasiment tous les membres se connaissent antérieurement. Le facteur d'identification des cotisants et des autres participants ainsi que le fait d'une certaine visibilité du groupe, du « collectif » sollicité, constituent un levier très important de mobilisation.

On peut également considérer le statut particulier des cotisants des « projets spécifiques » qui sont, dans certains cas, un peu comme un « public captif » vis-à-vis de leurs organisations (par exemple, des parents d'élèves par rapport à l'école de leurs enfants, ou des commerçants par rapport à leur marché). Ces personnes sont parfois soumises à de fortes pressions pour cotiser, ce qui participe également aux « bons » résultats des collectes. Ainsi, à Talangaï, par exemple, le responsable des parents d'élèves d'une école publique dont certains travaux ont été cofinancés par le PMRU II nous a clairement expliqué le moyen utilisé pour encaisser les cotisations des parents : il fait le tour des classes chaque mois et renvoie chez eux les enfants dont les parents n'ont pas versé leur quote-part (cela arrive d'ailleurs également en début d'année quand les parents n'ont pas payé l'écolage). Les parents sont alors obligés de payer pour que

leurs enfants retournent à l'école. Néanmoins, il faut nuancer l'impression de « coercition » que peut donner ce système. En effet, dans ce fonctionnement, le fait est que le responsable connaît en général suffisamment les familles pour ne pas exercer une pression trop importante sur celles qui sont dans des situations trop difficiles pour cotiser. Il module donc les cotisations en fonction des situations, chose qu'un collecteur étranger à la communauté concernée ne peut pas faire.

De plus, il faut noter parmi ces groupes spécifiques, une certaine « habitude » de participer au financement de structures et de services pourtant officiellement publics. Nous l'avons vu, l'école publique au Congo est depuis longtemps en partie à la charge financière des parents (uniforme, assurance, livres, cahiers, matériel...). Cotiser pour l'école n'a rien d'exceptionnel : à la campagne, les gens construisent les écoles et payent les maîtres pour pouvoir y envoyer leurs enfants. L'Etat n'investissant presque plus dans l'école, les parents n'ont pas d'autre choix que de financer eux-mêmes un minimum de fonctionnement des écoles publiques.

De façon plus générale, cette question de la pression exercée sur les cotisants est souvent présente dans les différentes collectes étudiées d'une manière ou d'une autre. Quand on constate que les collecteurs sont habituellement proposés par les chefs de zone et choisis avec le chef de quartier, quand on relève qu'une proportion importante d'entre eux occupent eux-mêmes des fonctions non négligeables au niveau du quartier (ils sont souvent chefs de zone ou de bloc), la question des moyens de pression utilisés lors des collectes, y compris les collectes générales, se pose de manière plus globale.

4.3 Le cas particulier des migrants « ouest-africains »

Mise en forme : Puces et numéros

La question spécifique des migrants ouest africains (Sénégalais, Maliens) rejoint d'un certain point de vue celle des locataires évoquée plus haut (sentiment de ne pas être stabilisé et donc de ne pas profiter du projet à long terme) tout en posant des problèmes un peu différents, intéressants à analyser relativement au rapport et au sentiment d'appartenance à la communauté. Les commerçants « ouest-africains » sont réputés pour avoir des capacités d'organisation efficaces et leurs communautés religieuses comme mettant en place des modes de gestion pour un certain nombre d'activités comme le nettoyage des alentours de la mosquée. Autre exemple, un groupe de commerçants « ouest-africains » aurait financé spontanément la réfection d'une voie publique à Poto-Poto. Ces actions, venant d'un groupe qui en a les moyens financiers et qui semble avoir une certaine cohésion, sont compréhensibles. En effet, en tant qu'étrangers, les ouest africains considèrent n'avoir rien à attendre de l'Etat congolais. Ils s'organisent donc entre eux et mènent des activités « communautaires » pour assurer le bon fonctionnement de leurs affaires.

Cette question de l'engagement dans un projet au nom d'une appartenance à un collectif est très présente dans les entretiens réalisés et est à rapprocher de la question cruciale de la confiance.

5. La question de la confiance

5.1 Les détournements d'argent

La confiance est un déterminant évoqué systématiquement dans les entretiens comme argument pour la participation ou non aux collectes. Il est fait souvent allusion aux groupes dont on se sent solidaire, dans un rapport de confiance, et, *a contrario*, aux expériences négatives et au capital de défiance que celles-ci ont contribué à créer.

L'information et l'assurance que son argent sera bien utilisé sont deux éléments clés dans le choix de cotiser ou non. Au Congo, « les institutions publiques ont perdu de leur crédibilité, on entend partout qu'à telle époque tel ministère, tel arrondissement, a mobilisé de l'argent pour faire telle ou telle activité, et ne l'a pas utilisé à bon escient »⁷². Les cotisations détournées et les détournements de fonds antérieurs font partie des problèmes évoqués quasiment par tous pour mobiliser les populations dans le cadre d'une collecte. Comment avoir confiance dans une collecte quand on a déjà cotisé pour rien ne serait-ce qu'une fois ?

Par exemple à Ngambio (quartier 74 de Mfilou), une succession de détournements a été évoquée au cours des entretiens. Dans les années 90, un chef du quartier « exploitait la population » et « lui mentait ». Il avait dans un premier temps réclamé 5 000 F CFA par parcelle pour l'eau, qu'il a « bouffés » : il n'y a jamais eu de robinet public. Après la guerre de 1997 durant laquelle la population avait fui le quartier, le responsable d'une zone a dit aux gens : « Voilà, nous avons formé un bureau pour avoir des vivres du PAM (Programme Alimentaire Mondial). Il faut donner 500 F CFA chacun, celui qui ne donne rien n'aura rien ». Les rumeurs disent qu'il aurait encaissé jusqu'à 8 millions. La population a porté plainte jusqu'au niveau de la mairie d'arrondissement, sans résultat. Le même responsable était également allé demander dans chaque parcelle « cinq briques pour construire la case du quartier ». Avec ce matériel, une maison a été construite effectivement, puis, prétextant que la parcelle lui appartenait, il a vendu l'ensemble à son bénéfice. De tels personnages ont été évoqués très souvent dans les entretiens et ces expériences ont souvent fait disparaître toute volonté d'appuyer un projet collectif hors d'un réseau préétabli de confiance.

Ainsi, des expériences antérieures nombreuses de détournements d'argent ont créé partout une méfiance difficile à surmonter. Dans les quelques cas où les auteurs des détournements ont été sanctionnés, la confiance a pu revenir, au moins chez les mieux informés, mais il arrive également que l'on retrouve des auteurs de telles malversations parmi les responsables administratifs qui sollicitent les nouvelles cotisations...

5.2 Les réalisations non abouties

Un certain nombre d'entretiens font allusion par ailleurs à des « monuments », ainsi qu'on les désigne avec humour, réalisations jamais finies, jamais utilisées ou non entretenues, tombant en ruine. Sont ainsi évoquées des bornes-fontaines réalisées par des projets antérieurs, qui n'ont pas marché un mois et « ont été saccagées », ou des équipements inutiles ou mal faits et ne fonctionnant plus. Ces « monuments » sont présents dans la ville physiquement (notamment une citerne énorme sur l'une des principales artères de circulation) et peut-être plus encore dans l'imaginaire des habitants. Ils sont très souvent évoqués par les habitants des quar-

Mise en forme : Pucés et numéros

⁷² Entretien avec un responsable d'ONG, novembre 2004.

tiers pour justifier leur refus de cotiser : pourquoi apporter sa pierre à des réalisations inutiles? Pourquoi cotiser quand on a sous les yeux des preuves du fait que, même lorsque l'argent n'est pas détourné, les résultats ne sont pas toujours ceux attendus ?

Il semble donc que la visibilité de la réussite concrète des projets soit l'un des déterminants importants de la motivation à cotiser. Autrement dit, on peut penser, avec les nombreux interlocuteurs qui ont soulevé ce point, que les cotisations n'augmenteront pas significativement tant que les populations n'auront pas la preuve que l'argent a réellement permis d'atteindre les buts affichés, que les ouvrages fonctionnent et qu'il est possible d'en tirer bénéfice.

Les animateurs tentent pour leur part d'utiliser l'existence de tels « monuments », comme un argument en faveur de la participation, soulignant qu'il s'agit de réalisations sabotées ou non entretenues par des gens qui, « n'ayant pas participé », ne les considéraient pas comme un bien à préserver. Ce discours est parfois repris par des habitants lors d'entretiens. Cependant, ce besoin de visibilité et de concrétisation des projets laisse penser que tant qu'il n'y aura pas de nombreux projets PMRU terminés et visibles, il restera difficile de prouver la bonne efficacité des fonds. La position quasi systématique des habitants évoquant la nécessité de voir une réalisation fonctionner pour avoir de meilleurs résultats dans les collectes laisse penser que chacun a besoin d'avoir la preuve que les réalisations dans lesquelles on lui demande d'investir fonctionneront. Du point de vue des habitants, l'expérience de cotisations « bouffées » explique qu'ils préfèrent dépenser leur argent pour quelque plaisir, bière, loterie ou autre, plutôt que de miser sur un projet « communautaire ». Dans ce dernier cas, l'expérience fait penser que le risque de tout perdre est réel et que les bienfaits promis sont hypothétiques et situés dans un horizon très et trop lointain.

6. Les contradictions entre les différentes stratégies des programmes brouillent la compréhension de la démarche

De plus, la compréhension et l'acceptation du système et de la logique de collecte se heurtent aux expériences passées des populations de nombreux quartiers, qui ont vu des projets similaires se réaliser en « 100 % subvention ». Comment justifier la participation locale quand certains bailleurs financent le même type de projets sans demander de contribution locale, de façon entièrement subventionnée ? Quelle cohérence aux yeux des populations ? Quelle compréhension possible de ces démarches différentes ?

L'observation d'autres projets qui ne demandent pas de financement aux populations complique ainsi la position des animateurs du PMRU et des collecteurs qui viennent solliciter les cotisations. Un exemple en est celui de certaines zones de Ngambio dont les habitants ont sous les yeux un projet de la Société Nationale de Distribution des Eaux (SNDE), financé par « les Chinois » dans un quartier limitrophe, et pour lequel aucun apport financier ou autre n'a été demandé à la population.

De telles situations renforcent l'argumentation de ceux qui pensent que ce type de réalisation devrait être financé par l'Etat (« l'argent de personne ») ou par la coopération (« l'argent des blancs »), mais en aucun cas par les « bénéficiaires » eux-mêmes.

7. La « culture du chef ? »

Certains animateurs et membres de l'équipe du PMRU avancent comme l'une des explications des difficultés rencontrées dans le cadre des collectes que « les populations » auraient pris l'habitude, sous le monopartisme, de voir « le chef » (c'est-à-dire le responsable politique local) prendre les choses en main « à leur place », notamment en ce qui concerne les besoins communautaires et sociaux. La conséquence de cette situation serait, alors qu'aujourd'hui l'Etat s'est fortement désengagé, une « absence d'initiative » des individus.

Cette « absence d'initiative », si elle existe, est sans doute essentiellement le résultat d'une très longue absence de possibilité d'initiative. Mais cette position a l'inconvénient de laisser penser que la population était réellement prise en charge par l'Etat sous le Monopartisme, ce qui est discutable. Le discours tenu aujourd'hui par des responsables politiques qui affirment qu'il faut que « le Congolais » comprenne que « l'Etat providence c'est fini » s'il est répandu, doit être interrogé. Cet « Etat providence » n'a certainement pas existé de la même façon pour tous. Cependant, ce discours traduit néanmoins le sentiment « qu'il n'y a rien à attendre de cet Etat là »⁷³, au plan des services publics tout au moins, ce qui peut justifier le fait que des habitants prennent en charge de telles actions et missions de service public.

Ainsi on trouve chez certains animateurs ainsi que certains membres de l'équipe PMRU un discours récurrent sur le fait qu'il faut « que les gens comprennent que leur destin dépend vraiment d'eux »... En effet, aujourd'hui les mairies d'arrondissement et l'Etat ne sont pas en mesure d'assumer les fonctions de service public qui sont légalement les leurs. Leur participation aux projets se limite au lancement des campagnes de cotisation et à la sensibilisation des habitants. Il faut donc selon certains animateurs que les habitants se prennent en main au niveau micro-local pour améliorer leur cadre et leurs conditions de vie, puisque les pouvoirs publics sont aujourd'hui dans l'impossibilité d'assurer une bonne gestion et des investissements collectifs.

Dans ce contexte de fort désengagement de l'Etat, on constate que d'autres acteurs, notamment certains députés, comprennent bien l'enjeu de ce type d'intervention et s'impliquent souvent de façon très active tant dans le soutien aux projets qu'au niveau d'un apport financier.

Ainsi, tout notable qui se respecte créera son association « de bénéficiaires » ou son ONG de quartier. On observe parmi les groupes porteurs du PMRU quelques associations dont le président et les membres du bureau sont des personnalités importantes (par exemple, la femme d'un ministre ou d'un député) qui délèguent ensuite à des exécutants les activités proprement dites de l'association (par exemple dans le cadre d'un projet de distribution de moustiquaires imprégnées pour lutter contre le paludisme).

Un exemple cité lors des enquêtes est le cas d'une candidate à la députation qui avait financé une passerelle, non loin de l'endroit où le PMRU en cofinçait également une. Selon les animateurs, son ouvrage avait satisfait tout le monde, mais, ayant pour seul but une propagande pré-électorale et n'ayant été entretenu par personne, il est rapidement tombé en désuétude.

« Tout le monde disait « Oh, mais c'est la passerelle de Mme Untel », alors qu'elle ne vivait même pas dans le quartier et n'utilisait pas cet ouvrage. Les gens ont utilisé la passerelle tant que cela a été possible, puis elle a été abandonnée »⁷⁴.

⁷³ Entretien avec des habitants, novembre 2004.

⁷⁴ Entretien avec un ancien animateur, novembre 2004.

Par comparaison, suivant le même animateur, la passerelle réalisée par le PMRU dans le même quartier avait fait l'objet d'une participation communautaire, ceux qui ne pouvaient pas donner d'argent ayant transporté du sable, des pierres...

« ... et la passerelle est encore en état aujourd'hui. Et [...] les gens disent « Ah, [c'est] notre passerelle... ! »⁷⁵.

Il est clair qu'un certain nombre de personnalités politiques et de notables ont compris qu'il leur était possible d'être fortement bénéficiaires des retombées des projets en termes d'image. En effet, il ne leur est pas difficile par exemple de laisser penser qu'ils ont à voir dans la présence du PMRU localement et dans la réalisation du projet. Ainsi, toute réalisation, même si elle ne leur est pas directement utile, peut contribuer à renforcer leur crédibilité au niveau local.

8. Conclusion

On peut retenir tout d'abord que le principe de la cotisation ne marchera pas si la population sollicitée n'en a pas la capacité objective. De fait, dans le cadre du PMRU II, cette capacité a sans doute été surestimée puisque les habitants des quartiers ont amené à peine un quart de la quote-part que l'on souhaitait voir provenir de « la population de base », les élites et institutions locales finançant le reste de cet « apport de la population ».

Ceci étant, en ce qui concerne les gens qui ont les moyens de cotiser, le taux de participation plus ou moins élevé est également significatif d'un ensemble de facteurs liés à la perception du projet par ceux qui en sont désignés comme les bénéficiaires. Ces facteurs peuvent être envisagés sous différents angles :

- l'intérêt pour la réalisation elle-même et dans ses résultats ;
- la confiance dans l'ensemble de la démarche (des cotisations à l'efficacité effective du projet) ;
- l'acceptation des personnalités porteuses du projet (c'est-à-dire, dans le cas du PMRU, une confiance suffisante dans les responsables du quartier qui restent en fin de compte initiateurs de l'ensemble et sont bien souvent très représentés dans les groupes porteurs).

Il semble donc que si le fait de « pouvoir » payer est un déterminant incontournable, la participation à des projets réputés d'intérêt public ne s'impose pas pour autant comme une évidence. Un certain nombre d'éléments doivent être réunis pour que la mise en commun de moyens et le système de collecte fonctionne, tels les sentiments d'être concerné, la confiance... En tout cas, il apparaît bien que la cotisation individuelle pour des projets collectifs n'est pas une évidence et ne s'impose pas « naturellement » comme une priorité pour les populations, qui devancerait notamment les dépenses imposées par exemple par les liens sociaux ou celles qui financent loisirs et sociabilité !

⁷⁵ *Ibid.*

V. PARTICIPATION, « APPROPRIATION » ET CONSTRUCTION DE LA CREDIBILITE : DES ENSEIGNEMENTS POUR LA CONCEPTION DES PROJETS DE MICROREALISATIONS

1. Au-delà de la pertinence du dispositif de collecte, quelle pertinence de la démarche de participation financière des habitants dans un programme de microréalisations ?

1.1 L'illusion communautaire ?

Le quartier, un lieu d'identité ?

Les motivations des uns et des autres à participer à une action collective ne sont pas, on l'a vu, déterminées uniquement par les conditions matérielles dans lesquelles ils vivent. Elles dépendent également d'une série de facteurs, parmi lesquels la nature des projets proposés et le type de groupe concerné sont des critères clairement identifiés. Les modes de solidarité imaginables autour d'un individu sont multiples (lignagères, ethniques, professionnelles, de classe d'âge, de proximité...), mais cela ne veut pas dire que l'individu se pense systématiquement comme appartenant à une communauté réunissant tous les habitants de son quartier, ni même de sa zone ou de son bloc. Les sentiments d'appartenance qui « fonctionnent » au Congo et dans les arrondissements de Brazzaville sont multiples, mais ne correspondent peut-être pas à ceux mis en avant dans le cadre de certaines cotisations et projets de quartier.

Le sentiment d'appartenance communautaire renvoie à la perception par chacun d'une communauté d'intérêt avec un groupe de personnes, que ce soit des liens familiaux, ethniques, de voisinage ou autres. Or, le ressort collectif dans lequel veut s'inscrire le PMRU est celui du bien commun et de la citoyenneté qui auraient un sens à l'échelle du quartier. Ces notions sont sans doute à interroger dans le cadre du Congo, de Brazzaville et des territoires étudiés.

Tout d'abord, on peut se demander dans quelle mesure ces notions de bien commun et de citoyenneté ont résisté aux années de guerres civiles et aux pratiques clientélistes et corrompues de l'Etat. Ainsi, quand des pillages sont réalisés durant les guerres civiles - c'est-à-dire quelques années plus tôt - en plein Brazzaville par l'armée régulière en uniforme, on peut penser que cela fragilise la volonté d'œuvrer pour un bien commun et pour la citoyenneté pour un long moment. Il y a donc une difficulté certaine pour le programme à intervenir dans un contexte post-conflit en jouant sur les dimensions de renforcement de capacité et de citoyenneté.

De plus, de nombreux déplacements des habitants au cours des quinze dernières années ont certainement beaucoup accentué la non-implication dans les actions publiques. En effet, de nombreux habitants ont été obligés de quitter sous la menace le lieu où ils vivaient pour se réfugier dans d'autres parties de la ville réputées plus sûres pour les ressortissants de leur ethnie ou de leurs groupes, d'ailleurs plutôt identifiés sur des bases politico-régionales qu'ethniques. On peut supposer que ces déplacements de populations récents fragilisent encore la volonté d'implication dans un avenir commun et une vision du collectif.

En outre, l'échelle du quartier est une échelle administrative. Le choix de cette échelle d'intervention est un choix qui répond à la volonté de ne pas créer des découpages artificiels dans une logique « projet » et d'essayer d'inscrire les réalisations dans un cadre institutionnel existant, même si pas encore connu et reconnu par tous. C'est donc probablement une dimension pertinente au niveau de l'articulation des projets permettant notamment l'intervention de

la structure municipale et des responsables administratifs de différents niveaux. En revanche, on peut s'interroger sur sa pertinence pour inciter les habitants à participer et donc à « cotiser ». Il n'est pas sûr qu'elle ait un sens en tant que telle pour les habitants. On constate en tout cas que la plupart d'entre eux ignorent le découpage en quartiers et utilisent d'autres découpages plus « parlants »⁷⁶.

Cela dit, il est difficile de généraliser et il faudrait approfondir les raisons démographiques, sociologiques et économiques qui poussent par quartiers les gens à cotiser ou non. Il serait ainsi pertinent de creuser et de comparer quartier par quartier :

- La participation des habitants en fonction de l'histoire récente du quartier et de ses caractéristiques démographiques. Il semble ainsi que les quartiers réputés « nordistes », visés par le projet dans les arrondissements centraux comme « Ouenzé » et « Mougali » (quartiers qui n'ont pas été enquêtés), relativement préservés lors des dernières destructions et pillages, connaissent des situations très différentes.
- Le pouvoir politique plus ou moins grand des collecteurs et responsables, du fait de la configuration politico-ethnique de chaque quartier qui joue probablement un rôle non négligeable.
- Les dimensions de contrôle social non visible comme la sorcellerie qui, si elle n'a pas été directement évoquée dans le contexte de l'enquête, est très présente au Congo et motive sans doute un grand nombre de comportements et notamment de relations au sein des quartiers. Par exemple, une piste d'explications du taux exceptionnel de cotisations de quartier réuni au quartier Météo, malgré la grande pauvreté de la population, pourrait être les pouvoirs de sorcellerie accordés aux responsables d'un quartier qui sont également les responsables du plus important tribunal coutumier du pays.

Par ailleurs, si l'échelle d'intervention du PMRU est le quartier, les microprojets réalisés concernent en fait en général une partie seulement du quartier (par exemple, les usagers d'une borne-fontaine ou les habitants proches de la passerelle construite par le projet) ; il n'existe pas de projet dans le cadre du PMRU dont les bénéficiaires soient toute la population d'un quartier. La question se pose donc, pour chaque projet, de cibler uniquement parmi les habitants ceux qui sont les futurs usagers directs du service ou de l'équipement, ou de rechercher la participation d'une population plus large, au nom d'une solidarité et d'un intérêt collectif. Le regroupement de tous les projets d'un même quartier pour les collectes (c'est-à-dire que les collectes générales devaient apporter les 25 % de contributions de manière indistincte à tous les projets retenus par le quartier) s'explique par la volonté de faire appel à un sentiment d'intérêt général, au-delà des intérêts particuliers de bénéficiaire individuellement de telle ou telle réalisation. On aurait pu au contraire choisir de centrer les appels à cotisations sur les zones concernées par un projet dans un quartier donné, ou encore, de réunir autour d'un projet les habitants concernés quel que soit le quartier « administratif » en fonction de l'« aire de service ».

Quelques cas de collectes ont fait appel à une cotisation limitée à la zone concernée directement par le projet, sans distinction de quartier. Par exemple, pour la passerelle de Ngangouoni, ou une passerelle à Talangaï, on a sollicité les habitants des zones du quartier voisin, qui seraient des usagers directs des projets, contrairement aux habitants d'autres zones du quartier initial également appelés à cotiser.

⁷⁶ Cf. notamment Blaise Batsimba Bitsindou et *al.* 2004. D'autres témoignages recueillis sur le terrain vont également dans ce sens.

À Météo, pour la construction de la passerelle de Nganguoni, le quartier voisin, particulièrement concerné, s'est également impliqué. En effet, le seul accès entre ces zones était une passerelle de fortune par-dessus une ravine pleine d'eau en saison des pluies (plusieurs mois par ans), contrôlée par un groupe de jeunes gens des deux quartiers, anciens miliciens Ninjas. Ceux-ci inquiétaient tout le monde, car ils étaient plus ou moins constamment drogués, réclamaient une petite somme pour chaque passage et allaient régulièrement jusqu'à jeter à l'eau les habitants qui refusaient ou ne pouvaient pas payer. Ainsi, alors que le projet de construire une nouvelle passerelle avait été accepté parmi les projets financés au quartier Météo, les zones proches du quartier voisin, le quartier 15A, très intéressées par le projet et mobilisées par leur député-chef de quartier, ont lancé « spontanément » une cotisation propre, venant en appui à la collecte du quartier d'intervention initial.

L'échec de certaines cotisations (au quartier 34 par exemple), qui auraient pu de manière pertinente inclure dans la mobilisation certains quartiers voisins (des habitants du quartier 32 notamment), invite à poser la question des projets inter-quartiers qui pourraient répondre à un découpage de type différents, comme celle de la zone de service (c'est-à-dire la zone où le service sera utilisé). Cela pourrait également amener à un ciblage un peu différent des cotisants au sein d'un quartier, par exemple quelques zones d'un quartier plutôt que tout le quartier, et à la possibilité d'une cotisation « au projet », répondant à une demande d'un groupe plus ou moins large, plutôt qu'à des cotisations générales pour faire financer « par tout le monde » les « projets de tout le monde », sur la base d'une idée des principes de « solidarité » et d'intérêt commun.

Entre indifférence, individualisme et absence des pouvoirs publics, quelle communauté ?

Les entretiens soulignent que certaines personnes se reconnaissent comme n'étant « pas concernées par les problèmes du quartier » et refusent sciemment de cotiser, même si elles pourraient en avoir les moyens. Cela peut être du par exemple au fait d'une résidence vécue comme temporaire (la question des locataires et des squatteurs), mais aussi du fait d'un refus volontaire de la prise en charge du collectif là où l'Etat devrait être responsable. L'individualisme et la méfiance vis-à-vis d'un collectif, qui peut être corrompu et n'a pas forcément une existence claire et identifiée au niveau du quartier, dans un pays où les expériences de détournement de fonds ont été nombreuses, sont des premiers réflexes pour beaucoup, même si dans le discours il y a en même temps une forte conscience d'un destin partagé et d'une solidarité nécessaire.

De plus, les pillages fréquents ces dix dernières années ont entraîné une insécurité des biens matériels. Ainsi, il est difficile de croire que des investissements, même s'ils sont collectifs, seront à l'abri des vols et pillages. Par exemple, dans un des quartiers du programme, dans le cadre d'un projet collectif d'électrification monté spontanément par les habitants d'une rue, le câble acheté avec leurs cotisations a été volé après quelques jours à peine. De façon plus générale, les notions de bien commun et d'intérêt collectif ont très certainement été fragilisées par les expériences de détournements et de pillage, y compris des équipements collectifs et y compris par des militaires ou des représentants de l'Etat. Enfin, l'absence d'investissements de pouvoirs publics pour l'amélioration des conditions de vie et l'intérêt général renforce sans doute l'absence de sentiment de citoyenneté et de capacité de mobilisation pour des objectifs collectifs.

Cette notion d'intérêt commun qui est très forte dans la logique des cotisations et du PMRU, est une notion qui peut être interrogée également au regard du contexte culturel africain.

Ainsi, selon les théories de certains économistes⁷⁷, le système économique « africain » viserait la satisfaction des besoins communautaires et d'un intérêt communautaire. De fait, la solidarité financière au sein de la famille est très présente dans la société congolaise et n'a pas été dissoute par la vie urbaine. De plus, on l'a vu, les associations d'entraide sont fort nombreuses à Brazzaville, probablement plus diversifiées encore qu'au village. Elles continuent aujourd'hui à se multiplier, autour des églises notamment.

En Europe en revanche, dans un système économique capitaliste régi par la propriété privée et motivé par la quête et la maximisation du profit, la notion d'intérêt général est très présente et serait un « ensemble de préceptes moraux qui surdéterminent la vie des individus sans que ceux-ci n'aient aucun pouvoir d'action sur eux ». Cette notion d'intérêt général « abstraite » s'étendrait à des entités sociales très larges comme la nation, la confédération, qui se donnent une organisation politico-administrative⁷⁸. La « société civile », avec tous les flous que cette notion recouvre, serait le lieu par excellence de la recherche de l'intérêt général, de « l'action sociale dans le but d'améliorer ses conditions de vie ou celle d'autrui ».

Sans entrer dans les détails du sens et des débats concernant l'intérêt général et l'intérêt communautaire dans un contexte ou un autre, on constate que même très schématiquement, on ne peut plaquer un système sur l'autre et qu'il s'agit de logiques qui, même si elles ne sont pas hermétiques, ne se superposent pas.

1.2 De l'importance de la concrétisation des réalisations dans la crédibilité de la démarche

L'importance de réaliser des projets visibles qui fonctionnent est un déterminant fort comme nous l'avons déjà expliqué. Ainsi on peut se demander dans quelle mesure la visibilité des réalisations du PMRU I a été ou aurait pu être un levier facilitant les cotisations pour les projets du PMRU II. Qu'en est-il des réalisations du PMRU I ? Dans plusieurs quartiers, les gens ont pu constater que l'argent déposé en attente de la reprise du programme, lors de l'interruption de deux ans et demi entre les PMRU I et II, n'avait pas été « bouffé », ce qui a donné une certaine crédibilité au programme. De plus, un certain nombre de réalisations menées à bien par le PMRU II et le PMRU I ont pu être utilisées comme argument « visible » en faveur des cotisations.

Ainsi, le PMRU II, s'il ne vise pas uniquement l'aspect matériel et visible des microréalisations, et s'il a aussi et surtout pour ambition une « appropriation » véritable des infrastructures par les habitants et le renforcement des capacités locales, doit, pour asseoir sa crédibilité, s'assurer de la bonne réalisation des projets et de leur qualité. La durée nécessaire pour ce cheminement est longue : il faut laisser du temps aux habitants pour « faire » un projet. Un programme de ce type devrait, pour renforcer la confiance des populations dans la démarche, pouvoir se donner le temps de mener les projets au bout, puis laisser aux populations le temps de constater que ces projets fonctionnent et les concernent réellement, et enfin, avoir le temps de suivre le fonctionnement des réalisations afin d'en améliorer la gestion et d'en assurer sa pérennité. C'est à ce prix que la crédibilité construite au cours des premiers cycles de micro projets peut se réinvestir dans les suivants, et générer ainsi des effets positifs sur la mobilisation... et la collecte de l'autofinancement local. Cette nécessaire durée longue est fortement en contradiction avec le temps accordé par les bailleurs au programme (rappelons que le cycle des projets PMRU est de 18 mois !).

⁷⁷ Akindes et Hodonou in Mappa dir, *Essai historique sur l'intérêt général*, Paris, Karthala, p 162.

⁷⁸ *Ibid.* :167.

1.3 La question des notables : un manque de pragmatisme ?

Nous avons vu que dans une volonté de large mobilisation des populations, le PMRU a limité à 50 % de la participation globale du quartier les contributions des notables. Est-il logique de vouloir limiter l'apport financier de ces « dignitaires » qui sont essentiellement les députés, quelques ministres et autres responsables politiques sollicités au titre double de leur résidence et de leur rôle national ? Qu'il s'agisse d'altruisme ou d'une logique clientéliste, on peut considérer que c'est une façon de montrer leur intérêt pour les quartiers dont ils sont élus et, en fin de compte, peut-être ne faut-il pas oublier que, par leur intermédiaire, on peut considérer que c'est un peu d'argent public qui va à des projets de service public...

1.4 Une faible prise en compte de la nature des réalisations et ce qu'elle implique

Les réalisations financées par le PMRU sont diverses. La question de la nature des réalisations mérite donc d'être posée. En effet, des projets aussi variés qu'un centre de santé, une pharmacie communautaire, un projet d'accès à l'eau potable ou un projet d'électrification d'une rue, ne peuvent donner lieu à des démarches et à des montages similaires. Ainsi, diverses logiques sont possibles concernant le financement d'un projet donné, en fonction de sa nature. Il est notamment indispensable de distinguer des projets qui s'appuient sur une communauté d'intérêt limitée et identifiée, et d'autres qui relèveraient d'accès à un service public plus large. Dans les faits, on constate une diversité de cas entre des projets d'intérêt public et des projets « communautaires » ou « privés ». Il semble que ces nuances n'ont que peu été prises en compte dans le cadre du PMRU, comme dans de nombreux programmes de microréalisations.

Cette non-prise en compte de la nature des projets concernant les montages institutionnels, les modalités de gestion et les modes de financement qui en découlent, est sans doute une des limites principales de l'approche du PMRU et de la volonté de faire participer financièrement les habitants. Peut-on faire appel à des cotisations de la même manière pour un projet privé porté par une association (par exemple la création d'une pharmacie communautaire) et pour un projet d'intérêt collectif qui concerne l'accès à un service public pour un quartier ? La cotisation a-t-elle le même sens ? Les personnes à solliciter sont-elles les mêmes ?

Logique coopérative / logique « association sans but lucratif »

Dans le cas des projets qui visent à monter ou à renforcer des structures productives, pour lesquels des gens se mettent ensemble, partagent des parts sociales et contrôlent un service commun, la cotisation qui vise à obtenir un financement semble adaptée et fonctionne d'ailleurs bien. Les membres volontaires du groupe s'organisent et cotisent pour avoir accès à des subventions leur permettant de réaliser un projet. De tels cas ne semblent pas devoir poser de problème particulier concernant la dimension de « participation ».

En ce qui concerne des projets relevant d'une logique d'« association sans but lucratif », nous avons rencontré plusieurs exemples sur le terrain, notamment des associations comme les associations de parents d'élèves. Des gens cotisent pour un service ou un équipement qui les intéressent tous et dont ils seront directement bénéficiaires, une salle de classe financée par l'association de parents d'élèves par exemple. Les parents bénéficient directement de cette salle de classe, à travers leurs enfants qui y seront scolarisés. On est ici dans le cas d'un service public - l'éducation - qui est privatisé de fait car ce sont des acteurs privés - les parents d'élèves - qui financent le service. De fait, l'école publique devient payante.

Logique équipement public

Dans d'autres cas, les réalisations lancées dans le cadre du PMRU concernent des équipements publics qui devraient être en principe financés par l'impôt, car ils relèvent d'une maîtrise d'ouvrage publique, généralement municipale. Etant donné que les pouvoirs publics n'ont pas les moyens d'intervenir, les habitants doivent s'organiser et financer en partie eux-mêmes un service public. La position de refuser de cotiser car « c'est à l'Etat de faire ça » est une position fréquente pour les habitants refusant de cotiser dans le cas de ces projets de service public.

On demande en effet à des gens de cotiser pour des ouvrages (par exemple passerelle entre deux rues, forage...) qui ne relèvent pas du regroupement volontaire de personnes identifiées pour un objectif commun. De ce fait, la participation ne va pas de soi pour ce type de projet, même s'il répond à un besoin. Pour ce type de projets de services publics, on organise des cotisations « générales » sur tout un quartier ou une zone ; la plupart des gens n'y sont pas directement intéressés (les bornes-fontaines sont prévues un peu loin de chez eux, ils ne passent jamais par les rues où doit être installée une passerelle, etc...) ; ils ne savent pas si cela va les intéresser ; ils n'ont pas confiance dans les instances du quartier qui sont à l'origine du projet ; ils ne payent pas.

Une partie importante des investissements réclamés par les populations et réalisés dans le cadre du PMRU correspond à des investissements d'ordre public qui, dans un cadre de référence français, mais aussi dans l'esprit d'une décentralisation en cours, ne relèvent pas des cotisations individuelles *ad hoc*, au cas par cas, mais d'une fiscalité locale. De ce fait, en intervenant dans ces domaines, le PMRU se trouve dans une position de substitution à l'intervention publique communale. En effet, ces projets devraient relever en principe de logiques communales.

Dans le cas de ces projets, la contribution financière directe des habitants dans la réalisation de biens publics est considérée par certains comme un substitut à l'impôt, voire un apprentissage à l'impôt. Mais cette notion de substitution à l'impôt n'est pas clairement explicitée et pose des questions. D'une part, il n'y a pas de redistribution à une échelle plus grande de territoire, par exemple la ville ou le pays. C'est le quartier qui cotise pour son propre intérêt et tout le monde est censé apporter la même somme. Il n'y a donc pas non plus de réflexion sur la répartition du coût des investissements publics dans une volonté d'équité. Par ailleurs, c'est un système beaucoup plus coûteux : en effet pour réunir des sommes finalement limitées, le système des collectes nécessite une organisation et un investissement au coup par coup important. Au contraire, la solidarité de l'impôt est institutionnalisée et obligatoire. Il n'y a donc pas d'organisation à repenser à chaque levée d'impôt et cela représente généralement une surface de collecte beaucoup plus large qui permet ensuite, par exemple pour les impôts locaux, à la municipalité de faire ses choix sur telle réalisation, à tel endroit, dans une logique de développement communal.

Finalement, dans le cas de municipalités fonctionnant correctement, un programme de micro-réalisations ne devrait pas collecter, comme le fait le PMRU, un surplus d'impôts pour réaliser des équipements communaux. Un tel programme devrait soit s'intégrer dans le dispositif communal de développement du territoire, soit viser une autre cible, celle du secteur privé (associatif ou productif). Le PMRU à Brazzaville n'occupe ce secteur des investissements communaux que pour répondre à une urgence des besoins et face aux carences des communes. Ce mode d'intervention doit donc être considéré comme un palliatif. À terme, avec le développement de la municipalisation et les avancées progressives des processus de décentralisation, on devrait constater une évolution de ce type de programme vers des formes plus pérennes d'organisation du développement urbain.

Face à la diversité des projets, des modalités de financement indifférenciés

Ainsi, le système de collectes tel qu'il est mis en œuvre est un mode de financements indifférencié qui ne permet pas une distinction claire entre ce qui relève des interventions publiques financées via l'impôt, et donc à travers les structures publiques (qu'elles soient municipales, étatiques, nationales ou autres), et les objets qui relèvent de l'initiative privée où les gens se regroupent pour réaliser des choses eux-mêmes (ce qui n'empêche pas d'ailleurs qu'ils puissent solliciter des subventions publiques pour le faire). Finalement, en demandant des cotisations privées et volontaires pour financer des services publics, on risque de créer une ambiguïté sur les rôles respectifs des acteurs publics et privés et, plus concrètement, sur la propriété et l'avenir des ouvrages.

De plus, la nature des ouvrages pose aussi la question du taux uniforme de 25 % de participation locale pour toutes les microréalisations financées. Un projet de vente de moustiquaires imprégnées ou de création d'une pharmacie n'est pas du même ordre qu'un projet de réhabilitation d'un centre de santé par exemple, en termes de bénéfices à plus ou moins long terme que l'on peut attendre des investissements. Ainsi, certains projets peuvent être considérés comme potentiellement rémunérateurs à une certaine échéance s'ils sont bien gérés et répondent à une demande (par exemple, dans le cadre du PMRU, un projet de borne-fontaine dans un quartier qui avait de grandes difficultés d'accès à l'eau a rapidement généré des bénéfices importants). D'autres investissements (par exemple comme le curage de caniveau dans une zone) ne sont pas rémunérateurs, ou seulement à plus ou moins longue échéance. Une différenciation sous forme d'un « code de financement » adapté à la nature des réalisations aurait ainsi pu être envisagée de manière pertinente, étant donné la diversité des projets financés⁷⁹. Cela a été considéré comme contradictoire avec la contrainte des 25 % imposés par le bailleur.

2. Quelques enseignements qui interrogent les principes des bailleurs de fonds

2.1 Les contradictions du taux uniforme de 25 % de participation financière locale et les limites des « microréalisations » sans démarche de développement local

Le PMRU est un projet financé par l'Union européenne qui, nous l'avons vu, impose une participation locale de 25 %, même si une certaine souplesse est acceptée pour l'origine et la nature de cette contribution. Cette participation locale de 25 % soulève deux interrogations importantes.

D'une part, comment peut-on imposer une participation identique à tous les terrains et dans tous les pays d'intervention ? Ce taux uniforme de participation établi par des accords politiques, sans la réalisation d'études préalables de la capacité de payer des habitants des différents quartiers d'intervention, renvoie au formatage des programmes de ce type dans leur ensemble, qui laisse une marge de manœuvre limitée à l'opérateur qui voudrait faire l'effort d'étudier le terrain de manière approfondie et qui pourrait vouloir procéder à de fortes réorientations en cours de programme, au regard des difficultés rencontrées. Ainsi, en aucun cas, le GRET ne pouvait, après un premier cycle, proposer de réduire considérablement la part des 25 %

⁷⁹ Ce qui a été fait dans de nombreux projets de développement local. Cf. Lavigne Delville Ph. et Gauthier N., 2001, *Financement du développement : la mécanique des fonds ; Ambitions et pratiques des « fonds de développement »*, Coopérer aujourd'hui n°25, GRET, 39 p.

d'apport local. Il aurait, au mieux, pu revoir la répartition de ces apports. Seules des adaptations à la marge, liées aux difficultés rencontrées et à une meilleure connaissance du contexte, étaient envisageables.

De même, la nature même de l'appel d'offres proposé par l'Union européenne, un projet de « microréalisations » et les contraintes qui étaient fixées notamment en terme de quantité d'investissement par rapport aux moyens disponibles pour l'appui et l'accompagnement des groupes porteurs et des associations, est une des limites principales de ce type de projet. En effet, les moyens disponibles en termes d'accompagnement et les objectifs de résultats quantitatifs rendaient quasiment impossible de pouvoir assurer un suivi des réalisations et des groupes une fois les microprojets financés et réalisés.

Ces contradictions interrogent fortement la pertinence de l'outil « microprojet » inscrit dans les accords de Cotonou, qui prévoient de manière systématique un cofinancement à hauteur maximale de 75 % par le FED. L'outil « microréalisation » élaboré pour contrebalancer, par des interventions au niveau « micro », les grands projets d'infrastructures, ne doit pas être considéré comme la seule modalité d'intervention. De telles microréalisations, si elles sont bien faites et conçues avec les habitants, ont une utilité certaine, même si elles se substituent en partie à de l'action publique. Pour autant, pour être pertinentes et durables, elles doivent être mises en œuvre dans une démarche de développement local, donnant une grande place à l'accompagnement des populations et au renforcement de leurs compétences, et laissant une autonomie suffisante aux opérateurs pour adapter leur démarche au contexte et atteindre la nécessaire « adéquation »⁸⁰. Du fait de son systématisme et de son absence d'adaptabilité au contexte, il ne semble pas toujours pertinent. Des outils plus souples et des montages de programmes plus adaptés au terrain d'intervention et aux objectifs pourraient avantageusement être élaborés.

2.2 La question de la durée des programmes : une forte contradiction entre contrainte « temps » et objectifs

Mise en forme : Puces et numéros

La question de la durée des programmes pose également question. En effet, il faut envisager des pas de temps cohérents avec les objectifs de renforcement des capacités des populations et la construction de la crédibilité du programme.

Ainsi, les objectifs du PMRU - que ce soient les objectifs de renforcement de capacités ou le financement de projets pérennes - nécessitent la possibilité d'intervenir dans la durée. Or, on constate un décalage et une contradiction importante entre la durée d'un programme comme le PMRU (rappelons qu'il s'agit de cycles de 18 mois) et les besoins de temps long pour asseoir et mettre en œuvre une démarche de renforcement de capacités. Le risque principal de cette situation est de se retrouver dans une position contradictoire entre les principes et la pratique, et de constater à terme comme seule réalisation un saupoudrage de microréalisations sans avenir.

Renforcer les capacités des groupes porteurs est un processus long, qui repose en partie sur un apprentissage par essais et erreurs et une autonomisation progressive. Construire la confiance nécessaire à l'adhésion de la majorité de la population demande encore beaucoup plus de temps. Dans le cadre d'une cotisation, il faut également du temps pour s'informer, vérifier que l'on a des amis qui cotisent, pour s'assurer que l'on peut faire confiance au collecteur de son bloc, que le projet a de bonnes chances d'être mené à bien, etc.

⁸⁰ Sur cette notion, cf. Korten, 2006, *L'intervention sociale comme processus d'apprentissage*, Coopérer aujourd'hui n°48, GRET, 41 p.

Il faut encore beaucoup plus de temps pour avoir l'occasion de constater que le PMRU réalise réellement des choses ailleurs et que la réalisation du projet sera probablement effective, que tout fonctionne, que l'on peut y trouver un avantage, bref, que le PMRU est une institution crédible sur laquelle on peut s'appuyer. La participation des populations doit être argumentée dans la durée par des preuves de crédibilité de ceux qui la sollicitent, et on peut supposer que cette relation de confiance prend du temps à établir. Ainsi, le point de vue des observateurs et anciens animateurs du PMRU est clair :

« Si vraiment l'ambition de l'Union européenne est de contribuer à l'initiative communautaire, il faut investir dans le temps : une période de cinq ans représente le strict minimum pour qu'un tel type d'action commence à porter ses fruits »⁸¹.

Plus globalement, la nécessité d'acquiescer la confiance des populations nécessite de penser des renouvellements successifs et continus du programme. Il est nécessaire de se donner le temps de lancer réellement une dynamique de réalisations collectives dans les quartiers. Une telle dynamique doit pouvoir s'appuyer au niveau des populations, on l'a vu, sur les constats de la réalisation concrète des projets et de leur pérennisation, mais aussi sur la mise en place progressive d'un mécanisme d'appui aux acteurs de la société civile. Par exemple, les responsables de quartier constituent actuellement les premiers interlocuteurs nécessaires et incontournables du programme... Seul un investissement dans la durée pourrait permettre d'élargir le « recrutement » des porteurs de projets d'intérêt collectif à d'autres types d'acteurs.

Par ailleurs, le risque qu'une partie de l'argent du programme soit retourné à l'Union européenne faute d'avoir réuni les 25 % de participation locale, a choqué un grand nombre d'interlocuteurs du projet dans les quartiers. Selon eux, les besoins sont là, et une participation relativement faible n'est pas une absence de participation et encore moins de volonté.

Face à cette prise de conscience du paramètre « temps du programme » très contraignant pour réunir les 25 % de participation locale, des promesses ont été faites lors du forum organisé par le PMRU en janvier 2004, d'une part par le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation, d'autre part par le Maire de Brazzaville pour soutenir la participation des habitants⁸² afin de limiter le risque de non-réalisation du fait du manque des 25 %. On sait aujourd'hui à l'issue du programme (juillet 2006) que ces promesses n'ont pas été tenues.

Le démarrage des projets est long

La durée du PMRU est courte, mais le cycle des microprojets est considéré par certains habitants comme trop long. La démarche du Fadélo, qui est constituée d'un ensemble de procédures et d'étapes, bien que reconnue comme pertinente et assurant un maximum de transparence, est vécue comme trop longue par les populations. Par exemple, le projet de vidange des latrines à Poto-Poto, qui démarrait à peine, en pratique en novembre 2004, avait débuté en avril 2003. Il a donc fallu un an et demi entre les premières procédures et un début de réalisation... soit un délai égal à la durée totale prévue initialement pour la seconde phase du PMRU II. Ainsi, paradoxalement, le PRMU est obligé de demander aux habitants de se dépêcher pour réunir le montant de cotisations attendu, du fait de la durée du programme, tout en leur demandant d'attendre le déroulement de procédures assez longues pour voir les réalisations achevées.

⁸¹ Entretien Brazzaville, novembre 2004.

⁸² José Da Costa, mai 2004, *Programme de Microréalisations en milieu Urbain (PMRU II). Bilan et perspectives* : 9.

Mettre en place une démarche construite et rigoureuse, associant les habitants et objectivant les décisions de financement, implique une certaine durée de construction du dispositif opérationnel. Celui-ci doit dès lors « s'amortir » sur une durée suffisante.

Les ruptures de phases sont potentiellement catastrophiques

L'interruption du programme au moment de l'enquête a encore fragilisé la confiance construite peu à peu par l'équipe projet et les animateurs. Les habitants des quartiers concernés ne savaient plus quoi penser et les animateurs ne pouvaient leur apporter aucune certitude. Une tension s'était parfois installée : les groupes porteurs, les comités de quartier, et parfois les animateurs eux-mêmes étant accusés d'être responsables du blocage des projets, voire soupçonnés d'avoir détourné l'argent déjà collecté. Du côté des populations bénéficiaires, l'interruption de plusieurs mois dans le programme et l'absence d'engagement ferme sur une date de reprise ont généré, nous l'avons dit, une grande insécurité et une perte de confiance contre-productive en terme de mobilisation. Par exemple, du fait de l'incertitude quant au renouvellement des fonds, les cotisations et projets en cours ont du être interrompus, alors qu'une partie de l'argent était déjà collecté, ce qui posait un réel problème. En effet, les habitants savaient qu'il restait de l'argent inutilisé et les cotisants n'ont pas manqué de s'en plaindre.

Ainsi et pour toutes les raisons évoquées, si l'ambition de l'Union européenne est, à travers le PMRU, de contribuer à l'initiative communautaire, il semble indispensable d'investir dans le temps long et sans rupture de rythme. Pour devenir réellement un partenaire de projets locaux, le PMRU doit avoir la possibilité de s'inscrire dans le paysage, dans la durée et de façon continue. Idéalement, il aurait été très positif d'imaginer une suite immédiate à la deuxième phase du PMRU II, qui s'achève à l'été 2006. Toutefois, l'Union européenne a fait d'autres choix et ne dispose plus de fonds sur le 9^{ème} FED en cours. Il faut attendre la dotation du 10^{ème} FED en 2007. Par ailleurs, la préparation de nouveaux programmes de microréalisations n'ayant pas encore été lancée, leur réalisation éventuelle ne peut qu'en être reportée assez loin dans le temps.

3. Participation, appropriation et contribution : quelles articulations possibles ?

3.1 La participation financière, seul levier d'une hypothétique « appropriation » ?

Le principe d'« appropriation » des microprojets par les populations locales, dites parfois « bénéficiaires », est une notion récurrente dans la littérature sur le développement local et dans les objectifs de type microréalisations et « d'appui au développement local ». Elle n'en n'est pas moins une notion extrêmement floue et polysémique. Que signifie « s'approprier un projet » ? Qu'est ce que cela implique en termes de participation ? Quels liens entre participation et appropriation ?

Avant d'analyser en quoi la participation financière facilite une « appropriation » ou non, il convient de se mettre d'accord sur le sens donné à cette notion, assez peu définie, dans le cas du PMRU et plus largement dans la pensée développementiste.

Les dictionnaires généralistes donnent habituellement deux acceptions au terme « appropriation » : la première fait référence au concept d'adaptation, « conformer » à quelque chose ou à une situation. La seconde définition renvoie au fait de « s'attribuer » quelque chose, d'en faire sa propriété (Petit Larousse). L'usage dans le langage du développement combine un peu les deux. L'appropriation est perçue comme un processus qui désignerait l'intégration d'un objet

dans le vécu ou dans l'environnement d'un individu ou d'un groupe, le fait qu'il fasse partie du paysage et du quotidien des habitants concernés.

L'« appropriation » du projet par les habitants est ainsi souvent présentée comme une condition nécessaire à la réussite de celui-ci. Pourquoi ? L'argument généralement avancé est que l'adhésion des usagers et des personnes concernées au projet devrait permettre la durabilité de la réalisation au-delà de l'existence du fonds de développement et de l'appui des animateurs du PMRU. Un des buts est que les habitants entretiennent l'équipement afin de pallier l'absence de politiques publiques. La volonté concernée d'appropriation du projet par les habitants est ainsi pensée comme un corolaire à la démission et de l'absence des pouvoirs publics.

Ce raisonnement repose sur deux hypothèses, toutes deux discutables :

- ✓ La première est celle qui consiste à faire comme si une contribution financière entraînait automatiquement une appropriation du projet par les populations « bénéficiaires ». Ceci n'a rien d'automatique. Le fait de « s'approprier », de faire sienne une réalisation, découle d'abord de l'initiative et du pouvoir sur les choix (Quel ouvrage ? Pourquoi ? Comment ? Quels choix techniques et institutionnels ?). Il découle ensuite de questions juridiques et institutionnelles : quel est le statut juridique de la réalisation ? Qui en est légalement propriétaire ? La contribution financière (il faudrait dès lors parler d'autofinancement local et non de « participation » : on ne participe qu'à quelque chose d'extérieur à soi) n'est qu'une façon de matérialiser ces éléments... s'ils existent. Sinon, elle peut être perçue comme un simple tribut à payer au projet⁸³. Il y a ainsi d'autres manières que la contribution financière pour développer le sentiment d'appropriation, comme l'implication des habitants de l'identification à la réalisation du projet à toutes les phases de mise en œuvre, la participation des groupes porteurs au comité d'attribution de projets, la clarification de la propriété des ouvrages et des modalités de gestion, etc.
- ✓ La seconde hypothèse, discutable elle aussi, est de supposer que le sentiment d'appropriation générerait la bonne gestion. Or, l'appropriation est une condition utile mais pas non plus obligatoire. Par exemple, des équipements municipaux (caniveau, salle commune, ordures ménagères) peuvent être bien gérés (par un mécanisme de délégation de gestion par exemple) sans qu'il soit besoin de développer un fort sentiment d'appropriation des habitants riverains. Certains services locaux, utiles et appréciés, sont aussi aisément gérés dans des logiques privées. Par ailleurs, une communauté peut se sentir propriétaire et ne pas être capable de gérer son bien. Là aussi de nombreuses autres conditions sont nécessaires, en termes de capacité d'action collective, de savoir-faire, d'autorité, etc.

3.2 Propriété, mode de gestion et montages institutionnels : des leviers complémentaires

Mise en forme : Puces et numéros

Outre la question de la participation financière des bénéficiaires, la réflexion sur la pérennisation des réalisations et leur inscription dans l'environnement local pose d'autres questions, sans doute plus problématiques. Ainsi, pour faciliter l'intégration des projets dans le paysage local, on ne peut faire l'économie d'une réflexion sur le cadre juridique d'une réalisation et les choix à faire en termes de propriété, de modes de gestion et de maîtrise d'ouvrage : qui est propriétaire de l'ouvrage ? Qui est chargé de sa gestion et de son entretien ? Quel est le mode de gestion adapté ? Cet ouvrage est-il du ressort du public ou du privé ?

⁸³ Lavigne Delville Ph., 1999, « Contraintes quantitatives de réalisation et réponses locales : comment gérer la contradiction ? », *Notes méthodologiques* n°1, GRET, 4 p.

Si ces questions de propriété, montage institutionnel et modes de gestion sont peu posées, c'est qu'elles constituent d'une certaine manière une « boîte noire » du développement local. Cette absence fréquente d'un questionnement pourtant crucial s'explique par le fait qu'il est souvent très compliqué d'inscrire des projets dans des montages impliquant plusieurs institutions et dans le cadre juridique local.

En effet, la multiplication des acteurs impliqués dans un processus complique souvent le montage et la réalisation d'un projet. Il semble donc parfois qu'affronter cette complexité soit considéré comme trop risqué par rapport aux contextes politiques et institutionnels et aux enjeux de résultats quantitatifs d'un tel programme, et donc rejeté comme « inutile », par peur d'un effet contre-productif. Par exemple, il peut être très difficile d'obtenir des autorités locales compétentes un document qui indique précisément, à propos d'une salle de classe, qu'elle est : « propriété de l'association de parents d'élèves » ou bien « propriété de la municipalité »⁸⁴.

Face aux difficultés que des montages institutionnels complexes peuvent entraîner, il est souvent plus facile d'en rester à un discours général et vague qui considère que « la participation financière implique l'appropriation », et affirme aux populations que ces réalisations sont les leurs, évitant ainsi de soulever les difficultés de formalisation, de travail d'intermédiation, de négociations, etc. C'est l'une des raisons du flou qui plane fréquemment sur ces questions de maîtrise d'ouvrage, de propriété et de modes de gestion, flou qui ne favorise sans doute pas cette « appropriation » pourtant tant invoquée, au sens de l'inscription de la réalisation dans le contexte institutionnel local.

Ce flou se retrouve dans le cas des réalisations du PMRU qui n'ont pas systématiquement donné lieu à une réflexion sur les montages institutionnels et les modes de gestion. Ainsi, concernant les projets de service public - installation de bornes-fontaines dans les quartiers - rien n'est clair concernant la propriété des ouvrages. Par exemple, les habitants qui ont cotisé pour des projets d'intérêt public n'ont aucun retour certain à attendre de leur participation financière. Au mieux, le projet fonctionnera et, s'ils ont aussi la chance d'être concernés par le résultat, ils auront droit à une réduction du tarif de l'eau au seau, pour un temps non précisé, sans garantie pour la suite. Ils pourront avoir la fierté d'avoir participé à une belle réalisation... mais ils n'auront pas de moyens de pression sur les gestionnaires, qu'ils soient publics ou privés. De même, la question de la propriété du forage ou des bornes-fontaines reste en suspens. Est-ce à tous les cotisants ? Au propriétaire du terrain ? À la mairie ? Au comité de gestion ?

Le PMRU n'a ainsi - faute de temps, du fait de la diversité des projets réalisés, mais aussi de conscience de ces enjeux au démarrage - pas beaucoup approfondi jusqu'à présent la question des contrats et de la propriété ultérieure des réalisations. De plus, le statut de la cotisation reste en conséquence assez vague, entre une parafiscalité pour des équipements publics (de fait) et des cotisations associatives privées. De plus, il est probable que même si le transfert de responsabilité et de compétences n'est pas formalisé, ces équipements relèveront des autorités publiques locales, qui devront à terme prendre en charge leur fonctionnement ou leur entretien, alors même qu'elles ont été peu impliquées dans l'identification et le montage du projet. En ce qui concerne les projets « spécifiques » montés par des groupes dont les membres sont identifiés, le problème ne se pose pas de la même façon. *A priori*, le bien (équipement ou infrastructure) sera un bien privé propriété de l'association, éventuellement avec des obligations en termes de qualités de service offert et de tarifs. Il n'est cependant pas certain que cette pro-

⁸⁴ L'éducation primaire fait en effet partie des responsabilités de la commune même si la commune délègue la gestion des écoles aux associations de parents d'élèves en établissant un contrat qui précise les responsabilités.

priété privée et que les obligations qui peuvent incomber au propriétaire soient clairement établies.

Ainsi, il apparaît que le problème de la propriété des ouvrages, à terme, doit absolument être posé en amont d'une démarche de microréalisations impliquant de multiples acteurs locaux. Un programme d'appui au développement local devrait s'attacher à définir de façon systématique qui seront les propriétaires des réalisations à l'issue des travaux, suivant quelles modalités et quels seront les modes de gestion et les obligations à remplir. Ce travail nécessiterait peut-être dans certains cas de procéder à un choix sur la nature des projets et à des démarches progressives, qui permettrait de traiter à fond ces questions institutionnelles sur certains types de projets, puis d'autres.

En outre, on peut interroger le principe selon lequel la privatisation d'une réalisation serait obligatoirement un problème pour la population concernée. En effet, elle peut être très satisfaisante si les cotisants ont, d'une façon ou d'une autre, le retour de leur participation (tarif de l'eau au seau moins élevé pour ceux qui ont cotisé...) et si la gestion du « propriétaire » de la réalisation « collective » est correcte et permet l'accès attendu au service.

Ainsi, Olivier de Sardan et Dagobi montrent qu'au Niger, le fait qu'un « mécène » prenne le pouvoir sur une pompe villageoise à la faveur d'une panne ne pose pas obligatoirement de problèmes aux usagers. « C'est en général un processus de « privatisation informelle » qui s'ébauche : le bailleur devient en effet le responsable du forage, afin de pouvoir récupérer lui-même sa mise de fonds (voire faire des bénéfices) ». De même, « d'autres exemples montrent que, dans une situation où le village ne parvient pas à mobiliser les ressources nécessaires pour réparer, tout investissement réalisé par un tiers donne à celui-ci une légitimité quasi incontestée pour prendre en main le forage, sans qu'il y ait besoin de débat sur la question. La gestion du forage devient alors son affaire »⁸⁵.

3.3 Entre le « tout communautaire » et le « 100 % privé » : pour la construction d'une gamme des « possibles institutionnels »

Mise en forme : Puces et numéros

Entre l'option qui consiste à prôner un fonctionnement communautaire qui serait une caution de l'appropriation du projet par les habitants et celle qui entraîne une « privatisation » de fait, il y a sans doute une gamme de montages institutionnels à construire au cas par cas. Il s'agit de penser des alternatives relativement aux objectifs du « tout communautaire » initiaux des projets, qui pourrait constituer une certaine innovation renvoyant « au fait que bien public et gestion privée ou semi-privée sont souvent compatibles dans les représentations des acteurs ». Autrement dit, « à la notion de bien public n'est associée aucune notion claire correspondante de ce que devrait être une gestion publique (...). Il y a découplage entre intérêt public et gestion collective (en général inconnue avant les « projets »), et ce modèle exogène de gestion communautaire imposé par les projets se trouve en pratique adapté par les populations concernées « sous forme d'une semi-privatisation »⁸⁶.

C'est donc, en dernier ressort et dans la mesure où il est laissé du temps pour le faire, à l'équipe projet et aux institutions et acteurs locaux impliqués de faire preuve d'imagination et de créativité, afin d'ouvrir la gamme des « possibles institutionnels » et d'inventer et élaborer des modalités de propriété et de gestion, entre gestion communautaire et propriété privée régu-

⁸⁵ Voir J.P. Olivier de Sardan, A. Elhadji Dagobi, *La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger*, in *Politique Africaine* : 8-9.

⁸⁶ *Ibid.* p 14.

lée qui soient adaptées aux contextes locaux, ne remettant pas en cause les objectifs d'amélioration des conditions de vie des populations concernées.

L'enjeu se portera alors plus sur la question de la régulation (Quelle régulation ? Comment réguler ?), que sur l'affirmation - souvent théorique - du « tout communautaire », qui serait opposée au système privé et clientéliste.

VI. CONCLUSION

Le PMRU II est un programme qui tente de concilier des objectifs de réalisations utiles aux populations et de renforcement des capacités des institutions locales, associations, comités de gestion ou instances municipales. Cet appui aux organisations de base et à la structuration de la société civile passe notamment par un système de cotisations qui permet de réunir les 25 % de participation locale imposés par l'Union européenne. Beaucoup d'autres formes d'appui et d'accompagnement des acteurs locaux ont été mises en place par le programme (notamment des formations et du renforcement de capacités des ONG brazzavilloises partenaires) dont l'analyse ne fait pas l'objet de cette étude.

Ainsi, il ne s'agit pas, en conclusion, de discuter le programme étudié dans sa globalité, ni de porter un jugement définitif sur le principe des collectes et de la participation financière des populations bénéficiaires, mais de constater les limites qui apparaissent dans la mise en œuvre des collectes et d'en tirer quelques enseignements sur la question de la participation financière des habitants.

Affiner les pratiques de collectes et les penser dans une stratégie cohérente de pérennisation des projets

Tout d'abord, la participation financière ne peut sans doute pas être un unique levier pour renforcer le sentiment d'appropriation d'un projet : les questions de propriété, de modes de gestion, de clarification institutionnelle et juridique sont au moins autant d'éléments clés pour l'inscription durable d'une infrastructure ou d'un équipement dans le paysage local. Un autofinancement local, sous forme de cotisations, ne peut donc être pensé que dans une démarche globale qui prenne en compte ces différents éléments, afin de construire une stratégie cohérente d'intervention dont l'aboutissement serait l'identification et la réalisation, sous le contrôle des populations, d'équipements et d'ouvrages utiles, de qualité et durables.

De plus, cette participation financière doit impérativement être adaptée aux objectifs des microprojets, à la nature des réalisations et aux capacités organisationnelles et contributives des personnes concernées. Les contextes socio-économiques et politiques sont des données qui doivent nécessairement être prises en compte dans l'élaboration de la stratégie de participation locale. Il faut notamment prendre en considération des éléments comme le niveau possible de méfiance ou de confiance en fonction de l'histoire récente, les expériences de contribution passées, les pratiques habituelles d'organisation locale, le rôle et le positionnement du politique et la question de la corruption. De plus, la pertinence de l'échelle du territoire concerné par les cotisations mérite d'être interrogée en amont, en fonction des pratiques collectives et de la cohérence du choix des territoires selon les types de projets réalisés (par exemple, le quartier, arrondissement, aire de service, usagers, etc.).

Le lien avec la municipalisation

On ne peut plus ignorer aujourd'hui la décentralisation qui s'est imposée dans tous les pays et qui a pour objet de donner pleinement aux communes leur rôle de gestion de leur territoire. En milieu urbain en particulier, les infrastructures collectives sont du ressort de la mairie tant pour leur réalisation que pour leur fonctionnement. Dans un tel contexte, l'apport d'une participation financière des habitants aux infrastructures urbaines constitue une alternative qui n'est ni pérenne ni souhaitable. En effet, comment cet apport se situe-t-il face à l'impôt municipal ? Peut-il entrer dans une organisation durable de la gestion de la ville ? Appliquée aux infrastructures municipales, la participation des habitants vient de fait brouiller le rôle et les responsabilités des mairies. Tout au plus est-ce une action d'urgence dans les cas de défaillance municipale comme cela se rencontre à Brazzaville⁸⁷.

Il convient finalement de distinguer, dans ces programmes de microréalisations, trois domaines d'actions bien distincts : l'appui à la société civile, le financement d'activités économiques et l'action communale. Pour chacun de ces trois domaines, la démarche doit être différente comme devrait l'être le taux de la participation demandée.

Une contradiction inhérente entre objectifs et moyens ?

Si la participation financière des « bénéficiaires » constitue bien un des leviers permettant de mobiliser, d'informer et d'impliquer la population concernée et les futurs usagers d'un service ou d'une infrastructure, elle nécessite, pour être pertinente, une adaptation aux contextes et l'élaboration de stratégies définissant clairement les objectifs de la démarche et ses finalités.

Cette participation financière, au-delà du discours de principe qui veut que son existence rende la population vigilante et impliquée, doit ainsi être envisagée dans une démarche globale tant du côté de l'Union européenne et des contraintes en termes de décaissement et de durée des projets, que du côté d'un opérateur qui a parfois du mal à se donner les moyens de ses objectifs dans des cadres souvent contraints. Ainsi, initier une démarche participative et le renforcement des capacités implique du temps et des moyens.

Le développement participatif peut ainsi se définir comme un processus par lequel les personnes ou les groupes visés par un projet prennent une part active et influente dans les prises de décisions concernant les démarches de développement qui affectent leurs vies⁸⁸. Il s'agit d'un partenariat construit sur la base d'un dialogue entre les différents acteurs. L'agenda du projet est élaboré ensemble, et l'ensemble du projet est négocié et prend en compte les points de vue et les savoirs locaux.

La pertinence de la démarche dépend de son adaptabilité dans un processus long

Autrement dit, dans le cas d'un programme qui implique une participation financière locale, quelle que soit sa forme, si l'on souhaite que cette participation des populations soit autre chose qu'une simple cotisation, collectée avec plus ou moins de difficultés, une démarche longue d'identification des contributeurs en fonction des projets, du mode de cotisations, de l'organisation de la collecte, est nécessaire ; sans quoi la participation perd de sa pertinence et de son efficacité en terme de potentielle « appropriation ».

⁸⁷ Parfois, cela peut aussi être une porte d'entrée, permettant de faire la preuve des capacités des populations des quartiers populaires, et de mobiliser ainsi progressivement la municipalité sur ces quartiers.

⁸⁸ Rudqvist et Woodford-Berger, *Evaluation and participation: some lessons*, Stockholm, SIDA, 1996 : 11.

Ces conditions d'adaptabilité et de durée sont rarement possibles dans le cadre de programmes calibrés à l'avance, et on se retrouve à vouloir renforcer et structurer des acteurs locaux et des processus participatifs sans en avoir les moyens du fait des nombreuses contraintes auxquelles le projet doit s'adapter (ou se plier) sans cesse.

Parmi les conclusions du « Diagnostic des arrondissements de Brazzaville »⁸⁹ réalisé dès 2002 à la demande de l'équipe du PMRU II, étaient suggérées certaines recommandations allant dans le sens d'une adaptation au cas par cas des modalités de projet et de collecte :

- ♦ « imaginer des solutions appropriées, spécifiques aux situations de chaque arrondissement, chaque quartier, chaque rue, dans la mesure où les solutions globales n'auront qu'un impact limité à ceux qui en seront directement les bénéficiaires ;
- ♦ diversifier les partenaires du développement urbain, dans la mesure où les autorités municipales (ou les pouvoirs publics) n'ont plus les moyens financiers et matériels susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes qui se posent [...] ;
- ♦ impliquer de plus en plus les pouvoirs publics à la réflexion sur les problèmes des populations urbaines [...] ;
- ♦ encadrer et guider les initiatives communautaires et des populations locales, en tenant bien compte de leur pouvoir d'achat. Une analyse sur le taux d'effort des ménages de Brazzaville est de ce fait nécessaire, pour ne pas désenchanter les populations qui attendent un peu trop d'ailleurs. Leur enthousiasme aux programmes visant l'amélioration de leurs conditions de vie ne s'accompagne pas toujours de cette disponibilité à consentir des sacrifices [que cela implique]. Et, lorsque l'on sait que les problèmes qu'elles posent se chiffrent en millions de francs CFA, on peut douter de l'efficacité d'un programme qui exige « trop » de cette population en proie à plusieurs problèmes quotidiens, tels ceux de l'alimentation, des transports, de santé, etc. ».

Ces recommandations ont été confirmées par l'expérience de terrain du PMRU ainsi que, pour certaines, par les conclusions de cette présente étude qui pointe aussi des questions nouvelles. Elles ont d'ailleurs en partie donné lieu à des réorientations de la méthode du PMRU II dans sa seconde phase.

Ainsi, dans la phase 2 du programme, l'étape d'identification s'est concentrée sur le tandem « groupe porteur-projet » donnant une grande importance au choix des groupes en fonction de leur crédibilité, de leur « capital confiance » dans le quartier et leur capacité à mobiliser. Cela répondait notamment au constat que la confiance et la crédibilité du groupe étaient un déterminant central dans la mobilisation des habitants, notamment pour cotiser. Par ailleurs, la phase 2 du PMRU II a privilégié fortement les collectes spécifiques s'adressant à des groupes clairement identifiés par rapport aux collectes générales, dont l'objet est trop vague et trop lointain pour amener suffisamment d'habitants à cotiser. Enfin, on remarque une baisse générale du coût des projets et donc des montants à collecter, du fait des difficultés rencontrées dans la phase 1.

Toute intervention de développement repose sur des conceptions implicites, liées à « l'état de l'art » au moment de sa conception et du début de sa mise en œuvre. Cet état de l'art met l'accent sur certaines questions, et en ignore d'autres, qui ne font pas partie du référentiel des intervenants.

⁸⁹ Joseph N'Guembo, *op.cit.*

C'est à la pratique que des questions nouvelles émergent, et que des ajustements permettent de construire ou d'améliorer l'adéquation de l'action aux acteurs auxquels elle s'adresse, dans une démarche d'apprentissage⁹⁰. Finalement, entre contraintes du programme imposées par le bailleur et limites en moyens d'accompagnement, c'est ce qu'a fait l'équipe du PMRU II en mettant en œuvre des adaptations issues de son expérience, ainsi que des confirmations et questionnements nouveaux issus de cette étude. La capacité d'adaptation et de construction de l'adéquation est cependant contrainte par le rythme court des phases de projet et l'absence de perspective de durée suffisante.

Au-delà, cette étude questionne la notion trop floue d'appropriation, suggère de mettre un accent particulier sur le statut juridique des ouvrages réalisés, et de différencier les modalités d'appui en fonction de la nature des réalisations et des contraintes d'action collective que pose leur gestion. Ceci interroge en amont l'insuffisante attention à ces questions dans « l'état de l'art » actuel du développement local et devrait induire, chez les praticiens, une réflexion conceptuelle et méthodologique sur la façon de les prendre en compte dans de nouvelles actions.

⁹⁰ Cf. Korten, 2006, *op. cit.*

Bibliographie

- Accord de Cotonou, Partie 4, Titre II, Chapitre 5, Article 71.
- BALANDIER G., *Sociologie des Brazzavilles noires*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985, Paris.
- BANTSIMBA BITSINDOU B., LOUZALA B., LOUBELO C., « *Étude du niveau d'information des habitants de quatre quartiers concernant les cotisations pour les projets du PMRU* », PMRU, 2004, Brazzaville.
- BAZENGUISSA-GANGA R., *Les voies du politique au Congo. Essai de sociologie historique*, Karthala, 1997, Paris.
- BAZENGUISSA-GANGA R., YENGO P., « La popularisation de la violence politique au Congo » in *Politique Africaine* n°73, Karthala, mars 1999, Paris, pp. 186-192.
- BAZENGUISSA-GANGA R., « Violences contre les civils au Congo » in LE PAPE M. et SALIGNON P., *Une guerre contre les civils*, MSF-Karthala, 2000, Paris, pp 59-91.
- DA COSTA J., *Mission de suivi du Programme de Micro-Réalisations en milieu urbain*, Gret, mai 2003, Paris.
- DA COSTA J., *Programme de Micro-Réalisations en milieu Urbain (PMRU II). Bilan et perspectives*, Gret, Pôle DSU/SPM, mai 2004, Paris.
- DESJEUX D., *Stratégies paysannes en Afrique Noire. Le Congo : Essai sur la gestion de l'incertitude*, L'Harmattan, Collection Alternatives paysannes, 1987, Paris.
- DEVAUGES R., *L'oncle, le Ndoki et l'entrepreneur : la petite entreprise congolaise à Brazzaville*, IRD, Travaux et documents de l'ORSTOM, n° 75, 1977, Paris.
- DONGALA E., *Johnny chien méchant*, Le Serpent à Plumes, 2002, Paris.
- DORIER-APPRILL E., « Des quartiers pour territoires ? Guerre des milices, fragmentation urbaine et recompositions identitaires à Brazzaville » in BONNEMAISON J. (éd.), CAMBREZY L., QUINTY-BOURGEOIS L., *Le territoire, lien ou frontière ?* Orstom, Actes du colloque du 2 au 4 octobre 1995, Paris.
- DORIER-APPRILL E., « Jeunesse et ethnicités citadines à Brazzaville » in *Politique Africaine* n°64, Karthala, décembre 1996, Paris, pp. 73-88.
- DORIER-APPRILL E., « Églises et ONG caritatives à Brazzaville : activisme socio-politique ou religieux », in DELER J.P., FAURE Y.-A., PIVETEAU A., ROCA P.-J. (dir), *ONG et développement*, Karthala, 1998, Paris, pp. 559-571.
- DORIER-APPRILL E., KOUVOUAMA A., APPRILL C., *Vivre à Brazzaville. Modernité et crise au quotidien*, Karthala, 1998, Paris.
- GALLOIS M.-R., GRUENNAIS M.-E., « Au Congo, le pouvoir par les armes » in *Le Monde Diplomatique*, novembre 1997, p. 13.

- GOUBOUT J., *La participation contre la démocratie*, Editions coopératives Albert Saint-Martin, Pratiques sociales, 1983, Montréal.
- GONDOLA C.D., *Villes miroirs. Migrations et identités urbaines à Kinshasa et Brazzaville (1930-1970)*, L'Harmattan, Collection Villes et entreprises, 1997, Paris.
- GRUENNAIS M.-E., « Les peuples d'une république populaire » in *Politique Africaine* n°31, octobre 1988, pp 2-6.
- HENNART C., *Orientations et méthodologie d'action du PMRU phase II. Mission de cadrage du programme*, Gret DSU/SPM, juillet 2002, Paris.
- HIRSCHMAN A., *Vers une économie politique élargie*, Les Éditions de Minuit, 1986, Paris.
- KANI J., TOMBET J.-M., *Schéma de développement local du quartier 34*, SMEEC-PMRU, février 2003, Brazzaville.
- KOKOLO B., MBANZA J.-F., *Schéma de développement local du quartier 74*, Médecins d'Afrique-PMRU, février 2003, Brazzaville.
- LAVIGNE DELVILLE P., GAUTHIER N., « Financement du développement : la mécanique des fonds » Tome I, *Coopérer aujourd'hui* n°25, Gret, août 2001, Paris.
- LE PAPE M., SALIGNON P., *Une guerre contre les civils*, MSF-Karthala, 2001, Paris.
- LEROUX C., *L'appui aux ONG, un domaine clé du développement local. Rapport de stage de DESS « Aménagement local et dynamiques territoriales dans les pays en développement »*, IEDES-Paris I, décembre 2004, Paris.
- MAKONDA A., « Une École « pour le Peuple » ? » in *Politique Africaine*, n°31, octobre 1988, pp.39-50.
- MANTE M., PARI L., *Schéma de développement local du quartier 13*, CREPA-Congo - PMRU, février 2003, Brazzaville.
- MILLORIT A.-G., *Guide pour la gestion d'une collecte*, PMRU II, avril 2004, Brazzaville.
- MILLORIT A.-G., *Lancement des collectes. Guide C3*, PMRU II, 2004, Brazzaville.
- MILLORIT A.-G., *La collecte : complément au guide C3*, PMRU II/Fadélo, 2004, Brazzaville.
- MILLORIT A.-G., *Compte rendu de l'assemblée générale de validation du projet*, PMRU II, 2004, Brazzaville.
- MILLORIT A.-G., *Organisation de la collecte générale*, PMRU II, 2004, Brazzaville.
- NGABIO A., BEMBA S., *Schéma de développement local du quartier 67*, FDJE-PMRU, février 2003, Brazzaville.
- N'GUEMBO J., *Étude de diagnostic des arrondissements de Brazzaville*, PMRU, novembre 2002, Brazzaville.
- NDIONE E. S., *Dynamique urbaine d'une société en grappe : un cas, Dakar*, ENDA-GRAF Sahel, Série Études et recherches n° 109-111, Préface de DESJEUX D, 1987, Dakar.

- O'DEYE M., *Les associations en villes africaines. Dakar-Brazzaville*, L'Harmattan, 1985, Paris.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., ELHADJI DAGOBI A., « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger » in *Politique Africaine* n° 80, Karthala, décembre 2000, Paris, pp. 153-168.
- OTAYEK R. (Coord.), *Les sociétés civiles du Sud. Un état des lieux dans trois pays de la ZSP. Cameroun, Ghana, Maroc*, Ministère des Affaires Étrangères, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, 2004, Paris.
- POATY J.-P., « De la survie en milieu urbain » in *Politique Africaine* n°31, Karthala, octobre 1988, Paris, pp. 30-38.
- POLITIQUE AFRICAINE, « Le Congo, banlieue de Brazzaville », n°31, Karthala, octobre 1988, Paris.
- POLITIQUE AFRICAINE, « Les deux Congos dans la guerre », n°72, Karthala, décembre 1998, Paris.
- République du Congo/Communauté Européenne, *Stratégie de coopération et programme indicatif*, 2002, Bruxelles.
- RODRIGUEZ M., *Rapport d'évaluation du PMRU I*, PMRU, 2001, Brazzaville.
- RUDQVIST A., WOODFORD-BERGER P., *Evaluation and Participation. Some lessons*, SIDA, 1996, Stockholm.
- RUPTURE-SOLIDARITE, *Congo-Brazzaville. Dérives politiques, catastrophe humanitaire, désirs de paix*, n°1 Nouvelle série, Karthala, 1999, Paris.
- De SUREMAIN C.-E., « De la parcelle à la rue, il n'y a qu'un pas : vers une approche socio anthropologique de la précarité à Brazzaville (Congo) », in *Autrepart* (7) : 43-62, 1998.
- VERSCHAEVE F.-X., *L'envers de la dette. Criminalité politique et économique au Congo-Brazzaville et en Angola*, Agone, Collection « Dossiers noirs », 2002, Paris.

Sites Internet

- Les dépêches de Brazzaville : www.brazzaville-adiac.com
- Coordination Sud : www.coordinationsud.org

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menés au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

La collection « Coopérer aujourd'hui » est dirigée par Philippe Lavigne Delville.

► Derniers titres parus

n° 45. « Concevoir une démarche de développement local. L'élaboration de la stratégie initiale du volet 'développement local' d'un projet de sécurité alimentaire dans l'Androy (sud de Madagascar) » (Jean-François Kibler, Catherine Perroud [Gret], Gret/Direction scientifique, juin 2005, 76 pages).

n° 46. « Pour des démarches qualité dans les Organisations de Solidarité Internationale. Réflexions et éléments méthodologiques pour mettre en place une démarche qualité appropriée au secteur » (Anne-Catherine Yon [COMETE International], Gret/Direction scientifique, février 2006, 57 pages).

n° 47. « Des outils pour programmer, suivre, évaluer et présenter ses projets. Faciliter la mise en débat et se référer aux objectifs initiaux à chaque étape d'un projet. Les "tableaux logiques simplifiés", Tome 2 » (Daniel Neu [Gret], Gret/Direction scientifique, avril 2006, 78 pages).

n° 48. « L'intervention sociale comme processus d'apprentissage » (David C. Kortzen [1980], Gret/Direction scientifique, juin 2006, 41 pages).