



L'IMPLICATION DES ACTEURS LOCAUX DANS LA CONCERTATION

RETOUR SUR L'EXPERIENCE DU 1ER ARRONDISSEMENT DE MOUNDOU - TCHAD



REMERCIEMENTS POUR LEUR CONTRIBUTION A :

Sylvain Aldoum
Helene Begoto
Bessané Denis
Simon Bere
Bindiou Bémadjiel Gaëtan
Laoukara Dadjé
Dionnaïel Valery
Dionnadjé Dionheur

Abel Djebolo
Calixte Djétédé
Daniel Djimrade
Louise Heubyo
Sylvaine Houdin
Lelem Berthe
Emmanuel Lomadjingar
Masrané Isidore

Mbaiaousse Appolos
Mbaïtom Ndolengar
Abel Mtecazia Marsou
Ndoube Moïse
Cila Neleyo
Annick Nkolo Weutemdié
Richard Ouemadji

Depuis 20 ans, Initiative Développement (ID) accompagne des communautés défavorisées des pays du Sud selon deux axes : assurer une réponse durable aux besoins de base, et donner les moyens d’agir à des structures locales. A partir de 2004, ID a commencé à développer ses interventions en faveur du développement local.

Capitalisation réalisée par Guillaume Bourgault
Contact : g.bourgault@id-ong.org, tel : +33 (0)5 49 60 89 66,
Initiative Développement, 29 rue LADMIRAUT, 86000 POITIERS - FRANCE

Photo de couverture : séance de sensibilisation avec danses et theatre forum au quartier Djétabé 2, décembre 2012

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
1. TYPOLOGIE DE L'ORGANISATION DES ACTEURS DU TERRITOIRE.....	5
ID - Initiative Développement.....	5
La mairie : l'impulsion des élections locales.....	5
L'arrondissement : niveau du projet.....	6
Les chefs de quartier au cœur du système.....	6
Les chefs de carré, une autorité traditionnelle devenue administrative.....	6
Une faible organisation de la Société civile.....	6
La nécessité d'un partenariat local.....	7
Les instances déconcentrées en appui.....	7
2. MISE EN PLACE DE LA CONCERTATION SUR L'ARRONDISSEMENT.....	8
Trouver la bonne « échelle territoriale ».....	8
Les « précédents ».....	9
Le CRQ – Comite ressource de quartier.....	9
Le CDL – Comite de developpement local.....	15
3. UNE ANIMATION SUBTILE POUR UNE CONCERTATION REUSSIE.....	19
Les bonnes options à choisir.....	19
Le principal resultat : un cofinancement communautaire effectif !.....	22
CONCLUSION : SYNTHESE, CONSEILS ET BONNES PRATIQUES.....	23

LES PREMISSES DE LA DECENTRALISATION AU TCHAD

Jusqu'en 2012, le Tchad était un pays centralisé où au niveau local, seules des autorités déconcentrées existaient (préfets au niveau du département et gouverneurs au niveau de la région). Si la politique de décentralisation territoriale a pris corps avec l'adoption de la constitution en 1996, les premières élections locales n'ont été organisées qu'en février 2012, dans 42 communes. La ville de Moundou s'est ainsi dotée d'un conseil municipal en charge de la politique d'aménagement de la ville.

LE DEVELOPPEMENT LOCAL POUR ACCOMPAGNER LA DECENTRALISATION

Afin d'appuyer cette dynamique de décentralisation, permettant que les décisions soient prises au plus près des administrés, Initiative Développement a lancé fin 2011 un programme de développement local sur un arrondissement de Moundou. Il a été choisi de se concentrer sur un seul arrondissement afin d'en faire un territoire pilote, où une telle approche n'a jamais été expérimentée ; l'objectif étant à terme d'étendre ce dispositif à d'autres arrondissements de la ville.

LA COMPREHENSION DU MAILLAGE DES ACTEURS : UN ENJEU MAJEUR

Dans le cadre de l'appui à la dynamique de décentralisation, ce programme a pour enjeu d'accompagner le changement de paradigme, où la population locale découvre le fait de prendre part aux décisions qui la concernent. Il s'agit donc de réussir à prendre en compte la diversité des acteurs dans un cadre de concertation, afin que les habitants reconnaissent cette instance comme légitime à les représenter et décider des orientations stratégiques du territoire.

Deux ans après le lancement de ce programme, nous cherchons à comprendre la manière dont ce défi a été relevé.

Pour cela, nous reviendrons dans un premier temps sur la typologie des acteurs afin de saisir les enjeux qui caractérisent chacun d'eux. Nous verrons ensuite comment ID a mis en place et animé la concertation. L'efficacité de la démarche sera appréhendée par une analyse de l'implication des habitants de l'arrondissement dans la mise en œuvre des projets issus du Plan de Développement Local. Nous verrons enfin comment la dynamique initiale est conservée, au fil des étapes du programme.

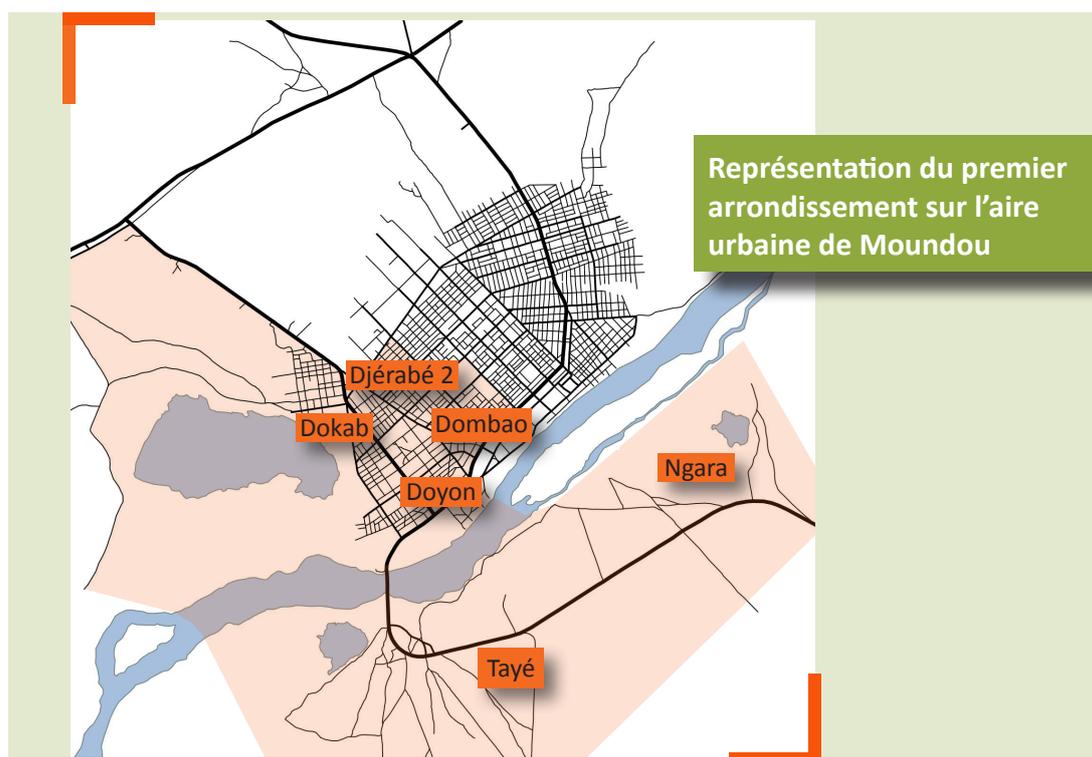
ID - INITIATIVE DEVELOPPEMENT

Initiative Développement intervient au Tchad depuis 2004 et la création d'un centre de lutte contre le VIH SIDA, le centre Djenandoum Naasson. Les villes de Poitiers et de Moundou étant jumelées, l'APM (Association Poitiers Moundou, chargée de l'animation du jumelage à Poitiers) et ID faisant partie d'un même réseau associatif, il a été décidé de mettre en place un programme pour faire face à ce problème de santé publique grandissant. Suite à cela, ID a développé sur cette zone des actions dans le domaine de l'accès à l'eau et de l'éducation. En 2011, les premières élections locales de l'histoire du Tchad approchant, ID a lancé un nouveau programme DE développement local à Moundou sur une thématique maîtrisée grâce à ses activités similaires dans d'autres pays.

Grace à 7 ans d'expériences sur la zone, ID connaissant bien les acteurs locaux, n'a pas eu besoin de réaliser une étude des parties prenantes. Il fut décidé de s'appuyer sur les acteurs transversaux que sont les organisations institutionnelles et sur une organisation de la société civile, travaillant à l'échelle communale sur des thématiques variées et partageant des valeurs associatives

LA MAIRIE : L'IMPULSION DES ELECTIONS LOCALES

Auparavant, les maires tchadiens étaient nommés par le gouvernement. Les élections de février 2012 ont permis l'installation de conseils municipaux choisis par la population. A Moundou, Monsieur Laoukein Kourayo Medar, tête de liste du « Cheval Blanc », a remporté les élections avec plus de 70% des voix. Il avait déjà occupé le siège de maire et avait alors été apprécié pour son attitude active dans le développement de sa ville. Il est important de noter que Moundou fait partie des rares villes ayant des élus locaux qui ne sont pas du parti de la majorité.



L'ARRONDISSEMENT : NIVEAU DU PROJET

Actuellement, la ville de Moundou est divisée en 4 arrondissements, entités administratives, premier échelon après la commune. Les chefs d'arrondissement sont nommés par le maire et changent régulièrement de poste. Ainsi, dans le 1er arrondissement, deux personnes se sont succédées à ce poste depuis le lancement du projet fin 2011. L'arrondissement coordonne les chefs de quartier, les chefs de carré, et fonctionne grâce à un budget octroyé par la mairie. Courant 2012, un arrêté de la mairie a défini une nouvelle organisation des arrondissements, en diminuant le nombre de quartiers dans chacun d'eux, créant ainsi deux nouveaux arrondissements. En pratique, cette décision semble difficile à mettre en œuvre, au regard des moyens de fonctionnement dont la mairie dispose aujourd'hui.

LES CHEFS DE QUARTIER AU CŒUR DU SYSTEME

Les chefs de quartier sont nommés par le maire. Il s'agit d'une autorité stable et respectée par les habitants. Ses prérogatives se rapprochent de celles d'un chef de village : il est la « porte d'entrée » pour qui veut mener une action dans sa zone et il est l'autorité reconnue pour régler les conflits de faible ampleur. Il lève un impôt et se fait aider pour cela de goumiers, agents du chef, habilités à le représenter pour certaines tâches.

LES CHEFS DE CARRE, AUTORITE TRADITIONNELLE DEVENUE ADMINISTRATIVE

Les chefs de carré étaient auparavant des autorités traditionnelles. Ils tirent leur statut du respect que les habitants d'un groupe d'habitation leur confèrent. Depuis plusieurs années, c'est la mairie qui décide du changement des chefs de carré. Cette décision rare a par exemple eu lieu à la suite des élections municipales de 2012 où un chef de carré s'était présenté sur la liste du mouvement présidentielle, opposé au parti du nouveau maire. La charge de chef de carré a donc été remise à un autre habitant du carré. Etant donné ce lien avec la mairie, ils sont hiérarchiquement sous le chef de quartier ; ils sont d'ailleurs communément appelés « les sous-chefs ». Le chef de quartier les consulte régulièrement, soit pour prendre une décision, soit pour transmettre des informations. Charge à eux alors de reléguer l'information auprès des ménages, des organisations de la société civile et des chefs religieux.

UNE FAIBLE ORGANISATION DE LA SOCIETE CIVILE

On peut diviser la société civile organisée en deux groupes : d'une part les associations d'entraide et de solidarité (AES) et d'autre part les associations professionnelles et les groupements d'intérêt économique (GIE). Sur les 28 AES du premier arrondissement, seules 10 ont des statuts officiellement reconnus, les autres sont officieuses. Les relations entre AES sont pratiquement inexistantes ; chacune développe son activité de manière indépendante, craignant une certaine forme de concurrence. En revanche, les 6 associations professionnelles ont de bonnes relations entre elles ainsi qu'avec les AES. Enfin, notons qu'il existe 19 groupements d'intérêt économique sur la zone.

Il a été relevé lors du diagnostic de territoire un faible engagement des membres de ces structures, une insuffisance des moyens de travail, la faible fréquence des réunions, les insuffisances des structures d'encadrement et, pour les GIE, la mésentente des membres. Il n'existe pas de coopérative, ce qui fait écho aux relations inter-organisation timides, voire inexistantes. Cela est de nature à affaiblir les organisations existantes, la concurrence entre ces organisations les empêchant de développer des projets conséquents.

LA NECESSITE D'UN PARTENARIAT LOCAL

L'AAMP – Association des Amis de Moundou Poitiers, est une association créée pour animer le jumelage avec la ville de Poitiers. Elle suit des projets d'amélioration des conditions de vie. Elle se donne la possibilité d'intervenir sur toutes les thématiques, mais se concentre jusqu'à présent dans les domaines de l'éducation et de l'Eau & Assainissement. ID s'est appuyé sur ce partenaire lors de son arrivée dans la zone. Vu ses prérogatives, lorsqu'il a été question de lancer un projet de développement local, une convention de partenariat a été signée avec l'AAMP dans l'idée de pouvoir transférer la méthodologie du projet à cette association. Lorsqu'ID est allé vers cette association afin de travailler ensemble, les membres de l'AAMP ont d'abord exprimé des craintes avant d'être rassurés notamment par le fait que les 2 associations ont un objectif commun, « *amener la population à se prendre en charge* ». La signature d'une convention a pris plusieurs semaines ; mais ce temps, nécessaire, a permis à chacun de clarifier son niveau d'implication et ses attentes vis-à-vis de l'autre.

Pour ce projet, l'appui d'un partenaire connaissant bien les acteurs de la zone et disposant de la confiance de ceux-ci était primordiale. Le partenariat a permis de donner du crédit à l'intervention d'ID et de limiter les méfiances à l'égard des activités ; il a facilité le lien avec la population.

Pour l'AAMP, l'un des gains inhérent à ce partenariat réside dans le fait qu'eux aussi ont été amenés à travailler avec les habitants de la ville, alors qu'ils sont plus habitués à travailler avec des institutions. Certains disent par exemple : « *j'ai découvert mes propres parents dans leur manière de faire* ».



LES INSTANCES DECONCENTREES EN APPUI

Certains ministères ont mis en place des délégations déconcentrées à Moundou. C'est par exemple le cas sur les thématiques de la santé, des sports, de l'hydraulique ou encore de l'éducation. Ces instances sont des représentants du gouvernement et à ce titre, ils sont des sources d'information importantes, que ce soit en termes de statistiques, de réglementations ou d'informations sur l'orientation nationale des politiques publiques.

TROUVER LA BONNE « ECHELLE TERRITORIALE »

Le projet a été conçu techniquement et financièrement pour être mis en œuvre à l'échelle d'un arrondissement. Le choix du premier arrondissement a été établi suite à une comparaison cherchant à définir l'arrondissement le plus défavorisé et bénéficiant de dynamiques locales. Le 1er arrondissement a également été choisi car il n'était pas « spécifique », assez semblable à la majorité des autres arrondissements (contrairement à l'arrondissement comprenant le centre ville par exemple). Il faut noter qu'il ne se dégage pas de catégorie socioprofessionnelle majoritaire et qu'il n'y a pas non plus de dynamique communautaire importante.

Dès les premières réflexions sur place, il est apparu qu'un cadre de concertation se contentant de ce niveau territorial qu'est l'arrondissement, n'était pas pertinent.

Pour arriver à ce constat, la bonne connaissance du contexte par les salariés, leur expérience et l'avis de notre partenaire ont été décisifs. A Moundou, l'arrondissement est principalement considéré comme une instance administrative. En revanche, à une échelle territoriale inférieure, le quartier a un statut différent :

- Tous les habitants connaissent les « frontières » des quartiers, contrairement à celles des arrondissements
- Le chef de quartier, bien que nommé par la mairie, bénéficie d'une aura, d'une autorité et d'un respect, comparable à celle d'un chef de village ou à un chef de canton en brousse.
- Ils sont stables et connus par toute la population de leur quartier



Par ailleurs, ne travailler qu'au niveau de l'arrondissement risquait de poser problème lors de la sensibilisation puis lors de la mobilisation de la contribution financière de la communauté. Il fallait donc trouver une idée pour être au plus proche des habitants.

Ainsi, un cadre de concertation à 2 niveaux a été créé : un comité ressource par quartier et un comité de développement de l'arrondissement.

LES « PRECEDENTS »

Dans plusieurs quartiers, d'autres ONG sont intervenues et provoquent aujourd'hui des réactions divergentes. Prenons l'exemple de 2 quartiers.

A Djerabé 2, une autre association extérieure à la commune est intervenue il y a quelques années. Quand les habitants en parlent, ils ont l'impression de « s'être fait avoir ». De l'argent a été récolté et aucun projet n'a vu le jour. Il ont également évoqué des projets « ratés », « pas aboutis », « hyper ciblés sur un type d'acteurs » ou encore « des détournements ».

A N'Gara en revanche, le chef de quartier est formel : le fait que la World Vision ait construit des salles de classe, en concertation et partenariat avec les habitants du quartier, l'a motivé à faire confiance au projet d'ID.

PREPARATION EN TOUTE OBJECTIVITE

Il est simple de tirer une leçon de ces 2 exemples : lors de la sensibilisation ou même avant, lors des premières discussions pour présenter le projet aux autorités locales, il est indispensable de prendre le temps de revenir sur les projets précédemment mis en œuvre par d'autres sur le quartier. Serons-nous confrontés à de la méfiance ou alors sera-t-il attendu des résultats plus importants que ceux envisagés ? Pouvoir déceler ces éléments de contexte permet d'améliorer la manière d'approcher chaque acteur et d'identifier comment gagner son adhésion à la démarche.

Si on généralise cette idée, lorsque l'on travaille sur un projet, il y a une tendance à n'en voir que les aspects positifs. Il est préférable, avant d'intervenir, de réfléchir en quoi les personnes que l'on va rencontrer peuvent être réticentes au projet. La préparation sera donc de meilleure qualité car plus objective.

LE CRQ – COMITE RESSOURCE DE QUARTIER

A. ELECTIONS

Un cadre de concertation à deux niveaux est donc mis en place, à l'échelle des quartiers et de l'arrondissement. Habituellement, les membres d'une instance de concertation sont des représentants d'un type d'acteurs (par exemple, les maraîchers, associations féminines...), désignés par leurs pairs. Dans le cas des CRQ – Comités Ressources de Quartier, les membres ont été élus par la population qu'ils représentent. Ce choix a été motivé par plusieurs raisons :

- Le fait d'organiser des élections au plus près de la population, au niveau des quartiers, permet d'évincer les personnes à la moralité douteuse. Les personnes ayant de la notoriété se connaissent toutes à l'échelle du quartier et savent lesquelles sont dignes de confiance
- Le vote à bulletin secret réduit le jeu d'influence entre les membres d'un même groupe
- Un groupe avec un représentant nommé peut tenter de toujours tirer les décisions vers son avantage

Même si chaque personne élue fait déjà partie d'autres structures, l'élection leur donne une légitimité à représenter le quartier et non pas le groupe dont ils sont issus.

Dans chaque quartier, l'équipe d'ID a d'abord pris contact avec le chef de quartier pour lui présenter le programme et obtenir son adhésion à la démarche. Puis une séance de sensibilisation a été réalisée chez le chef de quartier, sur invitation de celui-ci. Ensuite les chefs de quartiers se sont chargés d'annoncer à leur population la tenue d'élection. Les moyens les plus utilisés pour cela ont été les crieurs publics et les réunions avec les chefs de carré.

Les élections se sont tenues chez les chefs de quartier et ont réuni en moyenne de 100 à 150 personnes. Après avoir rappelé les enjeux des élections, les candidats ont été appelés à se manifester. Les seules conditions pour être candidat étaient :

- Etre majeur
- Habiter le quartier
- Etre présent physiquement le jour de l'élection

Chaque comité de quartier est composé de 7 membres : un président, un trésorier, un secrétaire et des responsables thématiques.

DES NOMS DE POSTES TRANSPARENTS

Il apparaît que les responsables thématiques n'interviennent pas uniquement sur la thématique de leur poste mais participent à la réflexion du comité. Il semblerait plus approprié et plus juste de les nommer « membres » ou « conseillers ».

Chaque candidat a présenté en quelques phrases ses motivations pour intégrer le CRQ. Après cela, les personnes présentes ont voté, à bulletin secret. Une part importante de la population étant analphabète, les bulletins de vote n'étaient pas marqué du nom du candidat mais d'un sigle ou d'une couleur ; ce qui permet également de réutiliser les bulletins.

Le dépouillement s'est fait devant l'assemblée, en parfaite transparence ; l'assemblée comptant chaque bulletin en même temps que les responsables du bureau de vote (constitué de volontaires, habitants du quartier).

Au final, une fois les membres du CRQ élus, ils se sont engagés à remplir la mission qui leur a été confiée devant le chef de quartier.



Elections du CRQ
à Djérabé 2

Les CRQ sont associés à la phase de diagnostic de territoire ; ils apportent des informations utiles à la connaissance du quartier. Dans la phase de planification, ils permettent de relayer les réflexions, les décisions du CDL. Puis pour la mise en œuvre, chaque CRQ est amené à réaliser directement des actions prioritaires.

Pour connaître l'effet du projet sur le jeu des acteurs, on peut s'intéresser au statut des membres des CRQ. Après des entretiens, il semble que le CRQ ne soit pas un comité connu par tous les habitants du quartier (ce qui n'est pas étonnant sur un quartier comme Doyon qui compte plus de 20.000 habitants). Cependant la question de leur légitimité à représenter les intérêts du quartier pour son développement n'est pas posée. En effet, en ce qui concerne les personnes influentes du quartier, les plus impliquées dans la société civile, le CRQ est une instance connue. Certains parlent « *d'enfants du quartier* » pour montrer l'appartenance de cette instance à son territoire. Un bémol est à apporter : le CRQ n'est vraiment reconnu que depuis que les projets issus du Plan de Développement d'Arrondissement sont mis en œuvre. Auparavant, durant la phase de concertation, même si des comptes-rendus réguliers étaient faits sur les avancées des réflexions et du travail d'écriture de la planification territoriale, la population ne leur apportait pas un grand crédit, notamment à cause des projets précédents qui n'avaient pas abouti.

Mais dès la phase de mise en œuvre, vu le positionnement du CRQ, chargé de réaliser les actions prioritaires, les membres ont gagné en popularité. Un membre de CRQ sourit en disant « *qu'à présent, les notables et les vieux le regardent différemment !* ».

RENFORCEMENT DES COMITES PAR UNE MISE EN RESEAU AVEC DES OSC EXPERIMENTEES

Néanmoins, si les CRQ sont des comités connus et si ses membres sont appréciés pour les actions prioritaires mises en œuvre, leur crédit auprès de la population pourrait être amélioré. Pour renforcer les CRQ, il pourrait être intéressant de les mettre en réseau avec des OSC, même extérieures à l'arrondissement. Le contact avec d'autres structures serait stimulant et permettrait d'améliorer les idées de développement des quartiers.

B. LE ROLE CENTRAL DES CHEFS DE QUARTIER

Si on suit l'organisation mise en place pour le cadre de concertation, basé sur le principe démocratique des élections, les chefs de quartier n'y sont pas intégrés, si ce n'est en tant que facilitateurs pour arriver à la mise en place des CRQ.

Cependant, dans les faits, leur place est beaucoup plus importante ; il apparait même que le CRQ et les chefs de quartier se renforcent mutuellement. Attardons nous sur quelques exemples :

A l'issue de l'élection d'un CRQ, une fois que le personnel d'ID a quitté les lieux, le chef du quartier a procédé à un remaniement. Selon lui, l'une des personnes qui se sont présentées l'a fait de façon « *fantaisiste* », sans désir de s'impliquer dans le devenir de son territoire. En accord avec les autres membres, cette personne a quitté le CRQ et une autre personne (absente le jour de l'élection), proposée par le chef de quartier et validée par les membres du CRQ, a pris sa place.

DEMOCRATIE ET SUBJECTIVITE

Dans un programme d'accompagnement de la décentralisation, imposer un modèle démocratique avec une vision occidentale serait contre-productif. Les populations avec lesquelles les équipes travaillent sont habituées à une vision du pouvoir concentré. L'un des enjeux des projets de développement local est de permettre l'expérimentation de la concertation et d'une gestion décentralisée, ce qui demande d'accompagner les pratiques mais jamais d'imposer un modèle trop strict.



Séance de sensibilisation avec l'appui du chef de quartier de Dokab (au premier plan)

On voit ici le rôle prépondérant du chef de quartier et le lien fort qu'il a avec le CRQ. Cette instance agit avec la validation du chef de quartier. Ce fonctionnement paraît tellement évident que pour certaines autorités locales « *la mise en place et la formation des comités ressources de quartier se sont fait en commun accord avec les chefs de quartier* ».

LEVER LE FREIN DE LA PRESENCE IMPERATIVE DES CANDIDATS

Une piste d'amélioration, pour éviter que des personnes inappropriées soient élues, à défaut d'avoir de meilleurs candidats, serait de supprimer la règle voulant que les candidats soient physiquement présents le jour de l'élection. Une lettre de candidature accompagnée de ses motivations pourrait être lue devant les électeurs, avant qu'il ne soit procédé au vote. Ainsi une personne absente, mais pertinente dans ce comité, pourrait y prendre part.

Le CRQ n'est pas perçu comme un « contre-pouvoir » ou en opposition au chef. Et s'il y a des différences de points de vue, comme dans le quartier de Tayé, ID préfère stopper momentanément la concertation avec le quartier car cela signifie qu'il y a des rivalités communautaires et que toute action de l'association pourrait être interprétée comme un soutien pour telle ou telle partie.

LE CONSENSUS, MERE DE SURETE !

Le consensus dans les décisions est toujours recherché; certains parlent d'un travail en « *bonne intelligence* ». Ce constat peut être conservé comme une bonne pratique. Il est essentiel lors de la mise en place d'un cadre de concertation de veiller à ce que celui-ci travaille dans la même dynamique que les autorités en place, même si celles-ci relèvent davantage de la tradition que de la mise en place de la décentralisation. Le développement local servant à permettre à une population à prendre part aux décisions qui la concernent et à leur mise en œuvre, il est primordial d'être en accord avec les autorités locales.

Un suivi continu des projets

Dans la réalisation des priorités de la planification territoriale, des CRQ ont mené des projets de constructions d'écoles et de forages. Une fois réceptionnés, la gestion de ces ouvrages est alors remise soit à des organisations existantes, telles que les Associations de Parents d'Elèves (APE) gérant l'école, soit à des comités de gestion *ad hoc*, créées pour la réalisation. S'il est probable qu'à la fin du projet les CRQ deviennent inactifs et disparaissent, ces instances de gestion sont appelées à durer et à assurer le bon fonctionnement des équipements issus du programme. Malgré cela, certains chefs de quartier assurent qu'ils « *garderont toujours un œil sur les réalisations* » car elles ont été réalisées grâce à leur concours.



Le chef du quartier Djérabé 2 et un membre du CDL lors d'une séance de sensibilisation

LIMITER L'EMPRISE DES AUTORITES TRADITIONNELLES

Notons tout de même que ces autorités issues de la tradition ont souvent 2 aspects : ils sont un renfort important pour la mobilisation, mais du fait de leur stabilité, ils sont souvent moins dynamiques, moins enclin aux changements que des élus, par exemple. En travaillant à un échelon supérieur à celui des chefs de quartier, c'est-à-dire au niveau de l'arrondissement qui n'est qu'un niveau administratif, le cadre de concertation a pu bénéficier de l'appui des chefs tout en se détachant de leur emprise.

C. LA REPRESENTATION DE LA SOCIETE CIVILE ORGANISEE

Les cadres de concertation en zone rurale s'appuient avant tout sur la société civile organisée. En milieu urbain si la société civile existe également, elle ne représente souvent pas l'ensemble des habitants. C'est pourquoi il a été décidé de mettre en place des élections et non pas de demander à des collèges, réunis par type d'acteurs, de nommer leurs représentants.

Néanmoins, la société civile se considère comme incluse dans le cadre de concertation. Cela est dû au travail mis en place avant les élections. Des discussions avec les chefs de quartier ont permis de les sensibiliser à l'importance du CRQ et donc aux compétences attendues des membres. Les chefs et les sous-chefs se sont donc ensuite chargés de sensibiliser à leur tour les groupements et associations de leur zone, pour qu'ils présentent des candidats aux élections des CRQ. Ainsi, la majorité des candidats étaient des personnes déjà impliquées sur leur territoire, conscientes des enjeux de la concertation.

LES AVANTAGES DU SUFFRAGE DIRECT SUR L'INDIRECT

Ce système permet à la société civile d'être représentée, sans que, une fois élus, ses membres ne soient constamment associés à l'association dont ils sont issus. Ils sont avant tout habitants du quartier et c'est à ce titre qu'ils siègent au CRQ.

Le choix de faire des élections permet d'éviter qu'un individu soit trop représentatif d'un sous groupe du quartier. Si cette représentativité est trop importante, en cas de problème, de malversation par exemple, le problème va directement être associé à ce sous groupe et donc freiner la dynamique de concertation. Alors qu'avec les élections, une difficulté devient celle de tous, et idem pour un succès. Ce système permet de créer de la cohésion.

Citons l'exemple du CRQ de Doyon, où avant une séance d'attribution d'un marché pour la mise en place d'un forage, certains membres du CRQ ont été soudoyés. Apprenant cela, les chefs ont demandé aux membres corrompus de rendre les sommes perçues, et l'affaire en est restée là.



Cérémonie de lancement du programme Komnand, à laquelle la société civile était invitée

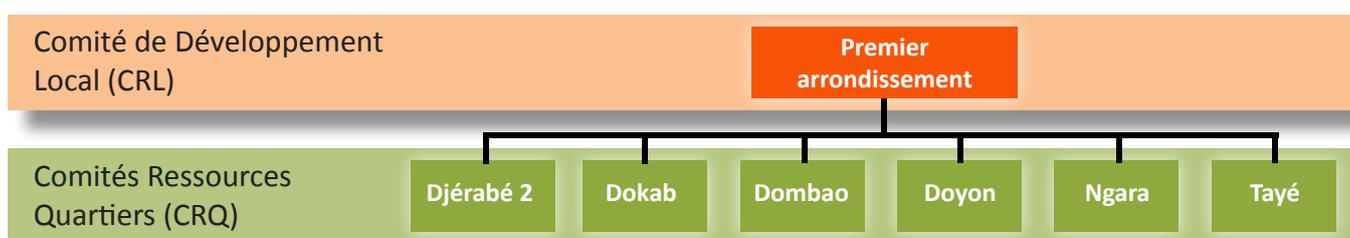
LE CDL – COMITE DE DEVELOPPEMENT LOCAL

A. ELECTIONS ET DESIGNATIONS

Une fois les comités ressources de chaque quartier élus, ceux-ci se sont retrouvés tous ensemble pour élire parmi eux les membres du Comité de Développement Local de l'Arrondissement. Tous les présidents des CRQ pouvaient être candidats au poste de président du CDL, et ainsi de suite pour les autres postes. Au final, seul un quartier n'était pas représenté dans le CDL ; il a donc été décidé d'intégrer une personne de ce CRQ afin qu'il participe aux débats.

Le délégué de l'arrondissement est également membre du comité. Il avait été demandé au maire de nommer 3 personnes pour représenter la mairie. Celui-ci a préféré en nommer 4, correspondant aux 4 mouvances qui se sont alliées pour créer la liste du « cheval blanc » qui a remporté les élections municipales.

Le CDL est en charge de l'écriture du diagnostic de territoire, de la planification et du suivi de sa mise en œuvre.



Le poste de Président du CDL

Le premier président du CDL a créé des tensions à plusieurs reprises au sein du comité. Il lui était reproché de trop mettre en avant le quartier dont il était issu et de ne pas vouloir suivre le rythme donné au programme. Par exemple, il a commencé la sensibilisation et la collecte avant les autres quartiers, souhaitant ainsi que son quartier soit montré comme exemplaire, alors que l'objectif était de développer une cohérence au niveau de l'arrondissement. Etant amené à travailler à N'Djamena, il a quitté Moundou et le cadre de concertation.

A sa place, le CDL a désigné un de ses membres, alors chargé de la commission économie ; et un membre du CRQ, qui jusque là n'était pas représenté, a été intégré. Le nouveau président ne met pas son quartier plus en avant que les autres.

ADAPTATION A LA CHRONOLOGIE DU PROJET ET FINANCEMENT LOCAL INDISPENSABLE

Le mode de désignation du président et d'intégration d'un membre de CRQ varie suivant la chronologie du projet, et cette évolution est véritablement **souhaitée** par tous (aucun président de CRQ ne s'est indigné). Le fait d'être président d'un CRQ et du CDL entraîne des effets pervers si l'intéressé n'est pas convaincu de la nécessité de la participation financière de la population de son quartier.



Des membres du CDL, au moment de leur élection

Les indispensables techniciens

Lors de la concertation pour l'écriture du diagnostic et de la planification, certaines délégations ont été conviées. Après avoir lu le Plan de Développement de l'Arrondissement, plusieurs acteurs ont regretté qu'il ne soit pas assez technique, et qu'il prenne mal en compte l'aspect urbain. Par exemple, pour justifier de cet avis, certains citent dans la planification la priorisation de la construction de centres de santé. Or, il existe déjà de tels centres à Moundou, certains n'ayant même pas une activité importante. Il y a également un hôpital régional. Cette priorité, que l'on retrouve souvent en zone rurale, semble peu adaptée au contexte.

LES TECHNICIENS GARANTS DE LA QUALITE

Pour avoir une planification plus significative, il aurait été nécessaire d'intégrer davantage de techniciens dans la concertation, comme des membres des délégations par exemple. Au final, la planification souffre d'un manque de reconnaissance par les acteurs extérieurs au programme.

Afin d'atteindre un niveau de technicité suffisant, de limiter les potentiels conflits et de ne pas épuiser les acteurs locaux dans la concertation, il est essentiel de fixer des limites à la participation. A ce propos, le programme avait prévu que pour l'attribution de marchés de réalisation des actions prioritaires, des membres du CRQ soient intégrés dans la commission d'attribution. Après une expérience décevante, un chef de quartier a dit « *dorénavant, vous nous proposez votre analyse et on valide le choix de l'entrepreneur* ». Les acteurs locaux eux-mêmes ne souhaitent pas être impliqués dans chacune des sous-activités des projets.

B. LA MAIRIE : DES APPUIS RECIPROQUES

Les conseillers municipaux

On l'a vu, la mairie est représentée dans le Comité de Développement Local par 4 conseillers municipaux. Ils sont régulièrement présents aux réunions du comité et rendent compte au maire des débats en assemblée. Cependant, l'implication de la mairie reste limitée. La présence des conseillers municipaux sert au final principalement à ce que la mairie soit tenue informée du projet mais pour autant, elle n'est pas proactive dans le programme.

Cela peut s'expliquer par plusieurs raisons :

- La majorité des conseillers municipaux n'est pas issue du monde associatif, avec un engagement militant fort. Ce sont principalement des personnes influentes proches du maire. Ainsi, les activités du programme sont nouvelles pour eux et ils ne perçoivent pas forcément les enjeux pour la ville et donc la nécessité de s'y impliquer davantage
- Les conseillers municipaux ne sont pas territorialisés, ils ne sont pas rattachés à des zones de la ville. Il n'y a pas de conseillers municipaux dédiés à tel ou tel quartier.

Réunion entre le maire de Moundou, un représentant de l'AAMP et le responsable programme d'ID



ENTRER A LA MAIRIE PAR LES SERVICES TECHNIQUES

Cependant, les services techniques de la mairie, en accord avec les élus, paraissent tout à fait disposés à travailler avec le programme. Ainsi, pour mieux impliquer la mairie une première étape pourrait être d'interpeler au coup par coup les services techniques de la mairie, par exemple pour concevoir les projets mis en œuvre par les CRQ et réaliser leur suivi technique.

L'arrondissement

En ce qui concerne l'Arrondissement, ses représentants se considèrent comme suffisamment impliqués et ne souhaitent pas prendre une place plus importante dans la concertation. Selon eux, l'arrondissement est un organe de la mairie, et donc si une implication plus importante est à rechercher, il faut impliquer davantage la commune.

Ce n'est pas l'avis des membres du CDL qui considèrent que le délégué de l'arrondissement devrait montrer plus d'intérêt pour les actions qu'ils entreprennent.

CONSEQUENCE DU PROJET SUR L'IDENTITE TERRITORIALE

On assiste ainsi en 2 ans de projet, au développement d'une identité commune autour de l'arrondissement, grâce au travail de concertation, même s'il est vrai que pour l'instant ce sentiment n'a été exprimé que par le comité de développement local.



Bulletins de vote et liste des candidats lors de l'élection d'un CRQ

LES BONNES OPTIONS A CHOISIR

« Quel intérêt d'avoir des trésoriers dans les CRQ ?! »

Suite à l'aboutissement des premiers projets, les membres des CRQ sont particulièrement motivés. Ils souhaitent d'ailleurs pouvoir continuer à mener de tels projets, ce qui signifie réussir à réunir 10% de cofinancement de leur côté. A ce titre, ils regrettent que certains projets rémunérateurs mis en œuvre dans le cadre du programme, ne puissent venir renforcer ce cofinancement. Par exemple à Djérabé 2, où un forage a été creusé, le CRQ souhaiterait qu'une partie des revenus tirés du paiement de l'eau soit versée dans la caisse du CRQ, qui pourrait réinvestir ces montants dans d'autres projets pour le quartier. Or, ce n'est pas le cas puisqu'un comité de gestion *ad hoc* a été créé. Certains membres disent alors « *quel intérêt d'avoir des trésoriers dans les CRQ ?!* ».

EMERGENCE D'UNE DYNAMIQUE LOCALE DE DEVELOPPEMENT

Cette demande peut correspondre à la mise en place d'un fonds de développement local, mais cela n'a pas été prévu par le projet. En effet ce projet peut être considéré comme une première phase, permettant d'expérimenter la concertation et de tester la mise en œuvre de projets par le CDL. Un tel fonds serait néanmoins pertinent dans un programme suivant. Mais pour l'instant, cela n'empêche pas le CRQ de s'asseoir avec le Comité de gestion et de réfléchir ensemble à un mode de répartition des redevances eau. En cela aussi, les acteurs prennent la main sur les activités issues du programme et se les approprient.

« Les nés avant la honte »

On l'a vu, la méthode des élections dans un quartier, au niveau auquel toutes les personnes engagées se connaissent, permet de sélectionner les personnes les plus intègres. Si ce principe est général, il est arrivé que dans un CRQ un membre cherchant à détourner des fonds soit démis de ses fonctions, puis que les personnes l'ayant élue lancent « *de toutes les façons, il est né avant la honte, il avait déjà agit ainsi avant* ». L'attitude des acteurs face à d'éventuels cas de détournements est un indicateur de leur niveau d'adhésion aux principes qui sous-tendent le développement local. Lorsque les acteurs condamnent et dénoncent ouvertement ce type de pratiques, on peut considérer que la primauté de l'intérêt commun devient progressivement une valeur défendue par les membres de la communauté.

CIBLER LA SENSIBILISATION

Pour éviter cela, il peut être rappelé aux votants lors des élections le besoin d'intégrité des élus. La sensibilisation à ce niveau peut venir renforcer l'efficacité du système électoral.

S'il est important de penser à sensibiliser de la manière la plus efficace possible, il ne faut pas non plus avoir comme objectif de faire adhérer la totalité de la population dès le commencement du programme. Par exemple, certains habitants des quartiers ont négligé de s'investir dans le projet au moment de son lancement, considérant qu'il n'allait pas aboutir. Voyant les projets réceptionnés, ces mêmes personnes reprochent à ID de ne pas les avoir incluses dans la concertation. Face à de telles attitudes la sensibilisation ne changera rien ; seule l'expérience de réussite des projets leur permettra de changer leurs comportements en désirant s'investir davantage à l'avenir.

L'implication des chefs religieux, un exemple des échelles d'acteurs

Actuellement, les assemblées religieuses sont utilisées pour la sensibilisation. Certaines sont très motivées pour participer à la mise en œuvre des actions prioritaires du plan et leur stabilité peut être un gage de continuité du projet. Cependant, il faut veiller à ne pas laisser des groupes s'accaparer le fruit des projets, et permettre aux responsables civils du quartier de garder la main mise sur le fonctionnement de ces équipements.

Un débat avec le CDL a permis de se pencher sur l'implication des chefs religieux et plus largement sur le besoin d'intégrer tel ou tel acteur aux différentes étapes d'un projet de développement local.

Les chefs religieux tels que les pasteurs bénéficient d'une large audience, et donc d'une forte influence sur l'avis de la population. Il est donc nécessaire de les inclure dans le processus. Cependant, vu le crédit que leur donnent les habitants, ils peuvent rapidement devenir des éléments bloquants dans la concertation s'ils sont en désaccord avec les autres membres des instances de concertation. Ainsi, comme le proposent les CRQ, la place qui doit être la leur paraît être la suivante :

LA PLACE DES CHEFS RELIGIEUX DANS LA CONCERTATION

Au même titre que les principaux acteurs du quartier, les CRQ les informent lors d'AG des étapes de validation du PDL et de la mise en œuvre des projets. Ils ne sont donc pas extérieurs au projet, mais leur influence est limitée.

Ils ont un rôle essentiel à jouer dans les différentes sensibilisations (au lancement du projet et pour la participation financière au projet). Les assemblées religieuses permettant de s'adresser rapidement à une large frange de la population du quartier.

En dehors de ces 2 niveaux, une implication trop importante est hasardeuse. Cependant, en dehors des étapes de concertation, des instances religieuses peuvent se voir confier la gestion de certains ouvrages, comme un forage par exemple. Une église étant une entité pérenne, ayant déjà l'habitude de gérer un patrimoine, lui confier pareille responsabilité permet d'assurer la durabilité du fonctionnement de l'ouvrage.

PISTE VERS UNE GESTION PERENNE DES OUVRAGES

De manière générale, confier la gestion d'un ouvrage à un comité *ad hoc* risque d'aboutir à une mauvaise gestion, voire une inactivité, très rapidement. Il est donc préférable de trouver des acteurs déjà existants, intègres, pouvant assumer ces responsabilités et ayant compris la philosophie du développement local. En général les acteurs identifiés pour la gestion de l'ouvrage s'impliquent fortement dans la collecte de la contribution locale, ce qui permet d'éviter les acteurs opportunistes désireux de profiter d'une aubaine inespérée. A titre d'exemple, les APE « héritent » systématiquement de la gestion des réalisations scolaires mais s'investissent en amont dans la collecte des ressources financières auprès des parents d'élève.

Ne pas abuser de la concertation

Si on généralise, il est primordial dans un programme de développement local de ne pas abuser de la concertation. Chaque acteur doit être impliqué en fonction de la pertinence de ses apports potentiels ou de ce qu'il peut en retirer.

Ainsi :

- La population sera largement consultée dans la phase de diagnostic du territoire
- Le CDL sera l'organe qui validera le diagnostic et la planification. Il assurera également le suivi de la mise en œuvre de celle-ci.
- Les CRQ mettront en œuvre les projets et récolteront les fonds nécessaires au cofinancement des projets
- Des techniciens thématiques (notamment un chargé de mission SIG chevronné) seront associés à l'analyse des données du diagnostic, et la planification se fera avec des représentants des instances déconcentrées, experts sur les normes en vigueur (exemple : nombre d'habitants par centre de santé).

L'apport de techniciens et de professionnels est essentiel pour aboutir à une planification qui a du sens et qui se veut crédible auprès d'autres acteurs amenés à intervenir sur la zone.

Ce reproche du manque de technicités est fait au PDL du 1er arrondissement, ce qui pourra être amélioré si une révision de ce document est possible par la suite. Ce premier PDL, s'il n'est pas suffisamment technique, a atteint l'objectif de création d'une dynamique.

Cette répartition permet aussi de justifier le bénévolat des participants, puisque le niveau de leur investissement personnel est limité.



Remise de tables bancs par un CRQ à une association de parents d'élèves



Réception d'un forage à Djérabé 2

Partage des responsabilités et bénévolat

Toujours dans cette idée de maintenir la motivation des acteurs locaux sans les épuiser, le programme a réussi à partager les responsabilités afin que chaque type d'acteur agisse pour le programme à hauteur de ce qu'il peut apporter.

La concertation au sein des CRQ

A chaque fois qu'un CRQ se réunit, c'est autour d'un ordre du jour et d'un point précis à débattre. Il n'y a pas de "concertation pour la concertation" et donc pas de lassitude qui serait due à des réunions périodiques obligatoires et parfois inutiles. « C'est de la concertation concrète, pas de l'arbre à palabres ».

LE PRINCIPAL RESULTAT : UN COFINANCEMENT COMMUNAUTAIRE EFFECTIF !

Il est habituel que des projets prévoient une part de cofinancement fournie par les bénéficiaires, mais devant les difficultés à récolter cette somme, et parfois devant l'urgence de la fin du projet et la nécessité de dépenser les lignes de crédit, il n'est pas rare que cette idée de participation communautaire soit abandonnée au profit d'un financement total par le programme.

C'est d'ailleurs le conseil qu'avait reçu la responsable de programme de la part d'un évaluateur : abandonner l'idée de la participation communautaire.

Cependant, le système a été conservé et fonctionne efficacement. Les CRQ réussissent tous à collecter les 10% nécessaires au lancement d'un projet dans leur quartier. Notons qu'il s'agit de projets relativement modestes, la priorité étant donnée à l'implication des acteurs, plutôt qu'à d'importants projets structurants (au niveau urbanisme par exemple).

Prenons l'exemple du quartier de Dombao, où la population a réussi à rassembler 350.000 F.CFA, 2.000 briques et 2 bennes de sables pour atteindre les 10% nécessaires à la construction de 2 salles de classe de bonne qualité.

Autre exemple à Ngara, où fort du succès du premier projet (une école a été équipée en table-banc), le CRQ, soutenu par la population, a aussitôt décidé de lancer un autre projet de rénovation de salles de classe et a immédiatement commencé à récolter les 10% nécessaires.

Pourquoi cela fonctionne ? Plusieurs raisons sont évoquées.

Tout d'abord, la population mondoulaise est habituée à ce qu'il lui soit demandé une participation financière pour un projet qui la concerne. Souvent, on entend « *on va devoir en passer par là* ».

REUSSIR A MOBILISER LES CHEFS POUR LEGITIMISER LE PROJET

Les chefs de carré sont incontournables dans la réussite de la collecte. Pour cela l'investissement des CRQ et leur travail important en direct avec les chefs de carré a été primordial. Ils ont dû réussir à les convaincre que les habitants de leurs carrés allaient bénéficier du projet. Il avait été donné entière liberté aux CRQ de choisir les moyens de la sensibilisation, à chacun de s'investir selon le contexte de sa zone.

Par ailleurs, le travail avec les chefs de quartier, devenant des relais locaux, renforce la légitimité du projet et ce d'autant plus que ces chefs de quartier peuvent faire intervenir leurs gومiers en cas de besoin.

Un point important dans la réticence de certains habitants à participer au financement : **il n'a jamais été question de pauvreté**. Les deux seules raisons évoquées étaient la méfiance (due à des précédents projets qui n'ont pas abouti, comme vu plus haut) et des conflits communautaires.

CONCLUSION

SYNTHESE, CONSEILS & BONNES PRATIQUES

AU LANCEMENT DU PROGRAMME

- Avant de lancer des activités, y compris la sensibilisation, tenir compte du ressenti de la population vis-à-vis des précédents projets mis en œuvre sur son territoire
- Améliorer la préparation de chaque activité de concertation en cherchant les points sur lesquels les acteurs locaux pourraient être réticents
- La sensibilisation est une activité majeure d'un projet de développement local ; elle doit être adaptée à chaque contexte
- Les autorités issues de la tradition sont déterminantes dans la mobilisation de la population. Travailler avec elles, mais à un échelon au-dessus, permet de bénéficier de leur influence vis-à-vis des habitants de la zone, tout en limitant leur inertie

MISE EN PLACE DU CADRE DE CONCERTATION

- Les élections permettent à la fois d'assurer la représentativité et de limiter les effets collatéraux en cas de problème (type malversation) dû à la malhonnêteté de certains membres. Le membre est alors dissocié du groupe dont il est issu
- Expliquer clairement aux postulants qu'ils auront un statut de bénévole et qu'aucune compensation financière ne leur sera versée. Cette franchise permet d'écarter les acteurs qui seraient tentés de s'impliquer dans le cadre de concertation pour des raisons inavouées
- Les personnes très influentes, telles que les chefs religieux, doivent être intégrées dans les activités, mais leur influence doit être limitée sur les décisions car ils peuvent être bloquants. On peut se contenter de les intégrer dans la sensibilisation et la collecte de fonds
- La mise en place du cadre de concertation et son animation doivent prendre garde à ne pas développer un contre-pouvoir, mais davantage à renforcer les autorités locales en place. La mise en œuvre de la planification n'en sera que plus efficace

ANIMATION DE LA CONCERTATION

- La présence de techniciens est indispensable dans les phases de diagnostic et de planification. Ne pas abuser de la concertation
- Pour une collectivité récente, le travail en collaboration avec une ONG est plus simple et efficace si des actions sont menées avec les services techniques
- La concertation peut permettre d'améliorer le sentiment d'appartenance à un territoire
- Le statut local des personnes intégrées dans le cadre de concertation va être amélioré. Afin de profiter du crédit qui leur est accordé, des formations les mettant en réseau avec d'autres structures (ou OSC plus professionnelles) permettront d'améliorer l'efficacité des décisions issues de la concertation
- L'obligation du cofinancement par la population permet une juste répartition des projets mis en œuvre, sans qu'un membre du CDL accapare tous les financements pour sa zone
- Le partage des responsabilités permet de ne pas trop charger les acteurs des cadres de concertation et donc de justifier le bénévolat
- Pour éviter de lasser les acteurs, il semble opportun de ne pas concevoir la concertation comme une fin en soi. Les rencontres et les réflexions du cadre de concertation doivent mener à des actions concrètes impactant directement le quotidien des acteurs

MISE EN ŒUVRE DE LA PLANIFICATION

- Confier la gestion à un acteur préexistant peut permettre d'en assurer la pérennité
- Si des activités issues de la planification permettent de générer des bénéfices, la mise en place d'un fonds de développement local est un moyen de pérenniser les cadres de concertation