

Entre désespoir et espoir

Les défis de la gouvernance et de la décentralisation
dans la réalisation des investissements publics
locaux au Cameroun

Albert Dongmo Tsobzé
Thea Hilhorst
Jeanot Minla Mfou'ou

Equipe de rédaction

André Marie AFOUBA NDJANA,
Bakia BESONG
Michel LAOUMAYE MERHOYE
Édouard MADINGOU
Albert Augustin MBOTTO NDOMI

Richepin NDJASSAP SAMEN
Pierre NDONGO
Moïse NGOMSU FOKI
Benjamin NGONDE
Aimée NOKO

Sous la direction de : Albert DONGMO TSOBZÉ, Thea HILHORST et Jeanot MINLA MFOU'OU

ENTRE DÉSESPOIR ET ESPOIR

*Les défis de la gouvernance et de la
décentralisation dans la réalisation des
investissements publics locaux au Cameroun*

Les publications sur la gouvernance et la décentralisation visent à documenter les pratiques sur le terrain et à stimuler les réflexions en vue d'améliorer les politiques et les interventions dans ce domaine. Cette publication est le fruit d'une collaboration entre la SNV, CANADEL et le KIT.

SNV

L'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV) est une organisation internationale non gouvernementale qui intervient dans 33 pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique Latine et des Balkans. Elle a pour mission de promouvoir une société où tous les individus poursuivent en toute liberté leur propre développement durable. La SNV travaille dans les domaines de la gouvernance, du développement des filières économiques et de la gestion des ressources naturelles. Ses conseillers y collaborent en prêtant leur appui au renforcement des capacités des organisations locales : *Connecting People's Capacities*.

CANADEL

Le Centre d'Accompagnement de Nouvelles Alternatives de Développement Local (CANADEL) est une association de droit camerounais créée en 1996 et agréée comme organisation non gouvernementale depuis Novembre 2004. Il accompagne de petites initiatives au niveau local tout en essayant comme membre actif de la société civile, de participer à l'élaboration des politiques publiques au niveau national. Il développe une expertise dans la décentralisation et la gouvernance locale comme facteurs importants de développement.

KIT

L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, aux Pays-Bas, est un institut international spécialisé dans la recherche et le partage de connaissances et d'expertises dans le cadre d'une coopération institutionnelle. Les objectifs du KIT sont de contribuer au développement durable, à la lutte contre la pauvreté, et aux échanges culturels. Un des domaines d'expertise du KIT est la décentralisation rurale et la gouvernance locale.

Autres publications du KIT et de la SNV sur le thème de la gouvernance et la décentralisation :

Bako-Arifari N., Dicko A., Doevenspeck M., Sanou B., Singer U. (2004), *Financer la décentralisation rurale : Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali*, KIT, Bulletin 357. (sous la direction de G. Baltissen et T. Hilhorst). Amsterdam

Diarra S., Keita A., Sy O., Nelen J., Coulibaly B., Konaté N., Ag Mossa R., Osté R. et Sène G. (2004), *La décentralisation au Mali : Du discours à la pratique*. SNV et KIT, Bulletin 358. (sous la direction de G. Baltissen et T. Hilhorst). Amsterdam.

Hilhorst, T., Bagayoko D., Dao D., Lodenstein E., Toonen J. (2005), *Dynamiser la santé communale : Construire des partenariats efficaces dans l'espace communal pour améliorer la qualité des services de santé*. SNV-Mali, KIT, Bamako. Weinsou C.G., Kpatinvo L., Slootweg S., Yocarini L. et Nugteren H. (2006), *Démystifier la planification : Appropriation du processus de développement communal au Bénin* (sous la direction de G. Baltissen et T. Hilhorst). SNV-Bénin, Cotonou.

Asare-Kokou, S., Coulibaly B., Kiwallo B., Ouédraogo Z., Alidou M. (2007) *Genre et planification communale : Expériences du Bénin, du Mali et du Niger* (Eds. : G. Baltissen et T. Hilhorst). SNV, KIT, Diro-Center Sène G., Soumaïla A., Amadou H., Issa B., Ouédraogo Z., (2007). *La contribution des collectivités territoriales à l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement : Expériences au Niger*. (Ed. Thea Hilhorst). SNV Niger et KIT, Niamey.

© 2007 SNV, KIT et CANADEL

Rédaction française : Maryck Nicolas-Holloway

ISBN : 9789077821152

Photos : SNV, CANADEL

Mots clés :

Cameroun
Décentralisation
Gouvernance
Investissements publics

SNV-Cameroun : BP 1239 Yaoundé, Cameroun ; Yaoundé, rue 1771 derrière l'usine Bastos ;
Tél (237) 22 20 27 72 / 22 21 45 38 / 22 21 28 56 ; Fax (237) 22 20 84 64 ;
E-mail : cameroon@snvworld.org ; site web : www.snvworld.org

CANADEL : Siège B.P. 3799 Yaoundé, Cameroun. Tél. : (237) 22 21 31 40 / 22 00 38 74
Fax : (237) 22 20 55 20 ; E-mail : canadelcameroon@yahoo.fr ; Site web : www.canadel.org

KIT (Institut Royal des Tropiques) ; P.O. Box 95001- 1090 HA Amsterdam, Pays Bas.
E-mail : t.hilhorst@kit.nl ; g.baltissen@kit.nl ; Site web : www.kit.nl

L'instauration des élections multipartites en 1992 et la décentralisation, consacrée par la promulgation des lois de juillet 2004, ont engagé le Cameroun dans la voie d'une plus grande démocratisation de la vie publique nationale. Entre-temps, les organisations d'appui au développement étaient de plus en plus convaincues que l'appropriation des opérations de développement par les populations bénéficiaires revêtait une importance capitale pour leur succès. Elles ont, par conséquent, saisi cette nouvelle donne comme une opportunité pour promouvoir plus de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques. Ainsi, la question de bonne gouvernance abordée dans l'organisation et l'exécution des projets communautaires est progressivement devenue une préoccupation fondamentale dans la mise en œuvre des politiques publiques.

La SNV (Organisation Néerlandaise de Développement) et le CANADEL (Centre d'Accompagnement de Nouvelles Alternatives de Développement Local) ont travaillé dans cet esprit avec des communes camerounaises à l'élaboration et la réalisation de plans de développement communaux. C'est dans ce cadre que sont apparus les problèmes de réalisation des infrastructures socio-économiques de base, notamment l'identification des besoins en infrastructures, la mobilisation des ressources nécessaires à leur réalisation, les mécanismes de gestion, la maîtrise d'ouvrage, les résultats en termes d'ouvrages réalisés et de leur fonctionnement.

Les observations de terrain, riches d'enseignements, ont amené la SNV et le CANADEL à vouloir partager ces expériences avec un plus grand nombre d'acteurs du développement. L'idée était d'attirer l'attention sur les expériences positives mais aussi de pointer du doigt des pratiques négatives devenues quasiment banales, afin de susciter des actions correctives. C'est dans cet esprit que l'Institut Royal des Tropiques (KIT) a été associé à notre initiative car la gouvernance locale et la décentralisation comptent parmi ses domaines d'expertise et parce qu'il jouit d'une solide expérience dans la facilitation du partage des connaissances.

Cette publication est donc le fruit d'un partenariat entre trois organisations (SNV, KIT, CANADEL). Elle se veut un outil de plaidoyer, destiné d'abord aux instances de décisions nationales et locales, mais aussi à un public large, intéressé par les questions de gouvernance et d'offre de service de base aux citoyens/contribuables/bénéficiaires, lesquels, trop souvent, sont les impuissantes victimes des situations décrites dans ce document. Notre vœu est qu'autour de cette publication, des ateliers techniques puissent être organisés avec des responsables du BIP, du PNDP, du FEICOM, de l'association des communes, etc. en vue d'élaborer des propositions plus concrètes d'amélioration des situations constatées. Nous serions honorés que les membres du gouvernement, les parlementaires et les exécutifs municipaux puissent y trouver une modeste contribution à l'organisation de la construction du Cameroun, et que les bailleurs de fonds, qui ont un rôle à jouer dans l'impulsion des changements, y trouvent une source d'inspiration pour l'orientation des mécanismes de financement.

Cette initiative n'aurait pas vu le jour sans l'impulsion donnée par Pieter de Baan et Yaouba Kaigama, qui ont soutenu l'engagement de la SNV envers cette publication. Je tiens à remercier l'équipe de rédaction et toutes les personnes ressources de la SNV qui ont accepté de prendre du temps pour lire minutieusement les textes et proposer des améliorations, notamment Arend Van Der Goes, Maryvonne Bretin, Gaston Galamo et Roger Kouokam. Je remercie également M. Salomon Nko'omintyang du PNDP et M. Jacques-Blaise Abaze Meyo de l'ARMP qui ont bien voulu contribuer à la discussion en participant à l'une des toutes premières réunions destinées à l'orientation de cette publication.

Mes sincères remerciements vont également à M. Séverin Cécile Abega et M. Louis-Marie Nkoum-Me-Ntseny, nos lecteurs externes, pour leurs contributions pertinentes.

Au-delà de la critique, qui sera aimablement accueillie, je voudrais enfin souligner à l'intention de tous ceux qui s'intéresseront à cette publication basée sur quelques études de cas, que celle-ci se veut essentiellement une invitation au débat et à l'action en faveur du changement.

Martine Billanou,
Directrice Nationale, SNV Cameroun

Résumé



Pour se rapprocher des Objectifs de développement pour le Millénaire, le Cameroun a élaboré sa stratégie de réduction de la pauvreté dès l'année 2003. Dans cette stratégie, une place importante est accordée à la facilitation de l'accès aux principaux services sociaux de base, dont l'éducation universelle pour tous les enfants de moins de 16 ans, la santé, l'eau potable, etc. Il est clair que l'atteinte de ces objectifs ne se réalisera pas sans une augmentation quantitative et qualitative des infrastructures qui sous-tendent la fourniture de ces services. Or la mise en place de ces infrastructures fait intervenir différents acteurs et passe par l'élaboration de projets financés par des moyens provenant de sources diverses.

Pour cela, l'État utilise certains instruments de financement parmi lesquels : le Budget d'Investissement Public (BIP) qui est l'un des plus importants et transite essentiellement par les services déconcentrés de l'État ; le Fonds spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunal (FEICOM) qui passe par les collectivités territoriales décentralisées ; le Programme National de Développement Participatif (PNDP) dont les fonds vont prioritairement aux communes rurales et aux communautés ; le système de fiscalisation décentralisé dont les redevances forestières annuelles qui sont réparties entre l'État, les communes et communautés riveraines des massifs forestiers exploités. Par ses canaux, l'État camerounais a investi et continue d'investir chaque année d'importantes sommes d'argent dans la réalisation de différents types d'infrastructures de base. Or, en termes de résultat sur le terrain, la situation est très préoccupante. On observe un nombre impressionnant de chantiers abandonnés, mal exécutés ou non fonctionnels et une inadéquation flagrante entre la qualité, la taille de l'ouvrage et les moyens investis.

L'observateur, même distrait, en vient à se demander ce qui ne va pas dans la réalisation des infrastructures de base.

En s'appuyant sur cinq études de cas, le présent document analyse les mécanismes de sélection et d'exécution des projets financés, examine le lien entre les réalisations et les besoins de la population bénéficiaire mais aussi entre les moyens investis et la qualité du produit final. Le document soulève les problèmes de gouvernance qui se posent dans l'utilisation des ressources publiques ; toutefois il met en exergue des expériences positives qui laissent envisager un avenir meilleur et méritent d'être valorisées.

Tous les financements concernés dans les études de cas sont des financements publics ; en tant que tel, ils sont soumis aux mêmes procédures techniques, depuis l'attribution jusqu'à la réception. Ces procédures sont longues (14 étapes !) et mal connues, mais une application correcte permettrait déjà d'en améliorer les résultats. Ainsi, pour qu'un prestataire compétent réalise du bon travail, il est indispensable de démanteler les circuits de la " petite corruption " que l'on retrouve à chacun des stades de la procédure.

Bien que les niveaux de gestion des marchés publics soient multiples (arrondissement/commune, département, province, services centraux), la qualité de la gestion ne semble pas meilleure à un niveau plus qu'à un autre. D'ailleurs, le niveau national est loin d'être un modèle pour le niveau local, lequel, en l'absence de contrôle, n'hésite pas à reproduire les errements des échelons supérieurs.

L'absence de communication semble volontairement entretenue entre les différents intervenants. La plupart des investissements réalisés dans les communes, à travers le BIP par exemple, sont effectués à l'insu des maires ou des gestionnaires locaux des services. La clarification des rôles et des positions entre prestataires, maîtres d'ouvrages et programmes d'appui est donc un enjeu important.

Un espoir peut se fonder sur la volonté grandissante des pouvoirs publics de renforcer la gouvernance du système, notamment à travers la restructuration du FEICOM et le suivi des procédures de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP). Cependant les résultats restent mitigés. La mal gouvernance ne recule pas ; elle tend même à empirer faute de sanctions à l'encontre des contrevenants.

La mise en cohérence de la planification sectorielle, portée par les services techniques de l'État, avec la planification spatiale, portée localement par les communes, est salutaire. La coordination locale, le droit de regard et la participation effective des acteurs locaux du développement et des bénéficiaires des infrastructures deviennent une urgence pour créer et multiplier des modèles capables de prouver que le changement est possible. Le processus de décentralisation en cours au Cameroun, sans être un remède miracle, offre un cadre favorable à l'émergence et à l'expression de nouvelles dynamiques sociales et économiques basées sur des initiatives contrôlées localement, pour une meilleure utilisation des ressources et, à terme, un mieux-être de la population.

Table de contenu

| | |
|--|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Résumé | 6 |
| Abréviations | 10 |
| 1- Introduction | 11 |
| 2- Le cadre de financement des infrastructures socioéconomiques | 13 |
| 2.1 Introduction | 13 |
| 2.2 La stratégie de réduction de la pauvreté et les politiques sectorielles | 13 |
| 2.3 Le Budget d'Investissement Public | 14 |
| 2.4 Le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale | 15 |
| 2.5 Le Programme National de Développement Participatif | 17 |
| 2.6 Les redevances forestières annuelles | 18 |
| 2.7 Cadre réglementaire des marchés publics | 18 |
| 3- La réalisation des infrastructures scolaires sur le budget d'investissement public dans la commune de Mfou | 20 |
| 3.1 Introduction | 20 |
| 3.2 La commune et son Plan de développement communal | 20 |
| 3.3 Les infrastructures réalisées avec le BIP à Mfou | 22 |
| 3.3.1 <i>Infrastructures réalisées au lycée technique de Mfou</i> | 23 |
| 3.3.2 <i>Infrastructures réalisées à l'ENIEG de Mfou</i> | 24 |
| 3.3.3 <i>Les écoles publiques</i> | 24 |
| 3.4 Analyse du processus institutionnel du BIP à Mfou | 26 |
| 3.4.1 <i>La sélection des projets pour le BIP à Mfou</i> | 27 |
| 3.4.2 <i>Surdimensionnement des projets</i> | 27 |
| 3.4.3 <i>Les faiblesses dans la passation des marchés publics</i> | 28 |
| 3.4.4 <i>La faible implication des gestionnaires locaux</i> | 29 |
| 3.4.5 <i>Suivi-évaluation et analyse technique de la qualité des réalisations</i> | 30 |
| 3.4.6 <i>L'opportunité de l'implication des acteurs locaux dans l'élaboration et la gestion des projets BIP</i> | 31 |
| 4- Rôle et place des communes dans l'amélioration de l'éducation de base : le cas de la région des Hauts Plateaux | 33 |
| 4.1 Introduction | 33 |
| 4.2 Méthodologie | 33 |
| 4.3 Résultats | 34 |
| 4.3.1 <i>Les dépenses par commune allouées à l'éducation</i> | 34 |
| 4.3.2 <i>L'implication des communes dans la gestion du BIP</i> | 36 |
| 4.3.3 <i>Les conseils d'école et d'établissement</i> | 37 |
| 4.4 Analyse | 38 |
| 4.4.1 <i>Le défi des moyens pour investir dans l'éducation⁴⁰</i> | 38 |
| 4.4.2 <i>Le défi d'une meilleure concertation au sein du système éducatif</i> | 40 |
| 4.5 Conclusion | 41 |

| | |
|--|-----------|
| 5- La commune de Bikok, maître d'ouvrage dans la reconstruction d'un axe routier sur financement du FEICOM | 42 |
| 5.1 Introduction | 42 |
| 5.2 La commune de Bikok | 42 |
| 5.3 L'élaboration du Plan de développement communal | 43 |
| 5.4 Le processus de mise en œuvre du PDC | 45 |
| 5.5 Le financement de l'axe Ekali-Bikok par le FEICOM | 46 |
| 5.6 Conclusion | 48 |
| 6- La construction des marchés ruraux dans la commune d'Akono grâce au Programme National de Développement Participatif (PNDP) | 49 |
| 6.1 Introduction | 49 |
| 6.2 La commune d'Akono | 50 |
| 6.3 L'approche du PNDP | 51 |
| 6.4 L'identification des microprojets | 52 |
| 6.5 Montage des requêtes de financement et mobilisation des contributions des communautés | 53 |
| 6.6 Lancement des appels d'offres, choix des prestataires et réalisation des travaux | 54 |
| 6.7 Analyses et réflexions | 54 |
| 6.8 Conclusions | 59 |
| 7- La contribution de la redevance forestière au développement local: Les communes peuvent-elles faire mieux lorsqu'elles sont responsabilisées ? | 60 |
| 7.1 Introduction | 60 |
| 7.2 Les redevances forestières | 60 |
| 7.3 Expériences de gestion des RFA | 61 |
| 7.3.1 <i>La gestion des redevances forestières disponibles dans la commune de Mbang</i> | 61 |
| 7.3.2 <i>L'utilisation des RFA destinées aux communautés riveraines</i> | 62 |
| 7.4 La commune de Campo : la construction d'une école primaire | 63 |
| 7.5 Fonctionnement des comités de gestion | 64 |
| 7.6 Utilisation des RFA par les communautés | 65 |
| 7.7 Conclusions | 66 |
| 8- La gouvernance des infrastructures socioéconomiques de base | 67 |
| 8.1 La sélection des projets et la détermination des priorités | 67 |
| 8.2 Le montage des dossiers de projet | 69 |
| 8.3 L'attribution des marchés | 70 |
| 8.4 L'exécution, le suivi et l'évaluation des chantiers | 70 |
| 8.5 La décentralisation et le potentiel de participation effective des acteurs locaux | 72 |
| 9- Conclusions | 75 |
| Références bibliographiques | 77 |
| Les auteurs | 78 |

Abréviations

| | |
|-------------------|--|
| APE | Association des Parents d'Elèves |
| ARD | Apport en ressources définitives |
| ARMP | Agence de Régulation des Marchés Publics |
| BIP | Budget d'Investissement Public |
| CAC | Centimes Additionnels Communaux |
| CANADEL | Centre d'Accompagnement de Nouvelles Alternatives de Développement Local |
| CEMAC | Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale |
| CERAD | Centre de recherche et d'action pour le développement |
| CES | Collège d'Enseignement Secondaire |
| CETIC | Collège d'Enseignement Technique Industriel et Commercial |
| CG | Comité de gestion |
| CORDAID | Organisation Catholique de Développement du Réseau International |
| CPAC | Comité Paritaire d'Approbation et de Supervision au niveau Communal |
| CS | Contribution de solidarité |
| DAG | Direction de l'administration générale |
| DD | Délégation départementale |
| DDEB | |
| DDEN | Délégation départementale de l'Education Nationale |
| DPEN | Délégation provinciale de l'Education Nationale |
| DSRP | Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté |
| DSSE | Document de Stratégie sectorielle du Secteur de l'Education |
| ENIEG | Ecole Nationale d'Instituteurs d'Enseignement Général |
| FEICOM | Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunale |
| IST / SIDA | Infection sexuellement transmissible / Syndrome d'immunodéficience acquise |
| KIT | Koninklijk Instituut voor de Tropen/Institut Royal des Tropiques, Pays-Bas |
| MINEBASE | Ministère de l'éducation de base |
| MINEDUC | Ministère de l'Education |
| MINESEC | Ministère des enseignements secondaires |
| MINJES | Ministère de la jeunesse et des sports |
| MINPLAPDAT | Ministère de la Planification, de la Programmation, du Développement et de l'Aménagement du Territoire |
| OAL | Organisme d'appui local |
| OMD | Objectifs du millénaire pour le développement |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| OSC | Organisation de la société civile |
| PDC | Plan de développement communal |
| PDL | Plan de développement local |
| PNDP | Programme National de Développement Participatif |
| PPTÉ | Pays Pauvre Très Endetté |
| PSRF | Programme de sécurisation des recettes forestières |
| RFA | Redevance forestière annuelle |
| SAR/SM | Section Artisanale Rurale/ Section Ménagère |
| SDD | Soutien au développement durable |
| SNV | Organisation Néerlandaise de Développement |
| SODECAO | Société de développement du cacao |
| SONEL | Société Nationale d'Electricité |
| UPP | Unités de planification participative |
| ZIC | Zones d'intérêt cynégétique |

La stratégie de réduction de la pauvreté du Cameroun accorde une place importante à la facilitation de l'accès aux principaux services de base. La réalisation de cet objectif passe par l'augmentation quantitative et qualitative des infrastructures qui supportent la fourniture de ces services. Un enjeu majeur dans le processus de développement local au Cameroun est l'accélération des investissements dans les infrastructures de base qui constitue une condition indissociable de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. La gestion optimale des ressources disponibles constitue un facteur indéniable pour le succès de ce processus.

L'État du Cameroun a investi et continue d'investir chaque année d'importantes sommes d'argent dans la réalisation de différents types d'infrastructures de base. Le budget de l'année 2006 par exemple a consacré 399 milliards de francs CFA aux investissements et il est prévu une augmentation de 97 milliards en valeur absolue pour 2007. Les ressources destinées à cet usage sont partiellement générées par l'État, complétées par les fonds d'aide et de coopération et, plus récemment encore, par les fonds provenant de l'annulation de la dette selon l'opportunité offerte par l'initiative envers les Pays pauvres très endettés (PPTE). Ces ressources sont dépensées entre autres, mais de manière essentielle, par le canal du Budget d'Investissement Public (BIP), le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM), et le Programme National de Développement Participatif (PNDP) mis en place depuis peu de temps pour responsabiliser les communes et communautés locales dans les stratégies de développement qui les concernent directement.

Malheureusement, malgré tous ces efforts, la situation reste très préoccupante dans le Cameroun profond, notamment en milieu rural. La satisfaction des besoins sociaux de base de la population reste très limitée, aussi bien en termes qualitatifs que quantitatifs, et même quand une réponse, si modeste soit-elle, est apportée, les travaux identifiés sont souvent mal exécutés. Les citoyens se plaignent, d'une manière constante, quelle que soit la région du Cameroun où l'on se situe, en ville ou en campagne, non seulement du manque flagrant ou de la faible disponibilité de ces infrastructures, mais aussi du mauvais état dans lequel elles se trouvent lorsqu'elles ont effectivement été réalisées. En fait, il y a trop de chantiers mal exécutés, de bâtiments mal construits, mal situés et même des chantiers abandonnés. Ainsi, le problème de développement ne se pose pas seulement en termes de moyens. Il s'agit aussi, et peut-être surtout, d'un problème de bonne gouvernance, c'est-à-dire de gestion, d'utilisation efficiente de ces moyens, avec un minimum de transparence et une obligation permanente de rendre compte au citoyen contribuable et bénéficiaire.

On est en droit de s'interroger sur les problèmes que pose la réalisation des infrastructures de base sur le terrain. Il faut aussi se demander si les communes (et même les communautés), dans la mesure où elles exécutent des chantiers publics dans le cadre des missions qui leur sont dévolues, sont à même de relever ce défi. Est-ce qu'elles peuvent assurer aux populations, d'une manière plus opportune et plus efficace, la satisfaction de leurs besoins ou tout au moins, sont-elles en mesure d'améliorer l'exécution des chantiers publics ?

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes donnés pour mission d'observer la réalisation de certaines infrastructures sur le terrain. Les observations sont menées par des acteurs de terrain qui offrent ainsi des témoignages vivants dans le souci d'éclairer les décideurs et les autres acteurs de développement. Il s'agit, à travers des études de cas accompagnées d'analyses, de lever un pan de voile sur les pratiques réelles qui aboutissent à la situation qui retient notre attention, celle de ces chantiers sinistrés, ou de ces édifices qui se dégradent à peine achevés.

Nous nous sommes donc attelés à collecter des données de terrain, en interrogeant d'un côté des acteurs impliqués dans la réalisation des infrastructures, de l'autre certaines populations à la base. Nous avons aussi mené des investigations in situ, notamment en visitant les sites de certains chantiers en cours d'exécution, réceptionnés ou abandonnés. La réalité est sans équivoque : les chantiers publics sont presque toujours mal exécutés, de sorte que quelques rares réalisations très bien faites font figure d'exceptions et viennent simplement confirmer la règle.

L'un des enjeux de ce travail est de contribuer à retrouver le sens véritable de la décentralisation et de la légitimité de l'État et d'améliorer les efforts de lutte en ce qui concerne la réduction de la pauvreté. C'est à ces tâches que nous nous attelons. On redonne un sens à l'État en améliorant la participation de tous, et la réalisation des chantiers publics peut offrir une telle opportunité. Ceci suppose aussi une transformation de l'appareil d'État. Mais où est-elle le plus nécessaire cette transformation si ce n'est à l'endroit même où les dysfonctionnements sont constatés ? En identifiant ces dysfonctionnements, on contribue donc à l'amélioration de l'État. L'identification de ces enjeux donne tout son sens à la démarche des auteurs de ce travail. Ces auteurs cherchent à mettre en lumière certains acquis et en indiquent les limites pour montrer quels sont les défis qui méritent d'être relevés et les niveaux qui exigent encore des efforts.

Le chapitre 1 présente les politiques et autres dispositifs qui organisent la mise en œuvre des infrastructures de base et il décrit le cadre et les mécanismes de financement. Les chapitres 2 et 3 présentent et analysent des cas pratiques de réalisation des infrastructures dans le secteur de l'éducation grâce à un financement du BIP. Le chapitre 4 se penche sur un cas de juxtaposition des institutions de l'État à travers le financement d'un axe routier à Bikok, ce qui engendre des doublons. Le chapitre 5 traite de la création d'infrastructures marchandes par des communautés grâce aux moyens fournis par le PNDP, mais en imposant tout un processus de "remodèlement" de l'organisation sociale. Le chapitre 6 présente des réalisations faites par les communes et des communautés grâce aux ressources générées par des redevances forestières. Enfin, le chapitre 7 brosse une synthèse et analyse la problématique pour en tirer des leçons et proposer quelques pistes d'amélioration.

2.1- Introduction

La politique de développement du Cameroun en cours de mise en œuvre est formulée dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) approuvé en 2003 qui indique les politiques sectorielles et les cadres de financement des infrastructures socioéconomiques. Il existe actuellement au Cameroun plusieurs cadres de financement pour sa mise en application.

Les flux financiers les plus importants passent par le Budget d'Investissement Public (BIP). Le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM), créé en 1974 par la loi portant organisation communale et réorganisé en 2005 dans le cadre de la mise en œuvre du processus de décentralisation, a pour mission d'apporter une assistance financière et technique aux collectivités locales. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place le Programme National de Développement Participatif (PNDP) qui offre des mécanismes d'investissements visant à responsabiliser les communautés de base et les structures décentralisées de l'État en guise de stratégie de réduction de la pauvreté. En plus, certaines collectivités locales et communautés ont accès aux redevances forestières annuelles pour financer les investissements socioéconomiques.

Ce chapitre présente ces différentes sources de financement ainsi que la réglementation et les procédures de gestion de ces fonds, notamment le Code des marchés publics. Les modalités régissant les investissements privés, qui existent aussi, en provenance de confessions religieuses, associations de développement, ONG, etc., ne sont pas analysées dans cette publication.

2.2- La stratégie de réduction de la pauvreté et les politiques sectorielles

L'élaboration et la validation du DSRP du Cameroun en 2003 sont venues combler un grand vide causé par l'abandon de la planification quinquennale. Cela a marqué un tournant décisif dans la gestion des affaires publiques. Ce document fixe le cadre général de mise en œuvre de la politique économique et sociale du Cameroun dans le but de relever la croissance et de réduire la pauvreté afin de conduire le Cameroun vers la réalisation des Objectifs de développement pour le Millénaire (ODM¹) impulsés par l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour réduire la pauvreté dans le monde.

Ce DSRP comporte sept axes ou orientations stratégiques, dont le développement des infrastructures de base. Ces orientations macro guident l'affectation et l'utilisation des ressources de l'État au travers du BIP ainsi que des ressources accordées par les partenaires au développement dans le cadre d'accords de coopération sous forme de prêts ou de dons. C'est ainsi que de nombreux projets et programmes sont mis en place pour opérationnaliser toutes ces stratégies.

Certains de ces axes stratégiques ont été déclinés en une série de stratégies sectorielles qui sont élaborées par les ministères compétents. Il existe déjà des stratégies sectorielles concernant le

¹ Le lecteur trouvera la liste minimale des indicateurs de suivi des ODM et du DRSP sur <http://www.statistics-cameroon.org/pauvr/dsrp/indicminim.htm>.

secteur rural, l'éducation, la santé, le développement urbain et les infrastructures de base. Le secteur rural reste le secteur dominant de l'économie camerounaise et, à ce titre, la stratégie de développement du secteur rural constitue la composante productive du DSRP. Un des domaines prioritaires est le développement local qui vise à renforcer les capacités des communautés et des communes, à apporter un appui à la réalisation des infrastructures et à faire participer plus activement les acteurs de base au développement de leur localité à travers un processus progressif de décentralisation. Le PNDP est un des cadres opérationnels. En ce qui concerne l'éducation, la stratégie vise à l'universalisation de l'enseignement primaire – ou éducation de base – et l'amélioration de l'accès, de la qualité et de l'équité dans les autres niveaux d'enseignement. L'opérationnalisation de cette politique sectorielle se traduit par une augmentation de l'enveloppe budgétaire allouée au secteur éducatif depuis le début des années 2000.

2.3- Le Budget d'Investissement Public

Le BIP est le principal outil dont dispose l'État pour promouvoir la croissance économique et le développement à travers la réalisation de projets ayant un fort impact socioéconomique sur le niveau de vie des populations. Le BIP matérialise l'ensemble des investissements que l'État s'engage à réaliser au cours d'un exercice budgétaire. Il prévoit chaque année plusieurs projets de dimensions différentes et à plusieurs échelles (nationale, régionale, départementale et communale).

La responsabilité de l'identification des projets incombe en principe au ministère chargé de la planification et de la programmation des investissements, ainsi qu'aux ministères dits sectoriels. Les projets sont identifiés soit par les populations de base par le biais de comités de développement, soit par des responsables au niveau des administrations publiques. Mais ce sont les ministères qui présentent les projets de leurs secteurs respectifs aux conférences budgétaires où ils sont débattus en fonction des priorités, des directives et orientations générales contenues dans la circulaire présidentielle annuelle relative à la préparation du budget général présentée chaque année et dont le BIP n'est qu'une composante. Les acteurs de développement locaux, notamment les responsables des communes, ainsi que les acteurs de la société civile, ne sont pas impliqués dans les débats des conférences budgétaires.

Après les conférences budgétaires qui permettent de faire un cadrage global du budget, les différents ministères sont appelés à défendre leurs enveloppes budgétaires devant les parlementaires. C'est après cet exercice que la Loi de finances est votée par l'Assemblée puis promulguée ensuite par un décret présidentiel. À partir de cet instant, le journal des projets est finalisé et les lignes budgétaires sont mises à la disposition des gestionnaires; commence alors la phase d'exécution du budget. Après l'élaboration du journal des projets, le ministre chargé des finances rend exécutoire le budget. Les gestionnaires de crédit engagent les opérations de réalisation des différents projets suivant la réglementation définie par les procédures du Code des marchés publics.

Le contrôle de l'exécution du BIP se fait à plusieurs niveaux. Le ministère chargé de la planification assure le suivi et le contrôle de la bonne fin des réalisations. L'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) dispose également d'organes de contrôle de la régularité sur le plan procédural.

La préparation du BIP commence donc par l'identification des projets. Pendant longtemps, il existait au niveau du ministère de la Planification (MINPLAPDAT) toute une procédure pour sélectionner les projets du BIP. Il y avait à la base des comités de développement² dont l'objectif était de recueillir des idées de projets avec la participation active des populations. On assistait ensuite à une consolidation progressive au niveau provincial puis national. C'est donc ces projets qui étaient inscrits au niveau du

² Il existe des comités de développement par unité administrative (district, arrondissement, département et province).

BIP. Cette approche trouve ses origines dans les mécanismes de préparation des plans quinquennaux qui ont guidé l'exercice de planification au Cameroun depuis l'indépendance jusqu'en 1986, année de l'élaboration du sixième, et dernier, plan quinquennal. Aujourd'hui, ce dispositif, s'il est encore en place, ne fonctionne plus et les comités de développement sont ceux qui se plaignent le plus de la manière dont les projets sont sélectionnés. Le ministère de la Planification s'est rendu compte que, même lorsqu'il fait travailler ces différents comités, y compris celui au niveau central, seuls 2 % des projets venant directement par ce canal sont retenus dans le journal des projets³.

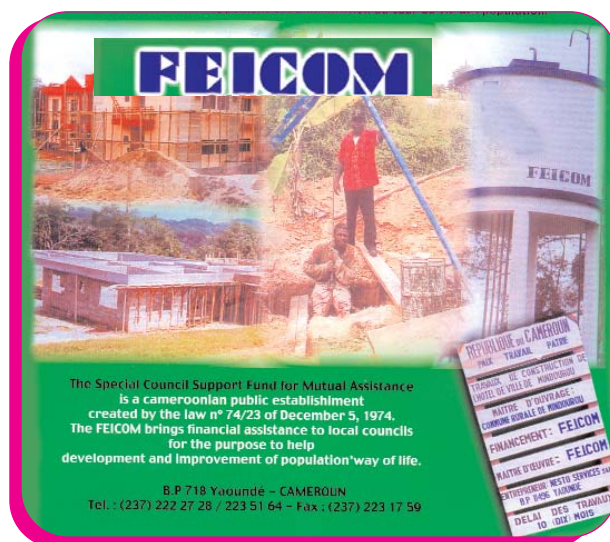
2.4- Le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale

Le processus de décentralisation

Jusqu'à récemment, le Cameroun avait un système d'administration très centralisé, d'où une sous-estimation du rôle et de l'importance des communes dans le processus de développement. C'est la raison pour laquelle, pendant longtemps, ces communes, qui sont une vieille institution dont les premières datent de l'époque coloniale, ont été marginalisées dans l'élaboration des stratégies nationales de développement, y compris au niveau local, dans leurs différents territoires. Depuis 1996, le Cameroun a inscrit la décentralisation dans sa Constitution comme option de gestion de l'État. Les lois N° 2004/017 et 2004/018 du 22 juillet 2004 votées par l'Assemblée nationale viennent renforcer cette option gouvernementale. La Constitution reconnaît deux types de collectivités territoriales décentralisées : les régions et les communes⁴. Actuellement, seules les 339 communes sont opérationnelles. Les communes ne peuvent plus se contenter d'être des institutions administratives et politiques ; elles sont appelées à devenir de véritables acteurs du développement.

L'organisation administrative offre une certaine cohérence entre la décentralisation et la déconcentration, mais on ne peut pas encore parler de réel transfert de compétences de l'État aux communes, parce qu'il n'existe pas encore de textes d'application des nouvelles lois de 2004. Les communes continuent de bénéficier d'une compétence générale à travers une délibération du conseil municipal sur les affaires locales, notamment : la planification, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la culture, les loisirs et le sport. Le processus de décentralisation, sans être un remède miracle, offre un cadre favorable à l'émergence et à l'expression de nouvelles dynamiques sociales et économiques se fondant sur des initiatives impulsées localement. Une des voies cruciales pour jouer ce rôle est de planifier les actions de développement et l'implication de tous les acteurs afin que puissent naître une envie et une volonté de construire un avenir commun pour le territoire.

Malgré l'existence des communes (collectivités décentralisées) comme acteurs locaux au même titre que les autres institutions, l'État central continue de jouer un rôle important sous différentes formes dans la mise en œuvre des infrastructures de base ; il le fait non seulement à travers ses différents ministères (services déconcentrés), mais également par le biais de divers programmes qui sont le fruit d'une coopération avec ses partenaires au développement.



³ Étude CANADEL sur l'utilisation du BIP 2006.

⁴ Il existe au Cameroun un découpage administratif qui va de l'État au niveau national à la province, puis au département, à l'arrondissement et enfin au district. Le territoire des communes suit la configuration spatiale des arrondissements et des districts.

L'appui aux communes à travers le FEICOM

Le FEICOM est l'outil permanent principal de financement de la décentralisation au Cameroun et l'amélioration des capacités locales de la gestion municipale est un de ses défis constants. Les interventions du FEICOM s'effectuent dans le cadre du développement des communes sous forme de concours financiers ou d'assistance et conseils. Le FEICOM est un établissement public créé en 1974⁵; il a pour mission d'apporter une assistance financière et technique aux collectivités locales dans le but de favoriser leur développement économique et social. Les missions du FEICOM sont entre autres⁶ : l'entraide entre les communes par des contributions de solidarité et des avances de trésorerie par un mécanisme de péréquation permettant à toutes les collectivités territoriales décentralisées de s'appuyer mutuellement dans leur développement ; le financement des travaux d'investissements communaux ou intercommunaux, en apportant les capitaux nécessaires à la réalisation des projets communaux ; la couverture des frais relatifs à la formation du personnel communal et du personnel d'état civil pour permettre de renforcer le niveau de qualification des agents communaux.

Les ressources du FEICOM émanent de la fiscalité et se présentent comme suit : 50 % de la taxe sur le stationnement ; 50 % de la taxe de transhumance ; 10 % des patentes et licences et 20 % des Centimes additionnels communaux (CAC)⁷. Le FEICOM publie aussi un journal de liaison entre les communes intitulé « Le Communal ».

Pour ce qui est des concours financiers, le FEICOM finance les projets d'équipement et d'investissement et les besoins de trésorerie immédiats. Chaque financement constitue un prêt qui peut être selon le cas partiellement ou entièrement remboursable.

Les prêts à l'équipement sont des crédits à moyen et long termes destinés aux projets générateurs de revenus (marchés, gares routières, etc.) ; aux projets non générateurs de revenus (hôtel de ville, bibliothèque, etc.) ; aux véhicules ; aux projets à vocation exclusivement sociale (routes, réseaux hydrauliques, réseaux d'électrification, écoles, centres de santé, etc.).

Les prêts au fonctionnement sont des crédits à court terme ou avances de trésorerie d'une durée maximale de deux ans destinés au fonctionnement des communes (arriérés de salaires, arriérés de paiement des factures, réparation de véhicules, financement des projets d'action culturelle, etc., ainsi qu'à l'acquisition de matériels divers (mobiliers de bureau, fournitures de bureau, petit équipement rural).

Depuis 2005, on parle officiellement de restructuration du FEICOM. Suite à un audit réalisé par un cabinet international, de nombreux manquements ont été constatés dans la gestion et le fonctionnement du FEICOM. À la suite de cela, le Directeur Général a été limogé et placé en détention préventive de même que plusieurs de ses collaborateurs et différents prestataires de service pour détournement de fonds. Un Administrateur provisoire a été nommé par le gouvernement avec pleins pouvoirs et un mandat principal de restructuration du FEICOM. À la fin de 2006, on pouvait mettre à son actif les résultats suivants : la diminution des effectifs de personnel, la réorganisation du conseil d'administration où le nombre des administrateurs représentant les communes est passé de un à quatre et l'arrêté stipulant que dorénavant des communes bénéficiaires d'un financement du FEICOM seront maîtres d'ouvrage (voir le chapitre 5 sur Bikok). Loin d'être une innovation, cette mesure n'est qu'une simple application de ce que les textes prévoyaient mais qui pendant longtemps n'avait pas été respecté par l'ancienne équipe dirigeante.

⁵ Par la loi N° 74/23 du 5 décembre 1974.

⁶ Décret N° 77/85 du 22 mars 1977 ; ces missions se sont étendues avec la publication du Décret N° 98/263 du Premier Ministre en date du 12 août 1998, qui autorise le FEICOM à centraliser et à redistribuer les CAC.

⁷ Les CAC sont des taxes prélevées chez tous les salariés sur le territoire national et redistribuées aux communes par le FEICOM au prorata de leurs populations.

2.5- Le Programme National de Développement Participatif

Dans sa volonté de réduire sensiblement la pauvreté à l'horizon 2015, le gouvernement a élaboré et mis en place un Programme National dit de Développement Participatif (PNDP) avec l'aide de la communauté internationale. Ce programme a pour objectif d'assister le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de mécanismes visant à responsabiliser les communautés de base et les structures décentralisées de l'État dans le cadre de la mise en œuvre du processus progressif de décentralisation.



La dynamique du PNDP repose sur les cinq piliers du développement décentralisé et participatif que sont : le renforcement des moyens d'action des collectivités locales ; le renforcement des moyens d'action des communautés ; le repositionnement du pouvoir central ; le contrôle citoyen de l'action publique ; et l'apprentissage par la pratique. Par le biais de ces piliers, on vise la responsabilisation des communautés et des communes dans les processus de prise de décision et de contrôle ainsi qu'un rôle différent des services de l'État dans la fourniture de prestations sur la base du principe de subsidiarité.

Le PNDP s'inscrit dans le cadre de la stratégie sectorielle du développement rural. C'est un programme qui s'étend sur une période de quinze ans, réalisable en trois phases de cinq ans chacune, de manière à couvrir progressivement l'ensemble du territoire. Il comprend quatre composantes :

le fonds d'appui au développement des communautés rurales qui a pour objectif d'apporter des subventions en complément des contributions des bénéficiaires pour la mise en œuvre de projets amorcés par les communautés villageoises, les communes et autres acteurs de la société civile sur la base de plans de développements locaux et communaux élaborés de manière participative après approbation du comité paritaire communal.

l'appui aux communes dans le processus progressif de décentralisation vise à préparer l'institution communale et les communautés de base à s'intégrer efficacement dans le processus progressif de décentralisation et de réduction de la pauvreté en milieu rural.

Le renforcement des capacités au niveau local a pour objectif d'améliorer la connaissance et les aptitudes des acteurs du développement participatif en vue de leur implication de façon concertée aux efforts de réduction de la pauvreté.

Le suivi-évaluation et la communication, composante qui vise à mettre à la disposition de tous les acteurs du PNDP et du secteur du développement rural en général les informations et les outils de gestion et d'aide à la décision nécessaires à l'accomplissement de leur responsabilité.

À terme, le PNDP doit couvrir toutes les provinces, hormis les deux provinces anglophones qui ont deux programmes similaires. Fin 2006, il couvrait déjà cinq provinces et il allait être amorcé dans la sixième. L'enveloppe totale du PNDP est de 70 milliards de francs CFA sur quinze ans. Le PNDP est financé par plusieurs bailleurs de fonds (ressources de l'initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTÉ), de l'Agence française de développement et autres) avec en tête la Banque mondiale. Le FEICOM est appelé à apporter sa contribution au PNDP, notamment par le biais de la composante «fonds d'appui au développement des communautés rurales » ; pour cela une convention a été signée entre le FEICOM et le PNDP.

2.6- Les redevances forestières annuelles

Dans les années 90, le Cameroun a entrepris une réforme forestière qui a abouti à la consécration formelle de la décentralisation de la gestion des ressources forestières. Cette loi crée la possibilité pour les populations locales organisées en entités juridiques de solliciter et d'obtenir des forêts communautaires. La décentralisation fiscale, quant à elle, repose sur les redevances forestières annuelles (RFA) et sur les taxes sur la superficie ainsi que celles relatives à la gestion des zones de chasse ou «zones d'intérêt cynégétique» (ZIC).

La RFA est la contrepartie financière que l'État camerounais perçoit par unité de surface forestière exploitée durant une période d'un an. C'est un impôt fixe, payable d'avance sur l'ensemble de l'Unité forestière d'aménagement et non uniquement sur l'assiette de coupe exploitée annuellement. Son taux plancher actuel est de 1000 francs CFA par hectare. Sur 100 % des RFA collectées, l'État rétrocède 10 % aux populations riveraines du massif forestier exploité et 40 % aux communes concernées. Le paiement de la RFA se fait en trois tranches au cours d'une année. Les modalités d'emploi des revenus de l'exploitation forestière destinés aux populations villageoises sont fixées par arrêté.

Conformément aux lois et règlements en vigueur, les revenus forestiers destinés aux communes et communautés villageoises riveraines sont des deniers publics. Ceux-ci doivent contribuer à l'amélioration des conditions de vie des communautés villageoises par la réalisation d'œuvres sociales en vue du développement des communautés bénéficiaires. Les revenus sont gérés par un «comité de gestion» qui est placé sous la tutelle de l'autorité administrative la plus proche. Il s'agit généralement du sous-préfet ou du chef de district.

2.7- Cadre réglementaire des marchés publics

La réglementation en matière de gestion des deniers publics est fixée, entre autres, par le Code des marchés publics⁸, qui fixe les règles applicables à la passation, à l'exécution et au contrôle des marchés publics. Le Code définit le marché public comme *un contrat écrit, (...) par lequel un entrepreneur, un fournisseur, ou un prestataire de service s'engage envers l'État, une collectivité territoriale décentralisée, un établissement public ou une entreprise du secteur public ou parapublic, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant un prix*. Les principes fondamentaux sur lesquels reposent ces règles sont : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. La passation des marchés sur appel d'offres ouvert se fait suivant quatorze (14) étapes⁹ au total.

Les marchés publics sont passés après mise en concurrence des cocontractants potentiels de l'administration sur appel d'offres, mais exceptionnellement ils peuvent être attribués selon une procédure de gré à gré. Un certain nombre de critères permettent de faire le choix, notamment le prix des prestations et les variantes proposées ou le coût de leur utilisation ; la valeur technique et fonctionnelle, notamment les conditions d'exploitation et d'entretien ainsi que la durée de vie potentielle des ouvrages produits ou des fournitures et services concernés ; la qualité et la capacité professionnelle des candidats ; et le délai d'exécution ou de livraison.

⁸ Décret N°2004/275 du 24 septembre 2004.

⁹ A savoir : élaboration du dossier d'appel d'offres ; adoption du dossier d'appel d'offres ; lancement de la consultation ; réception des offres ; dépouillement des offres ; évaluation des offres ; formulation de la proposition d'attribution ; sollicitation de la non-objection des bailleurs lorsqu'il s'agit d'un projet financé sur fonds de la coopération (le cas échéant) ; attribution du marché ; publication des résultats ; adoption du projet de marché ; signature et notification du marché ; enregistrement du marché ; démarrage des prestations.

Le Code des marchés publics s'applique à tout marché public financé ou cofinancé par le budget de l'État ; sur fonds d'aide extérieure bilatérale ou multilatérale ; sur emprunt avalisé par l'État ; ou encore par le budget d'un établissement public ou parapublic ou d'une collectivité territoriale décentralisée. Les dispositions du Code des marchés publics ne sont pas applicables aux prestations d'un montant inférieur à cinq (5) millions de francs CFA¹⁰.

Les organes de passation des marchés publics sont les *maîtres d'ouvrage* et *maîtres d'ouvrage délégués*. Le suivi de l'exécution physico-financière des marchés, et leur résiliation le cas échéant, leur incombent. Les *commissions de passation des marchés* sont des organes d'appui technique placés auprès des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'ouvrage délégués pour la passation des marchés publics. La commission est en général constituée d'un président nommé par l'autorité chargée des marchés publics, sur proposition du maître d'ouvrage ; deux représentants du maître d'ouvrage ; un contrôleur financier auprès du maître d'ouvrage ou un receveur auprès de la collectivité territoriale décentralisée concernée le cas échéant ; un représentant du ministère chargé des investissements ou un représentant de l'autorité de tutelle territorialement compétente pour les collectivités territoriales décentralisées; et enfin un secrétaire désigné par le maître d'ouvrage. Dans la pratique, les commissions de passation des marchés comprennent en général les gouverneurs de province et les préfets de département.

La régulation, le suivi et l'évaluation du système des marchés publics sont assurés par l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et le Premier Ministre est l'autorité chargée des marchés publics. D'une manière générale, l'ARMP est chargée de contrôler et d'assainir l'ensemble du système des marchés publics au Cameroun.

Les *organes de contrôle des marchés publics* sont des organes techniques placés auprès de l'autorité chargée des marchés publics pour le contrôle a priori des procédures de passation des marchés publics. Ces organes comprennent la commission spécialisée dans le contrôle des marchés de routes et autres infrastructures ; la commission spécialisée dans le contrôle des marchés de bâtiments et des équipements collectifs ; la commission spécialisée dans le contrôle des marchés des approvisionnements généraux ; la commission spécialisée dans le contrôle des marchés de services et de prestations intellectuelles.

Un observateur indépendant, recruté sur appel d'offres par l'organisme chargé de la régulation des marchés publics, assiste aux séances de la commission des marchés compétente ainsi qu'aux travaux de la sous-commission d'analyse. Il assiste également aux travaux des commissions spécialisées dans le contrôle des marchés. Un auditeur indépendant, qui est un cabinet de réputation établie, est recruté par voie d'appel d'offres par l'organisme chargé de la régulation des marchés publics pour réaliser annuellement des audits a posteriori, sur un échantillon comprenant tous les marchés dont le montant est supérieur à cinq cents millions de francs CFA ainsi que vingt-cinq pour cent des marchés compris entre trente et cinq cents millions de francs CFA choisis de façon aléatoire.



¹⁰ Article 4 alinéa 2.

3

La réalisation des infrastructures scolaires sur le budget d'investissement public dans la commune de Mfou

Richepin NDJASSAP SAMEN, Jeanot MINLA MFOU'OU

3.1 Introduction

Le budget d'investissement public (BIP) prévoit chaque année plusieurs projets d'envergure différente ; il est utilisé dans plusieurs secteurs. Le secteur qui nous intéresse ici est celui de l'éducation. La province du Centre, à laquelle appartient la localité de Mfou, est l'une des mieux scolarisées du Cameroun (plus de 80 %). L'offre scolaire n'est cependant pas toujours à la hauteur de cette demande. Le nombre d'écoles est faible à certains endroits et les effectifs pléthoriques de certains établissements montrent bien le besoin pressant de nouvelles infrastructures. On déplore également que beaucoup soient dans un état précaire.

L'État et les communes essaient de répondre à ce besoin en réalisant des travaux d'investissement. Une source principale dans laquelle sont puisées les ressources consacrées à cet effort est le BIP. Dans ce chapitre, nous analysons la construction, la réhabilitation ou l'électrification de seize écoles et lycées dans la commune de Mfou grâce au BIP. Le but de cette étude de cas est de montrer comment les ressources du BIP sont investies dans la réalisation des infrastructures scolaires et d'expliquer pourquoi la plupart de ces travaux sont si mal réalisés qu'à peine achevés, certains bâtiments présentent des signes manifestes de dégradation. L'étude nous aide à comprendre quels sont les processus qui conduisent à de pareils résultats et met en lumière le rôle des acteurs impliqués dans la réalisation des marchés attribués. L'étude analyse la qualité des travaux réalisés, tire les principales leçons et développe des propositions d'amélioration. Dans un contexte où les ressources budgétaires sont rares, cette contribution pose un problème crucial : comment tirer le meilleur parti des maigres ressources disponibles ? Elle soulève clairement la problématique de la recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique.

Les données sont tirées d'une étude plus globale que le CANADEL a réalisée avec l'appui financier de l'ONG internationale, Cordaid, sur l'utilisation du BIP au Cameroun dans 4 communes dont celle de Mfou pour la période 2000-2005. L'objectif de ce projet de recherche était d'étudier le mode de gestion du BIP dans le contexte de la décentralisation. L'équipe envoyée sur le terrain était multidisciplinaire et comprenait entre autres un ingénieur du génie civil pour évaluer la qualité technique des travaux effectués.

3.2 La commune et son Plan de développement communal

La commune rurale de Mfou est située dans le département de la Mefou-Afamba, province du Centre. Elle est limitrophe de cinq communes rurales, dont Bikok (voir le chapitre 4) et la commune urbaine d'arrondissement de Yaoundé IV, capitale politique du Cameroun. L'aéroport international de Nsimalen est construit sur son territoire. La commune occupe une superficie de 830 km². Sa population est estimée à plus de 30.000 habitants (FEICOM, 2002).

Pour son fonctionnement, la commune dispose d'un conseil municipal, organe délibérant de 25 conseillers¹¹, et d'un exécutif qui est à la tête d'une équipe technique et administrative. Les conseillers

¹¹ Les conseillers municipaux n'ont pas de moyens de travail (budget, matériel pédagogique, déplacement, etc.).

ont des profils divers (opérateurs économiques, fonctionnaires, agriculteurs, etc.) et sont à la fois des élites extérieures et locales. La majorité des conseillers municipaux ne maîtrisent pas leur rôle d'interface avec la population et ne ressentent aucune obligation de rendre des comptes.

Le conseil compte cinq commissions techniques (infrastructures ; affaires sociales ; finances ; développement rural ; sports, loisirs et tourisme), qui ne travaillent que le temps des sessions du conseil municipal. Cet organe délibérant a beaucoup de problèmes de fonctionnement ; il a notamment du mal à tenir annuellement les deux sessions ordinaires qui sont prévues par la loi. De plus, la durée des sessions est très courte et leur contenu est surtout administratif. Il n'y a pas de temps accordé à la réflexion sur les stratégies de développement économique et social.

L'exécutif municipal est composé d'un maire assisté de deux adjoints, à qui il délègue quelques responsabilités¹². Cet exécutif souffre d'une insuffisance de coordination et d'une mauvaise répartition des tâches entre les membres de l'équipe. Il existe parfois des conflits entre les trois. Une autre difficulté est liée au fait que le budget prévisionnel s'élabore sans plan d'action précis (objectifs, résultats attendus, actions à mener) sur la base duquel on pourrait mesurer le degré d'utilisation des moyens. Il existe un organigramme mais il n'est pas opérationnel. L'exécutif communal fait un effort de recrutement de cadres diplômés de l'enseignement supérieur, mais ceux-ci n'ont pas toujours l'expertise et l'expérience requises pour faire leur travail.

Depuis 2004, la commune a engagé un processus participatif d'élaboration d'un Plan de développement communal (PDC) sur cinq ans¹³. Le PDC, document qui présente les orientations de développement de la commune (choix stratégiques), les objectifs à atteindre, les grands programmes et projets à réaliser assortis des moyens nécessaires, fait ressortir clairement les besoins en infrastructures scolaires, sanitaires etc. avec des propositions traduites sous forme de projets à réaliser par groupement¹⁴. Les recettes de la commune sur lesquelles on devrait compter pour réaliser et entretenir les investissements retenus dans le PDC sont très fluctuantes, comme l'indique le tableau suivant. Sur une masse prévisionnelle d'environ 2.529 millions de francs CFA sur cinq ans, seulement 568 millions de francs CFA ont pu être recouverts, soit un taux de réalisation de 22 %. Ces recettes ont évolué en dents de scie au cours des cinq dernières années. Il y a donc peu de moyens financiers pour résorber graduellement tous les manquements en termes d'infrastructures, comme l'atteste le tableau 3.1.

| Exercice | Prévisions budgétaires | Recettes perçues | % de réalisation par rapport aux prévisions |
|--------------|------------------------|--------------------|---|
| 2000-2001 | 87.000.000 | 101.530.386 | 117 % |
| 2001-2002 | 110.626.250 | 33.028.415 | 30 % |
| 2003 | 1.479.893.220 | 127.510.273 | 7 % |
| 2004 | 417.711.062 | 187.824.278 | 45 % |
| 2005 | 433.830.535 | 117.805.683 | 27 % |
| Total | 2.529.061.065 | 567.699.035 | 22 % |

Source : comptes administratifs de la commune de Mfou

Tableau 3.1 – Situation financière (francs CFA) de la commune de Mfou de 2000 à 2005

¹²Le cadre légal concentre les pleins pouvoirs de l'exécutif municipal au seul maire, les responsabilités dévolues à ses adjoints dépendent exclusivement de ce qu'il leur délègue.

¹³Ce PDC a été développé avec l'appui de la SNV et du CANADEL.

¹⁴Un groupement est une chefferie de deuxième degré et correspond à un regroupement de plusieurs villages à l'intérieur d'une commune (arrondissement/district).

3.3 Les infrastructures réalisées avec le BIP à Mfou

Dans cette section, nous allons analyser les résultats de plusieurs infrastructures financées par le BIP dans la commune de Mfou au cours de la période 2000-2005. Parmi ces réalisations, il y a eu seize infrastructures scolaires pour un montant de 454 millions de francs CFA, ce qui représente 42 % du total en termes de nombre de projets et 61 % en termes de montant de financement des infrastructures réalisées dans cette commune pendant la période étudiée.

La majorité des projets de construction durant les cinq dernières années, soit 63 %, portent sur la construction d'infrastructures. Il s'agit de la construction de salles de classe ou autres bâtiments dans les lycées et les écoles primaires. Les autres projets concernent la réhabilitation et/ou la réfection (19 %) et enfin l'électrification et l'équipement. Les coûts sont plus élevés pour la construction des infrastructures scolaires ; ils sont évalués à 82 % contre 9 % pour la réhabilitation et 6 % pour l'électrification et enfin 3 % pour l'équipement. (Voir tableau 3.2). La liste complète des seize projets est présentée dans le tableau 3.3. Elle indique le type de projets, le coût, le gestionnaire, l'état d'avancement du chantier et la qualité des travaux.

Tableau 3.2 – Répartition des projets BIP dans la commune de Mfou par nature (période 2000-2005)

| Nature des projets | Nombre de projets | Pourcentage | Coûts en FCFA | Pourcentage |
|--------------------------------|-------------------|-------------|--------------------|-------------|
| Construction | 10 | 63 % | 372.500.000 | 82 % |
| Réfection et/ou réhabilitation | 3 | 19 % | 39.000.000 | 9 % |
| Électrification | 2 | 12 % | 30.000.000 | 6 % |
| Équipement | 1 | 6 % | 13.000.000 | 3 % |
| Total | 16 | 100% | 454.500.000 | 100% |

Source : Canadel, 2006

Les expériences de six établissements avec les fonds BIP sont développées de façon détaillée pour illustrer la problématique.

Tableau 3.3 – Répartition des projets selon le coût, le gestionnaire, l'état d'avancement du chantier et la qualité des travaux

| N° | Année | Activité | Coût en milliers FCFA | Gestionnaire | Niveau de réalisation | Qualité des travaux * | Niveau de chantier |
|----|-------|--|-----------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| 01 | 2001 | CETIC Mfou : construction d'un atelier + 4 salles de classe | 62.000 | Directeur | 100 % | B | Fini |
| 02 | 2001 | SAR/SM KAMBA : construction d'une salle de classe | 4.500 | Directeur | 100 % | P | Fini |
| 03 | 2001 | Construction ENIEG de Mfou | 100.000 | DPEN Centre | 100 % | M | Fini |
| 04 | 2001 | École primaire Mekamba : construction de 2 salles + 1 bloc administratif | 21.000 | DDEN | 100 % | B | Fini |
| 05 | 2001 | ex-CETIC - actuel Lycée Technique de Mfou : construction des salles de classes et autres bâtiments | 13.000 | Directeur CETIC | 100 % | B | Fini |
| 06 | 2001 | Structure d'alphabétisation N KOLNDA : réfection générale et construction d'une clôture | 20.000 | DAG/MINJES | 30 % | M | Abandonné |
| 07 | 2002 | ENIEG de MFOU : construction des infrastructures | 100.000 | DPEN Centre | 35 % | M | Abandonné |
| 08 | 2003 | École primaire Nkangaa : construction de 2 salles de classe | 17.000 | DDEN | 100 % | P | Fini |
| 09 | 2004 | École primaire Nkassoma : construction de 2 salles de classe | 17.000 | DD/Mineduc | 100 % | P | Fini |
| 10 | 2004 | CES Abang (Nkangaa)/Mfou : construction de 2 salles de classe | 17.000 | Directeur du CES | 100 % | P | Fini |
| 11 | 2004 | École primaire Mfou ville : réhabilitation | 10.000 | DDEN | 100 % | M | Fini |
| 12 | 2004 | École primaire Essazock/Mfou : réhabilitation | 9.000 | DDEN | 100 % | P | Fini |
| 13 | 2004 | Lycée Essazock : Électrification | 10.000 | Proviseur | 100 % | M | Fini |
| 14 | 2004 | Lycée Technique Mfou : Électrification | 20.000 | Proviseur | 100 % | B | Fini |
| 15 | 2005 | École primaire Nkassoma/Mfou : construction de 2 salles de classe | 17.000 | DDEB | 100 % | P | A peine fini |
| 16 | 2005 | CES Abang/Mfou : construction de 2 salles de classe | 17.000 | Directeur | 100 % | P | Fini |

Source : CANADEL 2006

*B : Bonne ; P : Passable ; M : Mauvaise

3.3.1- Infrastructures réalisées au lycée technique de Mfou

Le Collège d'Enseignement Technique Industriel et Commercial (CETIC) a été érigé en lycée technique en 2000 avant de devenir opérationnel en 2001. Il a bénéficié de trois projets BIP. L'idée de construire un deuxième bloc est partie des doléances des responsables du lycée qui étaient confrontés à un effectif croissant d'élèves. Le projet a porté d'une part sur la construction de quatre salles de classe et d'un atelier de travaux pratiques, et d'autre part sur l'équipement en tables-bancs pour un total de soixante quinze millions de francs CFA. Le troisième projet concernait l'électrification du lycée technique avec l'implantation des poteaux estimée à vingt millions de francs CFA.

Les projets financés ont été gérés par le proviseur du lycée technique et réceptionnés par une commission constituée par ce dernier. Toutes les entreprises ayant réalisé les différents travaux venaient de Yaoundé. D'après les informations recueillies sur le terrain et la visite de ces

infrastructures, les réalisations faites étaient de bonne qualité et durables. Les personnes ou les structures mandatées pour assurer le contrôle de qualité ont fait leur travail avec professionnalisme. Tous ces bâtiments demeurent en bon état.

Les responsables du lycée technique, gestionnaires des trois projets BIP, ont joué un rôle important dans la bonne réalisation de l'ouvrage. Ils n'hésitaient pas à saisir les autorités compétentes lorsqu'ils se rendaient compte que le travail était mal fait. Pour l'électrification, par exemple, au niveau des poteaux, la société chargée de leur implantation n'a pas respecté les normes à certains niveaux, mais les services de contrôle, à savoir le MINPLAPDAT, la SONEL et le préfet (maître d'ouvrage délégué) ont rappelé l'entrepreneur à l'ordre. Malheureusement, le budget prévu n'a pas suffi pour finir les travaux ; ils sont donc restés inachevés. Un avenant a été demandé par les responsables du lycée pour que les travaux entamés soient finis.

3.3.2-Infrastructures réalisées à l'ENIEG de Mfou

Les élèves de l'École Nationale d'Instituteurs d'Enseignement Général (ENIEG) suivaient leurs cours dans les locaux de la sous-préfecture de Mfou jusqu'à ce que le gouvernement camerounais décide de construire des bâtiments pour mettre ses futurs enseignants à l'abri du bruit des voitures, des motos, et autres vacarmes de la vie quotidienne. Cependant, le site retenu pour l'ENIEG se trouve à plus de deux kilomètres du centre de Mfou, et pour y parvenir, il faut traverser un grand bosquet avec tous les risques que cela comporte. Lorsqu'il pleut, il n'y a pas cours à l'ENIEG.

La construction de l'ENIEG a coûté un total de deux cents millions (200.000.000) de francs CFA en deux tranches provenant des allocations du BIP. Le travail réalisé avec le premier financement, qui devait permettre la construction de deux salles de classe, d'un bloc administratif et d'un logement pour le directeur, a été fait avec beaucoup de négligence et d'amateurisme. Pour preuve, les travaux ne sont pas encore achevés ; les ouvertures ne sont pas bien montées et ne sont pas solides ; les toilettes sont inachevées ; les installations électriques ne sont pas aux normes ; le forage prévu pour alimenter l'école en eau n'a jamais fonctionné. De surcroît, les salles de classe présentent beaucoup d'anomalies dues à l'inefficacité des entrepreneurs. Quant à l'utilisation de la deuxième tranche de financement, les résultats sont pires encore que ceux de la première : le travail est inachevé et le chantier abandonné.

Chacun des deux marchés a été réalisé par deux entreprises différentes venant de Yaoundé. La main-d'œuvre locale utilisée pour les travaux n'a pas été payée et beaucoup de problèmes restent en suspens dans la commune de Mfou à cause de ce marché. Les responsables chargés du contrôle de ces chantiers n'ont pas fait leur travail. L'explication la plus vraisemblable est qu'ils ont été corrompus ; il en est de même de tous les services chargés du suivi de la mise en œuvre de ce projet sur le terrain. Ces travaux n'ont pas été réceptionnés et c'est parce qu'il n'y avait pas d'alternative que les responsables de l'ENIEG ont anticipé l'occupation de ces installations.

Le projet de création de l'ENIEG ne s'est pas accompagné de la mise en place des infrastructures adéquates. Les résultats sont catastrophiques. La manière selon laquelle cette école a été construite montre que plus l'enveloppe BIP est importante, plus il y a des risques de mal-gouvernance des projets. Le personnel du lycée, qui détient les documents de tout ce qui devait être fait pour une ENIEG de qualité, est dépité par la mauvaise réalisation des travaux malgré les grosses sommes d'argent déboursées. Les populations riveraines pensent que le gouvernement central est complice des désordres observés au niveau de la gestion des finances publiques.

3.3.3- Les écoles publiques

L'école publique de Nkongoa a bénéficié d'un montant de dix-sept millions de francs CFA pour la construction de deux salles de classe. La programmation de cette école dans le BIP fait suite aux doléances des populations exprimées de longue date par l'Association des Parents d'Élèves (APE). Il est difficile d'avoir des informations sur ce projet qui a été géré par le délégué

départemental de l'Éducation Nationale (MINEDUC) ; malheureusement ce poste n'existe plus du fait de la restructuration gouvernementale¹⁵. Les responsables actuels de l'école ne disposent pas d'informations sur le cahier des charges, encore moins la lettre de commande voire le procès-verbal de réception du bâtiment. Et comme la quasi-totalité des services publics souffrent d'un problème d'archivage des documents, lorsque vous vous adressez à un nouveau responsable, l'excuse est toute trouvée, «*Mon prédécesseur n'a rien laissé comme document*».

Ce bâtiment n'est pas de bonne qualité, surtout au niveau du sol où la chape a été très mal faite ; la toiture laisse couler l'eau de pluie qui s'infiltré dans les murs et cause déjà des dégâts au niveau du plafond. Les portes ne se fermaient plus après quelques semaines d'occupation du bâtiment par les élèves et enseignants en raison de la mauvaise qualité des serrures. Les responsables de l'école et de l'APE sont donc contraints d'utiliser des cadenas pour sécuriser les salles de classe. Le travail de construction a été assuré par un entrepreneur venant de Yaoundé, mais une élite locale était impliquée dans le circuit d'attribution de ce marché public. Tout porte à croire que ce piteux résultat est imputable, ne serait-ce qu'en partie, aux personnes désignées pour contrôler le chantier. «*On ne sait plus à qui se plaindre*» nous a confié un patriarche. Pour les responsables de l'école et l'APE, la réception de ce bâtiment n'a pas eu lieu.



Un autre exemple est ***l'école publique de Nkassomo***. Ici, l'initiative est partie des doléances des populations exprimées lors d'une inspection de Nkassomo par les autorités administratives pour voir dans quelles conditions les élèves suivaient les cours. À l'époque, il n'existait que des salles en matériaux provisoires qui s'étaient écroulées sur les élèves.

Pour le premier projet qui a bénéficié d'une enveloppe budgétaire de l'ordre de dix-sept millions de francs CFA pour la construction de deux salles de classe, le gestionnaire du projet était le délégué départemental du MINEDUC. La qualité des travaux réalisés n'est pas fameuse car les plafonds sont déjà vermoulus ; les tableaux sont mal lissés ; les serrures des portes ne se ferment plus. La chape semble défectueuse et risque de ne pas supporter les charges bien longtemps ; les murs se lézardent déjà. Les salles de classe sont mal orientées : lorsqu'il pleut, elles sont inondées par l'eau de pluie. Cependant, le travail a été réceptionné et les installations électriques prévues ont été réalisées.

Cela incite à penser que la délégation départementale censée contrôler les travaux dans cet établissement de Nkassomo ne s'est pas acquittée de sa responsabilité correctement, ou alors qu'elle a été influencée par l'entrepreneur, une élite locale qui a une entreprise à Yaoundé. Les autres problèmes rencontrés sont d'ordre administratif, notamment la mauvaise communication entre le gestionnaire du projet, qui a reçu mandat au niveau départemental, et le directeur de l'école, qui n'a aucun papier lui permettant d'obtenir suffisamment d'informations sur le chantier en cours pour jouer ne serait-ce qu'un rôle informel dans le suivi des travaux qui sont exécutés au sein de son établissement.

¹⁵ Depuis la fin de 2004, le MINEDUC (Ministère de l'Éducation Nationale) a éclaté en deux ministères, le MINEBASE (Ministère de l'Éducation de Base) et le MINESEC (Ministère des Enseignements Secondaires).

Suite à un vent violent qui avait endommagé la toiture de ***l'école publique de Mfou ville***, le gouvernement camerounais a décidé d'allouer un montant de dix millions de francs CFA par le biais du BIP 2004 pour sa réhabilitation. Une fois de plus, l'entrepreneur chargé de l'exécution des travaux venait de Yaoundé. La toiture a été refaite, les murs repeints, les battants des portes et les volets retouchés. Mais, pour ce qui est de la qualité des travaux exécutés, elle n'est pas à la hauteur du montant alloué. Les serrures ne ferment pas, les volets empêchent l'entrée de la lumière dans les salles de classe et, pire encore, à partir de seize heures, les élèves et les enseignants doivent se déplacer vers la porte pour réussir à lire ce qui est écrit au tableau. Ces conditions difficiles ont amené les responsables de l'école publique de Mfou ville à fabriquer un tableau mobile qu'il est facile de déplacer dès que le soleil décline et que l'éclairage de la salle devient insuffisant.

Les responsables de cette école n'ont pu jouer aucun rôle lors des travaux de réfection de leur établissement. Ils ont un jour eu la surprise de voir le prestataire arriver pour commencer les travaux. Ils ne détenaient aucun papier et n'avaient aucune information sur la réhabilitation de leur école. L'ouvrage a été réceptionné, mais la qualité technique n'est pas bonne.

Enfin, dans le cadre du BIP 2001, ***l'école publique annexe de Mekomba*** a bénéficié de la construction de deux salles de classe et d'un bloc administratif pour un montant de vingt-et-un millions de francs CFA. Les salles ont été bien construites et sont électrifiées ; malheureusement, le compteur installé au nom de l'établissement a été volé. Les murs ne se lézardent pas et l'ouvrage demeure très solide et d'aspect agréable. L'entrepreneur chargé de la construction de l'ouvrage a fait montre d'une bonne maîtrise du plan et de l'occupation du terrain. Le cahier des charges a été respecté et réalisé suivant les règles de l'art. Le gestionnaire du projet était le délégué départemental de l'Éducation Nationale de la Mefou-Afamba. Mais en réalité, c'est grâce à l'action d'une élite de la localité que toutes ces réalisations ont été possibles. Cette personne a suivi elle-même la mise en œuvre des travaux pour s'assurer de leur qualité. Le bâtiment a été réceptionné en présence des autorités locales et du chef de l'entreprise qui venait, une fois de plus, de Yaoundé.



3.4 Analyse du processus institutionnel du BIP à Mfou

Le succès du BIP peut se résumer en termes de volonté politique de vouloir réaliser des infrastructures pour les populations pauvres. Cependant, il est très difficile de parler de réussite en voyant la façon dont les projets inscrits au BIP sont exécutés dans la commune de Mfou. Ce constat est le même dans les trois autres communes que nous avons étudiées (CANADEL, 2006).

Dans la plupart des cas, ces chantiers de construction posent toujours des problèmes, soit parce que les prestataires n'ont pas payé les manœuvres, soit parce qu'ils n'ont pas bien fait leur

travail, soit encore, par voie de conséquence, parce que les chantiers restent inachevés. Malgré ce type de problèmes, les ouvrages sont souvent réceptionnés et utilisés. Leur maintenance n'est pas assurée, d'où leur fragilité, puisqu'on remarque qu'ils se dégradent rapidement. Cependant, une certaine proportion de projets a été réalisée correctement et 25 % des ouvrages sont jugés être de bonne qualité ou d'un niveau de réalisation acceptable. Cette section cherche à identifier les facteurs qui expliquent les problèmes associés aux projets BIP. Il s'agit du choix et de la taille des projets retenus, de la procédure de passation des marchés, de l'exécution du chantier et du suivi et contrôle des réalisations. C'est ce cadre institutionnel qui permet de bien comprendre les mécanismes et les enjeux qui gravitent autour du BIP.

3.4.1 - La sélection des projets pour le BIP à Mfou

La préparation du BIP commence par l'identification des projets. Actuellement la quasi-totalité des projets retenus pour financement dans la commune de Mfou sont proposés par les services centraux des ministères, les services déconcentrés ou les élites. Les comités de développement qui, selon les textes, devraient proposer les projets à ce niveau, sont marginalisés en raison de la forte influence des hommes politiques dans le circuit du BIP. Les projets ramenés de la base sont rarement pris en compte au moment de l'inscription au BIP.

En 2003, bien que les travaux de certains comités de développement aient eu lieu, les populations ont déclaré ne pas se reconnaître dans les projets retenus. Malgré la présence d'un plan de développement communal récent, les projets BIP continuent à être parachutés dans la commune de Mfou selon les influences des uns et des autres dans le cercle politique. Les projets retenus dans le plan ne sont pas sélectionnés pour un financement BIP.

En d'autres termes, les projets arrivent principalement devant les différents ministères sur intervention de personnes influentes, via le parti politique au pouvoir et sous l'impulsion de ses hauts responsables qui les proposent sur des bases de calcul politique. C'est un champ de campagne électorale pour les hommes politiques qui profitent de la naïveté des populations à la base pour clamer haut et fort que ces investissements proviennent de leurs efforts, parfois même de leurs ressources. Un membre du Comité de développement local rencontré sur le terrain exprime son sentiment d'impuissance en ces termes : « *Le BIP au Cameroun est un problème de gros sous et de relations. Le souci de bien faire pour la génération future est mort depuis longtemps* ».

Il ressort également des discussions et observations que la sélection des projets ne se fait pas sur la base de critères clairs et bien définis. La répartition spatiale des projets retenus au sein de la commune de Mfou présente des disparités importantes entre les différentes localités. Dans le système actuel de gestion, la priorité n'est pas forcément donnée aux zones les plus défavorisées.

3.4.2 - Surdimensionnement des projets

Il existe une tendance à une surévaluation des travaux à exécuter dans le cadre du BIP. Au Cameroun, le barème de réalisation et/ou de construction des infrastructures scolaires est de 17 millions de francs CFA pour les bâtiments à deux salles de classe, la moitié pour une salle de classe. Très rarement, le barème est de 4,5 millions de francs CFA. C'est le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit d'un établissement d'enseignement technique qui peut faire appel à ses élèves (apprenants) et enseignants en guise de main-d'œuvre. Les élèves considèrent le projet comme cadre de travaux pratiques et l'établissement est ravi d'avoir l'opportunité d'aider le prestataire qui a remporté le marché.

Un bâtiment de deux salles de classe qui coûte dix-sept millions de francs CFA dans le cadre du BIP coûte au plus sept millions lorsque les travaux sont faits par l'APE. Il existe un exemple concret au lycée technique de Mfou où les parents d'élèves, les élèves et les enseignants ont

réussi à bâtir un très beau bâtiment de deux salles de classe avec des matériaux durables pour une somme estimée à 6,5 millions de francs CFA. Le coût élevé des projets BIP s'explique en partie par les multiples circuits administratifs et bureaucratiques par lesquels ils passent.

Une autre question qui se pose est de savoir si le montant du financement d'un projet influence la qualité de la réalisation. Il ressort du tableau 3.4 que la moitié des ouvrages ayant des coûts supérieurs à 20 millions de francs CFA, sont de très mauvaise qualité. Mais ces résultats ne permettent pas de conclure que plus l'enveloppe est importante, plus grand est le risque de mal-gouvernance des projets BIP.

Tableau 3.4 – Évaluation du rapport qualité/prix des projets réalisés à Mfou

| Coût des projets (francs CFA) | Nombre de projets | Qualité d'ouvrage | | |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|----------|----------|
| | | Bonne | Mauvaise | Passable |
| Moins de 10 millions | 2 | - | 2 | - |
| De 10 à 20 millions | 8 | 1 | 3 | 4 |
| De 20 à 30 millions | 3 | 2 | - | 1 |
| Plus de 30 millions | 3 | 1 | - | 2 |
| Total | 16 | 4 | 5 | 7 |

Source : Canadel, 2006

3.4.3 - Les faiblesses dans la passation des marchés publics

Pour tous les dossiers BIP étudiés, le maître d'ouvrage délégué est le préfet¹⁶ qui a sous sa responsabilité la commission des marchés (voir aussi le chapitre 1). La plupart des travaux de mauvaise qualité recensés dans la commune ont pour origine les hommes chargés de la passation des marchés. Le BIP est un des secteurs où il existe beaucoup de corruption. Les problèmes commencent dès que les marchés sont attribués. Le dépouillement des appels d'offre bénéficie très souvent aux mêmes mauvaises entreprises qui se sont signalées par des travaux de mauvaise qualité, réalisés par un personnel inexpérimenté, qui ne fournissent pas de garanties financières et qui continuent de fournir des prestations dont le résultat témoigne d'un manque certain de professionnalisme. Ces entreprises remportent généralement les marchés sur des bases qui manquent de transparence, peut-être parce qu'elles paient des pots-de-vin à certains responsables. D'autres bénéficient de certains appuis occultes et deviennent par conséquent intouchables.

Avec les marchés publics camerounais, les prestataires performants rencontrent des difficultés de tous ordres, y compris en termes de paiement. Le résultat de nos investigations confirme que les prestataires de services doivent dépenser de l'argent sous forme de pourboire lors de la réception, du dépouillement et de l'élaboration des offres, de l'attribution des marchés mais aussi lors de la réception des projets. Comme nous le confie un prestataire : «*J'ai trop laissé d'argent sur le carreau et je ne veux pas rencontrer les autorités locales de peur qu'elles demandent leur*

¹⁶ Le préfet est le chef de l'unité administrative que constitue le département.

part. » Cet argent que les prestataires paient illégalement est récupéré par ces derniers à différents stades, soit au niveau des matériaux de construction car ils achètent des matériaux de mauvaise qualité ou en quantité insuffisante, soit au niveau du dosage (un sac de ciment pour cinq brouettes de sable par exemple, ce qui est contraire à la norme), soit encore en rétribuant très faiblement, ou même pas du tout, leurs ouvriers, ce qui peut affecter la qualité des travaux. Tant et si bien qu'une fois un bâtiment réalisé, même sans être en possession du cahier des charges ou être expert en construction, un observateur réalise facilement que le travail ne respecte pas les normes élémentaires de qualité : le dallage, la chape, la toiture, les poteaux, etc. ne tiennent pas ; ils présentent de nombreuses déficiences et sont condamnés à se dégrader, à peine les travaux achevés.

La procédure de passation des marchés sur appel d'offres est perçue comme lourde et rend très difficile l'exécution des projets BIP sur le terrain. Il faut ajouter à la lourdeur de la procédure, la paperasserie et les lenteurs administratives qui allongent les délais. Les travaux entamés pendant la saison sèche ne finissent pas et se poursuivent pendant la saison des pluies, ce qui a pour conséquence des retards dans la consommation des crédits alloués avec, comme implication, l'abandon des chantiers. Le processus de passation des marchés est l'un des facteurs qui alourdit la machine d'exécution du BIP au Cameroun. Ainsi, certains crédits alloués par le BIP ne sont pas consommés à temps, suite aux désordres causés par les différents acteurs qui interviennent dans le processus.

3.4.4 - La faible implication des gestionnaires locaux

La participation des acteurs locaux et de la société civile dans la sélection, la conception, la mise en œuvre et la gestion des projets BIP à la base est encore faible voire inexistante. Parmi les seize projets analysés, le pourcentage de projets gérés par les responsables des structures bénéficiaires est de 44 %, celui des projets gérés par la Délégation Départementale d'Éducation Nationale est de 38 %, tandis que ces taux sont respectivement de 12 % et de 6 % pour la Délégation Provinciale de l'Éducation Nationale et la DAG/MINJES.

La question qui se pose est celle de savoir si la qualité du gestionnaire a une influence sur la qualité de l'ouvrage. La majorité des projets de bonne qualité étaient suivis par les chefs des entreprises concernées et certains signes semblent indiquer que l'implication des futurs utilisateurs pourrait améliorer les résultats. Malgré cela, il y a également des projets de mauvaise qualité parmi ceux ayant été gérés par les entrepreneurs concernés (voir le tableau 3.5).

Le grand problème est toujours celui de la collaboration entre la Délégation Départementale de l'Éducation Nationale, le maître d'ouvrage et les gestionnaires mentionnés dans les journaux des projets. La collaboration entre ces acteurs est presque inexistante. Les gestionnaires ne reçoivent aucun document les informant au préalable du travail à faire. Les responsables des établissements sont souvent surpris de voir des personnes arriver dans leur école et se mettre au travail en disant qu'elles ont reçu des ordres de la Délégation Départementale ou de Yaoundé. C'est la raison pour laquelle les prestataires ne leur accordent aucune importance. Dans de telles conditions, les prestataires ne respectent pas les responsables des écoles ; pourtant, ce sont eux qui seront finalement les utilisateurs directs.

En réalité, les gestionnaires n'ont aucun rôle officiel à jouer depuis la phase d'élaboration jusqu'à la phase d'exécution des marchés. Tout est fait par le maître d'ouvrage délégué, c'est-à-dire le préfet. Les gestionnaires susmentionnés sont des personnes presque oubliées. Bien qu'ils soient automatiquement membres de la commission de réception des ouvrages, même à ce niveau, ils ne sont invités que pour des formalités administratives.

Tableau 3.5 – Répartition par catégories de gestionnaires selon la nature des projets

| Catégories de gestionnaires | Nombre de projets par catégories de gestionnaires | | Coût total des projets en millions de francs CFA | Coût moyen des projets en millions de francs CFA | Qualité de l'ouvrage par catégorie de gestionnaires | | |
|---|---|-----|--|--|---|----------|----------|
| | | | | | Bonne | Passable | Mauvaise |
| Chefs d'établissement concernés | 7 | 44% | 143,5 | 20,5 | 3 | 1 | 3 |
| Délégation Départementale de l'Éducation Nationale (DDEN) | 6 | 38% | 91 | 15,2 | 1 | 4 | 1 |
| Délégation Provinciale de l'Éducation Nationale (DPEN) | 2 | 13% | 200 | 100 | - | - | 2 |
| DAG/MINJES | 1 | 6% | 20 | 20 | - | - | 1 |
| Total | 16 | | 454,5 | 155,6 | 4 | 5 | 7 |

Source : Canadel, 2006

3.4.5 - Suivi-évaluation et analyse technique de la qualité des réalisations

Le suivi et le contrôle se font sur les chantiers par les organes chargés des investissements publics. Le ministère chargé de la Planification assure le suivi et le contrôle de la bonne fin des réalisations du BIP. L'Agence de Régulation des Marchés Publics dispose également d'organes de contrôle de la régularité sur le plan procédural.

Malheureusement, cela n'est pas fait avec beaucoup de sérieux car le contrôle de qualité est presque nul. La qualité des ouvrages visités dans la commune de Mfou est généralement mauvaise¹⁷. Après réception, ces ouvrages perdent leurs serrures ; les chapes s'affaissent ; les toitures laissent passer les eaux de pluie ; les plafonds sont vermoulus, etc. Les personnes choisies pour le contrôle de la qualité au niveau des différentes Délégations Départementales ne semblent pas se rendre compte des défaillances des prestataires dans l'exécution des marchés. Si toutes les mesures de suivi et de contrôle étaient rigoureusement appliquées sans parti pris, on ne verrait pas aujourd'hui autant de chantiers abandonnés, ces ouvrages mal faits, ceux qui tombent en ruine cinq mois après leur réception, sans parler du fait que personne n'est sanctionné.

Le BIP semble la chasse gardée de certaines personnalités ; il est difficile d'agir convenablement et d'imposer des sanctions sans heurter la sensibilité de certains responsables qui appartiennent au cercle des décideurs. Toutes les irrégularités semblent dès lors tolérées et la réception des ouvrages se déroule sans difficulté aucune, malgré la mauvaise qualité évidente de certains travaux. Les documents de réception sont signés parce que la plupart des responsables vont ainsi tirer profit de cette situation. Avant, il y avait des retenues de garantie à la source (ce qui ne se

¹⁷Le fait qu'un ouvrage soit qualifié de passable ne veut pas dire qu'il est bien fait, mais que le niveau de dégradation n'est pas encore avancé.

fait plus) pour l'amélioration de la qualité de l'ouvrage au cas où ce dernier présenterait des imperfections, mais aujourd'hui, cette mesure est supprimée.

On peut donc en déduire que les services offerts ne répondent pas, que ce soit en termes de quantité ou de qualité, aux besoins prioritaires des populations, et que ces dernières ne sont pas impliquées dans la recherche d'une amélioration de la réponse à leurs besoins. Or, les responsables des établissements scolaires, compte tenu de l'éloignement géographique des services des Délégations Départementales, pourraient contribuer au suivi de l'exécution des travaux d'infrastructure sur le terrain.

3.4.6 - L'opportunité de l'implication des acteurs locaux dans l'élaboration et la gestion des projets BIP

L'élaboration et l'exécution du BIP font intervenir d'autres acteurs non prévus dans le cadre institutionnel. Il s'agit principalement des élites qui interviennent de par leur position ou leurs relations dans les sphères politiques et autres circuits administratifs. Le plus souvent, ce sont des fonctionnaires, des hommes politiques (députés, maires, membres du gouvernement, etc.) voire des opérateurs économiques. Ils font jouer leurs relations ou leur autorité sur les services chargés de la préparation ou de l'exécution du budget. À ce niveau, c'est la négociation de l'inscription des projets au mépris de la sélection régionale faite sur la base des priorités sectorielles qui guide la logique de l'aménagement équitable du territoire. Au niveau de l'attribution des marchés aussi, les acteurs non institutionnels sont très influents. Le prestataire ayant le soutien du maître d'ouvrage est parfois retenu, même s'il n'a pas la capacité technique et financière requise pour exécuter les travaux.

Force est de constater que, sur le terrain, les réalisations faites dans la commune de Mfou entre 2000 et 2005 ont été, dans l'ensemble, de mauvaise qualité. Les chantiers abandonnés à Mfou comme ailleurs sont la preuve que la machine des BIP est grippée (voir aussi CANADEL, 2006). L'analyse des acteurs actuels qui gèrent le processus montre qu'ils ont globalement failli dans leurs missions. Les décideurs sont rarement prêts à assurer un contrôle rigoureux des ouvrages réalisés sur le terrain, ou encore à prendre des sanctions à l'égard de ceux qui contribuent à la mauvaise réalisation des prestations.

À l'heure actuelle, la question que nous nous posons est de savoir à quoi servent les



Forages inachevés ou terminés mais non fonctionnels, abandonnés

différentes structures de contrôle des investissements publics au Cameroun et pourquoi elles continuent de favoriser ces désordres ?

Malgré l'existence du plan de développement de la commune de Mfou, les projets retenus pour le BIP ne figurent pas dans ce dernier. Les élus locaux, qui sont les responsables des communes, affirment qu'ils n'ont aucune place, ne jouent aucun rôle dans le circuit du BIP et ignorent le nombre de projets BIP réalisés sur leur territoire. Que ce soit lors de la sélection des projets, la passation des marchés, leur suivi, leur contrôle ou leur réception, les élus locaux sont absents. Il en est de même des populations locales qui sont pourtant de plus en plus structurées en différents types d'organisations et qui pourraient jouer un rôle dans la sélection, le suivi et le contrôle des travaux réalisés.

Avant que la décentralisation ne soit effective, tous ces projets étaient gérés par les services déconcentrés des différents ministères sous la coordination de l'autorité administrative. Aujourd'hui que la décentralisation est devenue une option de gestion des affaires publiques au Cameroun, il est important de savoir qui fait quoi dans la gestion des projets du BIP qui sont exécutés au niveau de la commune. Et surtout quel est le rôle joué par l'institution communale dans la mise en œuvre des projets qui concernent des secteurs où la commune est également compétente. Le maire, parce qu'il est élu par les populations locales, est originaire de la localité et soucieux de la sanction de son électorat, aurait tout intérêt à bien faire réaliser ces projets alors que les agents de l'État, eux, n'ont pas l'obligation de rendre des comptes au niveau local.

Une véritable participation des autres acteurs locaux, des parties prenantes comme les directeurs d'établissement et les futures organisations d'utilisateurs (par exemple les APE) créées au niveau local peut aussi déboucher sur une réduction des coûts et des délais de transaction et sur une optimisation des réalisations. Ces parties prenantes ont la capacité de mener un contrôle continu des travaux au niveau de leur localité et de minimiser la mauvaise qualité des ouvrages et le nombre de chantiers abandonnés. En faisant des acteurs locaux les co-gestionnaires des projets BIP, il semble possible d'arriver à des résultats plus satisfaisants par rapport au système actuel où ils ne jouent qu'un rôle de figurant évoluant à la périphérie des cercles de décision.

4

Rôle et place des communes dans l'amélioration de l'éducation de base : le cas de la région des Hauts Plateaux

Moïse NGOMSU FOKI et Bakia BESONG

4.1 Introduction

L'accès à l'éducation de base est un droit fondamental et important pour le développement des ressources humaines. Les Objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) en matière d'éducation prévoient une scolarisation primaire universelle d'ici 2015 ainsi que la parité entre les genres¹⁸. Ces priorités sont sous-tendues par des principes tels que la réduction des disparités ; la promotion d'un enseignement privé de qualité ; le développement des partenariats multiformes et efficaces ; le renforcement de la gestion déconcentrée et décentralisée ainsi que la maîtrise des coûts de l'éducation. Une accélération des investissements dans les infrastructures scolaires est une des stratégies nécessaires pour atteindre cet objectif.

Le chapitre précédent analysait la contribution de l'État central aux investissements scolaires par le biais du BIP. Ici, l'accent est mis sur le rôle et la place des acteurs locaux, notamment les communes, dans l'amélioration de l'éducation primaire. Ce chapitre analyse la contribution à l'éducation (actuelle et potentielle) dans quatre communes de la région des Highlands, dans les provinces de l'Ouest et du Nord-Ouest du Cameroun. Il commence par une analyse des dépenses allouées par les communes à l'éducation de base pour se pencher ensuite sur leur implication dans la gestion du système éducatif et enfin sur les opportunités qui existent.

Il montre que les communes n'ont pas toujours les moyens d'investir suffisamment dans l'éducation et que lorsque ces moyens sont disponibles dans le BIP, les acteurs municipaux sont écartés de leur gestion et marginalisés dans l'exécution des travaux. Il montre aussi la faible coordination des interventions des différents acteurs dans le secteur éducatif. Il pose ainsi l'enjeu pour les responsables municipaux à s'imposer en principaux acteurs du développement dans un domaine où les populations attendent beaucoup d'eux et sont prêtes à leur demander des comptes.

4.2 Méthodologie

L'échantillon est constitué de quatre communes qui ont été étudiées en novembre 2005. Il s'agit de Belo, Batibo, Bamenda et Dschang. Parmi elles, Belo et Batibo sont des communes rurales, de niveau d'arrondissement ; Dschang et Bamenda sont des communes situées dans des chefs-lieux de département et de province. Nous avons choisi des communes de tailles différentes sur le plan population et budget communal (voir tableau 4.1). Toutes ces communes ont en leur sein une commission communale chargée des affaires sociales et culturelles, pour laquelle l'éducation constitue un maillon essentiel.

La collecte des informations secondaires sur l'éducation de base a eu lieu au niveau des services déconcentrés de l'État (Éducation, Plan). Les documents du BIP et des statistiques ont été exploités afin de faire ressortir la proportion des investissements consacrés au secteur de

¹⁸ Le taux net de scolarisation à l'école primaire était de 75 % en 2001, avec un indice de parité filles/garçons de 85 (2000).

l'éducation pour chaque municipalité¹⁹. La deuxième partie a consisté à mener des interviews et à réaliser un questionnaire auprès des autorités municipales (maires et secrétaires généraux) et des responsables départementaux chargés de l'éducation de base dans les quatre communes retenues. Les personnes rencontrées ont été interrogées sur différents aspects tels que leur connaissance des textes régissant le fonctionnement des établissements scolaires ; le rôle des communes dans le financement des infrastructures scolaires ; le rôle des mairies dans la gestion participative des établissements scolaires publics ainsi que celui des représentants de l'administration centrale, notamment celui du ministère de l'Éducation de Base.

Tableau 4.1 – Quelques données sur les communes ayant servi d'échantillon

| | Dénomination | Date de création de la commune | Nombre de conseillers | Population | Pop/ Km2 |
|----------------|-----------------|-----------------------------------|--------------------------|------------|----------|
| Belo | Commune rurale | 1993 | 41 | 54.532 | 158 |
| Batibo | Commune rurale | 1977 | 41 | 53.044 | 160 |
| Bamenda | Commune urbaine | 1977 | 45 | 182.385 | 5.211 |
| Dschang | Commune urbaine | 1962 | 25 | 23.273 | 1.552 |

Source : FEICOM, 2002

4.3 Résultats

4.3.1 Les dépenses par commune allouées à l'éducation

L'étude des quatre communes montre que les dépenses consacrées à l'éducation sont assez négligeables et très variables (Tableaux 3.2 et 3.3). Moins de 2 % des dépenses communales sont consacrées à l'éducation, un taux très en deçà de ce que l'État lui-même y consacre (16 % au niveau national). Ces données montrent également une grande fluctuation d'une année sur l'autre de l'allocation budgétaire ainsi que des dépenses liées à l'éducation. Même lorsque le budget est alloué, les dépenses effectivement consacrées à l'éducation restent très faibles, voire nulles, dans plusieurs communes, et sur plusieurs années. Cette situation paraît assez paradoxale lorsqu'on sait que, dans les quatre communes étudiées, trois des maires sont enseignants de profession.

Selon les maires interrogés, l'une des raisons de cette disproportion tient à l'existence dans la municipalité d'autres intervenants comme les confessions religieuses, les ONG, les particuliers privés, etc. Ici, la contribution du secteur privé, et surtout des confessions religieuses, est très importante ; ils apportent un soutien indéniable et remarquable dans l'offre d'infrastructures de l'éducation de base, la mairie pouvant ainsi consacrer ses maigres ressources à d'autres secteurs prioritaires tels que les routes, l'eau et l'électricité.

¹⁹ Lors de la collecte des données, nous avons eu des problèmes liés à l'obtention de statistiques fiables sur la période 2002-2004 du fait qu'à cette époque, le ministère de l'Éducation de Base n'existait pas. Tous ces services relevaient de l'éducation nationale et les allocations financières étaient généralement regroupées avec celles de l'éducation secondaire. L'année 2005 a été prise en compte pour les besoins d'analyse sur la durée faute de données antérieures sur le BIP de même que les fonds de l'Initiatives PPTE destinés à l'éducation de base.

Tableau 4.2 – Budget Éducation par rapport au budget total communal (en milliers de francs CFA)

| | 2002 | | | 2003 | | | 2004 | | |
|----------------|--------|-----------|-------------|--------|-----------|-------------|--------|-----------|-------------|
| | Budget | Budget | % | Budget | Budget | % | Budget | Budget | % |
| | Éduc. | total | | Éduc. | total | | Éduc. | total | |
| Belo | 50 | 128 712 | 0,04 | 1 500 | 142 566 | 1,05 | 2 000 | 190 785 | 1,05 |
| Batibo | 500 | 151 906 | 0,33 | 500 | 155 953 | 0,32 | 1 000 | 169 515 | 0,59 |
| Bamenda | 1 500 | 1 064 961 | 0,14 | 1 500 | 1 058 184 | 0,14 | 16 500 | 1 061 698 | 1,55 |
| Dschang | 2 000 | 217 396 | 0,92 | 6 150 | 428 198 | 1,44 | 3 650 | 339 743 | 1,07 |

Source : Comptes administratifs des mairies et Service des statistiques de l'inspection de l'éducation de base, Novembre 2005 – compilation par les auteurs.

Tableau 4.3 – Dépenses pour l'éducation/budget de l'éducation (milliers de francs CFA)

| | 2002 | | | 2003 | | | 2004 | | |
|----------------|--------|----------|----|--------|----------|------|--------|----------|----|
| | Budget | Dépenses | % | Budget | Dépenses | % | Budget | Dépenses | % |
| | Éduc. | Educ | | Éduc. | Educ | | Éduc. | Educ | |
| Belo | 50 | 0 | 0 | 1 500 | 1 500 | 100 | 2 000 | 1 980 | 99 |
| Batibo | 500 | 0 | 0 | 500 | 0 | 0 | 1 000 | 450 | 45 |
| Bamenda | 1 500 | 398 | 27 | 1 500 | 0 | 0 | 16 500 | 4 110 | 25 |
| Dschang | 2 000 | 1 867 | 93 | 6 150 | 670 | 10.9 | 3 650 | 1 110 | 30 |

Source : Comptes administratifs des mairies et Service des statistiques de l'inspection de l'éducation de base, Novembre 2005 – compilation par les auteurs.

Suivant la législation actuelle, les communes ne sont pas réellement responsables de l'exécution et de la supervision de la politique éducative au niveau local, bien qu'un cadre réglementaire ait été défini (voir l'encadré 1). En dépit de la loi sur la décentralisation qui leur confère une autonomie administrative et financière pour promouvoir le développement socioéconomique et culturel, on attend toujours les textes d'application qui rendront cette loi opérationnelle. Par ailleurs, même lorsque les textes réglementaires sur l'éducation donnent une portion de pouvoir à la commune pour intervenir dans ce secteur²⁰ où la commune est partie prenante, dans la pratique, ces règles ne fonctionnent pas et sont parfois simplement ignorées par les responsables du système éducatif, chargés de les appliquer.

²⁰ La loi fixant le fonctionnement des comités de gestion des établissements publics.

Le faible taux d'investissement (tableau 4.3) tient aussi au fait que la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une dévolution des moyens financiers adéquats pour faire face aux nombreuses interpellations de la commune. Le budget communal est pour près de 90 % consacré aux besoins de fonctionnement, notamment le paiement des salaires du personnel de la commune. En conséquence, la capacité d'investissement des communes est faible.

Malgré l'insuffisance des moyens pour investir, les communes font un effort considérable pour

subvenir aux problèmes d'éducation de leur municipalité. Notre étude indique que leur contribution touche les domaines ci-après :

- octroi d'une assistance financière aux élèves sous forme de bourses scolaires ;
- soutien au recrutement du personnel d'appoint (vacataire) ;
- offre d'emploi pendant les vacances ;
- soutien aux petits équipements tels que la réfection des bâtiments scolaires, l'adduction d'eau dans les établissements ;
- offre de matériel didactique en attendant l'arrivée du " paquet minimum " des services déconcentrés du ministère de l'Éducation ;
- construction de salles de classe ;
- ouverture de bibliothèques municipales et de centres internet.



4.3.2 L'implication des communes dans la gestion du BIP

Le BIP couvre la majeure partie des investissements publics dans le secteur de l'éducation. Les contrats de prestations de service pour les investissements scolaires sont généralement attribués par le ministère de l'Éducation de Base. C'est aussi le cas pour la fourniture du matériel didactique, des équipements scolaires, la construction des salles de classe, des toilettes et pour la réhabilitation des équipements. Dans les quatre communes étudiées, les investissements sur

Encadré 1 – Cadre réglementaire

En matière d'éducation, d'alphabétisation et de formation professionnelle, l'article 20 de la loi N° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes et l'article 22 de la loi N° 2004/019 du 22 juillet 2004 relative aux règles applicables aux régions précisent les compétences suivantes qui seront transférées aux collectivités territoriales décentralisées :

- la création, l'équipement, l'entretien et la maintenance des écoles ;
- la participation à l'établissement et à la mise en œuvre de la carte scolaire nationale ;
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint des lycées et collèges ;
- l'allocation et la répartition des bourses et aides scolaires ;
- la participation à l'acquisition des manuels et fournitures scolaires ;
- la participation à la gestion et à l'administration des écoles, lycées et collèges de l'État.

fonds BIP et fonds PPTTE ont doublé entre 2003 et 2005, sauf en 2004 où l'on observe un fléchissement qui s'explique par une réorganisation au sein du ministère²¹ (tableau 4.4).

Tableau 4.4 – Investissements en salles de classe et tables-bancs par commune (BIP et fonds PPTTE, en francs CFA)

| Commune | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Dschang | 34.000.000 | 17.000.000 | 70.000.000 |
| Bamenda | 18.000.000 | 26.668.000 | 95.760.000 |
| Belo | 18.000.000 | 7.000.000 | 19.800.000 |
| Batibo | 34.000.000 | 14.000.000 | 35.260.000 |
| TOTAL | 104.000.000 | 64.668.000 | 220.820.000 |

Source : Service des statistiques, Délégation provinciale du plan et de l'aménagement du territoire, Septembre 2006 – compilation par les auteurs.

L'analyse des enquêtes fait ressortir que le pouvoir central et les communes qui sont supposés agir dans la même direction travaillent plutôt dans des directions contraires. La plupart des investissements réalisés dans les communes par le biais du BIP sont effectués à l'insu des maires. Bien souvent, ceux-ci ne sont pas informés des appels d'offres, ni impliqués dans la supervision, encore moins dans la réception des ouvrages. Les enquêtes mettent en évidence une insuffisance chronique d'informations à propos du BIP au sein des communes, les fonds étant gérés de façon opaque au niveau départemental entre le préfet et les responsables de l'éducation de base.

4.3.3 Les conseils d'école et d'établissement

Dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et le Document de Stratégie sectorielle du Secteur de l'Éducation (DSSE), un accent particulier est mis sur la nécessité d'un partenariat efficace dans le sens d'une plateforme définissant les règles de participation des différents partenaires de la communauté éducative²² aux projets d'école et/ou d'établissement dans le cadre des conseils d'école et d'établissement. Les conseils d'école et d'établissement sont créés dans un souci de gestion plus transparente et d'une implication des différents acteurs dans le système éducatif. Selon les dispositions réglementaires, dans ces conseils siègent les représentants des parents d'élèves, des enseignants, des élèves, de l'administration scolaire, des autorités communales et traditionnelles, des organisations de la société civile et des milieux socioprofessionnels. Le conseil se réunit deux fois par an, en début d'année pour l'élaboration du budget et en fin d'année pour l'évaluation annuelle. Il est aussi censé se réunir de temps à autre en fonction des besoins de l'ordre du jour.

Cependant, la plupart des conseils d'établissement ne fonctionnent pas, malgré leur pertinence. Près de 70 % des établissements tant publics que privés ne disposent pas de conseil d'établissement fonctionnel. Dans notre étude, moins de 20 % des établissements des quatre communes disposent d'un conseil d'école. Un autre constat est que moins du tiers de ceux-ci se réunissent selon la périodicité réglementaire, requièrent l'avis du conseil pour l'approbation du budget et tiennent les membres du conseil informés des allocations budgétaires de l'État (Dynamique Citoyenne, 2006). Dans les conseils d'école fonctionnels, les communes jouent le

²¹ En effet, 2004 correspond au remaniement gouvernemental avec la scission de l'ancien ministère de l'Éducation Nationale en deux entités, le ministère de l'Éducation de Base et celui des Enseignements Secondaires. Le budget global du ministère de l'Éducation Nationale s'est trouvé divisé en deux, ce qui a affecté le budget alloué aux investissements publics dans l'éducation de base.

²² Parents d'élèves, collectivités locales, ONG, confessions religieuses, syndicats, promoteurs privés, associations de développement, bailleurs de fonds.

plus souvent un rôle de "figurant", parce que les lois et règlements les régissant ne leur attribuent pas de rôle spécifique par rapport à leur statut. C'est là que l'on se rend compte aussi que les "bons textes" n'existent que sur papier, le gouvernement n'ayant qu'une très faible volonté de respecter ces propres textes, et encore moins de les faire respecter par les différents acteurs du système éducatif.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que l'on sait que les communes sont redevables vis-à-vis de leurs communautés et sont considérées à tort par la population comme le premier interlocuteur en cas de problèmes d'accès aux services de base²³ au niveau local. À titre d'exemple, lors des sessions d'audience publique organisées en 2005 et 2006 dans plusieurs communes du nord-ouest et sud-ouest, plusieurs questions liées à l'éducation ont été posées aux maires, notamment sur les différentes interventions de la commune dans les établissements scolaires locaux. Il ressort aussi que la mairie est considérée comme le partenaire privilégié du développement socioéconomique et culturel au niveau local.

4.4 Analyse

4.4.1 Le défi des moyens pour investir dans l'éducation

Les communes font un effort considérable pour subvenir aux problèmes d'éducation de leur municipalité. Cependant, malgré ces efforts, les besoins restent très supérieurs aux moyens financiers disponibles. Au niveau humain et managérial, les communes ont un effectif pléthorique et très peu qualifié. Sans un renforcement des moyens humains, les communes auront des difficultés à assumer le supplément de responsabilités qui leur seront dévolues dans le cadre de la décentralisation, tout particulièrement dans le secteur de l'éducation.

Nous notons, par ailleurs, une absence réelle au niveau du cadre réglementaire défini par l'autorité étatique fixant un quota d'investissement communal à allouer à l'éducation locale. Chaque commune est libre de déterminer le montant à attribuer comme soutien à l'éducation. Par ailleurs, certains textes réglementaires recommandent que 25 % du budget de la commune soient alloués aux investissements dans la municipalité. Mais cette loi ne précise pas quels types d'investissements sont concernés et aucune mention spécifique n'est faite par rapport aux investissements dans l'éducation de base.



Les communes sont absentes du processus d'affectation des dépenses publiques dans leur municipalité, comme constaté aussi dans la commune de Mfou (voir le chapitre 2). Cette absence de concertation dans l'identification, le suivi et le contrôle des investissements scolaires au niveau local entre les services déconcentrés du ministère de l'Éducation et la commune est

²³Éducation, santé, eau et routes.

préjudiciable à la politique sectorielle de l'éducation souhaitée. Il en résulte une inefficience dans l'affectation de ressources qui auraient normalement pu accroître l'offre de services au sein de l'éducation. Les duplications sont monnaie courante et sources de gaspillages des rares ressources.

Quelques responsables communaux rencontrés lors de cette étude affirment qu'avec une bonne valorisation des matériaux locaux et de la main-d'œuvre locale, ils pourraient construire trois salles de classe pour le montant actuellement alloué à la construction d'une seule au niveau central. La responsabilisation effective des communes et de la population, ce qui est vivement souhaité à la base, permettrait donc à l'État de faire des économies et d'être plus efficace (voir aussi le chapitre 2).

Cette situation est d'autant plus grave que l'on est dans un contexte de foisonnement d'entrepreneurs véreux et impunis, qui sont vraisemblablement de connivence avec les responsables des services de l'éducation. Le manque de transparence et la corruption sont un frein à la gestion financière au sein de l'éducation de base, ce qui a des conséquences sur l'offre de services de qualité car des ressources énormes sont frauduleusement soustraites des caisses publiques (voir l'encadré 2). Les domaines stratégiques les plus touchés concernent l'attribution des marchés de construction et les surfacturations qui renchérissent les coûts d'investissement sans aucune justification technique.

La corruption semble avoir gangrené tout le corps du système éducatif, si bien que nul ne croît plus qu'un changement du système soit possible sans une volonté déterminée à s'attaquer à la racine du mal. Et pour cela, des exemples de bonne moralité publique doivent venir des leaders à différents maillons de la chaîne du système éducatif, voire des hauts responsables de l'État. Les populations ne sont pas encore habituées à demander des comptes à leurs dirigeants et aux services de l'État. Très souvent, elles manifestent de la complaisance dans leur manière d'exiger des services de base de qualité en contrepartie de leurs impôts. Les traditions de répression qui ont caractérisé l'État jusqu'à aujourd'hui, et la verticalité des modes d'administration n'ont pas cultivé les approches participatives et l'habitude de questionner les administrations publiques. Les hauts responsables de l'État donnent aussi à croire que la réalisation des infrastructures est une forme de charité que l'on fait à la population.

Pour améliorer la qualité et l'accès à l'enseignement de base, il est important de poursuivre la construction d'infrastructures dans les établissements scolaires, de les doter d'eau potable, d'électricité et de toilettes et de les équiper en matériels didactiques. Le BIP demeure une source de financement essentielle (au moins à court terme). Il est cependant important de définir les

Encadré 2 – L'inefficience dans l'affectation des ressources

- Les investissements n'ont presque pas de rapport avec les données statistiques du terrain ;
- Les délégations de signature et de crédit souffrent des incursions intempestives des services centraux dans l'orientation non dite de l'utilisation des ressources déconcentrées, ce qui ne permet pas de concevoir un projet d'établissement viable sans l'aval et la mainmise de la tutelle ;
- Le financement de l'éducation repose de plus en plus sur les familles à travers les contributions des associations de parents d'élèves ainsi que la pression de plus en plus forte exercée sur les ressources privées des familles pour la prise en charge des enseignants et la construction des salles de classe ;
- En réalité, la participation demeure timide ; " on ne demande pas l'avis des élus " sur les affaires de l'école, confiait un maire.

Source : Dynamique Citoyenne, 2006

clés de répartition des dotations budgétaires afin d'assurer des investissements équitables entre les établissements de même importance et situés dans des départements différents.

Pour renforcer la pertinence, la qualité et l'efficacité de ces investissements, il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement des commissions de passation des marchés publics en veillant à ce que les services bénéficiaires des prestations et les autres acteurs du système éducatif soient pleinement impliqués, depuis la conception jusqu'à la réception. Ceci pourrait très bien se faire par le biais des représentants de ces acteurs au sein des conseils d'école et d'établissement, à condition toutefois que ces derniers soient réellement fonctionnels.

4.4.2 Le défi d'une meilleure concertation au sein du système éducatif

Au niveau institutionnel, le manque de concertation et de synergie dans les actions de terrain entre l'administration locale et les différents acteurs du système donne une impression de cacophonie. L'insuffisance de concertation entre les différents acteurs du système au fil des années a créé des goulots d'étranglement pour des services qui sont supposés être complémentaires et interdépendants. Les services déconcentrés n'impliquent pas les communes et encore moins les autres acteurs dans l'élaboration, l'exécution ou le suivi des projets éducatifs. À titre d'illustration, citons l'enseignement confessionnel lequel, dans le nord-ouest, est un grand pourvoyeur d'offres de l'éducation mais n'est pas pris en compte à sa juste valeur.

Le fonctionnement de plusieurs conseils d'école et d'établissement est miné par un clientélisme et un népotisme flagrants, avec pour corollaire une opacité dans la gestion des ressources. Les dirigeants de ces associations sont régulièrement mis en cause dans la gestion des fonds collectés auprès des parents. L'analyse montre que ceux-ci seraient de moins en moins désintéressés, de sorte que leurs exigences vont à contre-courant de la gratuité de l'école primaire proclamée par les autorités. Pour les recrutements, l'enquête révèle par exemple que la plupart des chefs d'établissement font du recrutement des élèves une chasse gardée. Pourtant, les réglementations²⁴ rappellent qu'une commission permanente est chargée entre autres d'"examiner avec le chef d'établissement les demandes de transfert et de recrutement des élèves"²⁵. Le fait de concentrer ainsi le pouvoir de recrutement entre les mains du seul chef d'établissement ouvre la voie à la pratique malsaine de corruption tant décriée par les usagers et les parents d'élèves lors des rentrées scolaires (Dynamique Citoyenne, 2006). D'ailleurs le fait de ne pas associer les autres membres du conseil aux différentes étapes d'élaboration et d'exécution du budget procède de la volonté manifeste de ne pas avoir à rendre compte de la gestion, ce qui constitue une entorse au principe de reddition de comptes.

Pour faire face au manque de concertation et de synergie dans les actions de terrain, il est important de rendre effectif les cadres de concertation entre les différents intervenants du système éducatif de base afin d'améliorer la gouvernance et, par là même, d'accroître l'efficacité et la performance de tout le système. Un premier pas dans ce sens est la création d'espaces de dialogue autour des élus locaux pour discuter de l'ensemble des problèmes de la communauté, et donc des problèmes liés à la scolarisation au niveau local. L'institutionnalisation de ce cadre de concertation passe par la mise en œuvre des textes d'application des lois de la décentralisation, conférant ainsi aux collectivités territoriales la primauté dans la gestion et la supervision de l'éducation de base, ce qui est une stratégie à moyen terme.

²⁴ Alinéa 1 de l'article 24 du décret N° 2001/041 du 19 février 2001 portant organisation des établissements scolaires publics et fixant les attributions des responsables de l'administration scolaire, et les arrêtés d'application dudit décret signés le 20 septembre 2001. Fait troublant, une lettre circulaire de 2001, dispose que " la commission permanente fixe les critères de recrutement des élèves (...) " sur la base desquels le chef d'établissement (en solitaire) " procède aux diverses opérations de recrutement ".

²⁵ N° 22/A/220/MINEDUC/CAB du 20 septembre 2001 portant modalités de fonctionnement du conseil d'école et d'établissement, de la commission permanente et du conseil des délégués d'élèves dans les établissements scolaires publics.

4.5 Conclusion

Force est de constater qu'il manque une certaine coordination et une harmonisation des efforts et des moyens mis en jeu entre les intervenants dans le domaine de l'éducation. Les administrations centrales reconnaissent difficilement le rôle des collectivités décentralisées comme acteur principal et facilitateur de tout développement local. La pratique courante est de voir des entreprises de prestation de services remporter des marchés pour la construction des écoles dans une municipalité et les mener jusqu'à leur réception sans aucune implication de la commune.

Les différents acteurs agissent en rangs dispersés et sans tenir compte des Plans de développement communaux. L'État ne fournit pas d'appui réel à la création d'un environnement propice à des actions concertées permettant de valoriser tous les moyens et efforts déployés. L'éducation au niveau local semble sacrifiée au profit d'une centralisation excessive. Celle-ci découle d'une peur de perte des pouvoirs et du désir de certains responsables de cultiver le flou afin de mieux détourner les fonds publics qui sont mis à leur disposition, ceci avec la complicité des hauts responsables des services centraux.

En dépit de l'environnement institutionnel peu favorable, les communes font des efforts considérables à travers des actions ponctuelles qui répondent aux préoccupations et aux sollicitations quotidiennes du système éducatif local. Elles sont souvent les premières à intervenir en cas de catastrophe au sein des écoles ou en cas de besoins ponctuels et urgents des chefs d'établissement. Ce qui leur vaut la qualification de " sapeurs pompiers de l'éducation ".

Les principaux problèmes associés à la pleine contribution des communes à la réalisation des ODM sont liés à la très faible mise en place du processus de décentralisation, problèmes auxquels viennent se greffer des aspects institutionnels et organisationnels, liés aux difficultés de fonctionnement des communes elles-mêmes. La piètre mise en œuvre de la décentralisation dont les textes d'application tardent à sortir constitue un sérieux handicap à la responsabilisation des communes et des populations locales. Il est difficile d'adapter et d'intégrer les ODM aux spécificités locales si les communes continuent d'être tenues à l'écart de l'élaboration et de l'exécution des politiques éducatives locales. Ceci limite leur implication effective dans la recherche de solutions des problèmes liés à la promotion de l'éducation de base au niveau local. Cependant une telle responsabilisation effective et vivement souhaitée à la base permettrait à l'État d'être plus efficace.

La commune de Bikok, maître d'ouvrage dans la reconstruction d'un axe routier sur financement du FEICOM

Pierre NDONGO, Laoumaye MERHOYE

5.1 Introduction

La commune de Bikok a élaboré un Plan de développement communal (PDC) en 2005 pour disposer d'un outil de décision et de pilotage. Le PDC présente les besoins des populations et programme les actions à entreprendre dans l'espace et dans le temps, en définissant les priorités. Le désenclavement a été identifié comme une des priorités de la population. Pour mettre en œuvre ce Plan, les acteurs communaux ont contacté des bailleurs de fonds potentiels. Le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale, FEICOM, qui vient de changer d'approche (voir chapitre 2 : dans la nouvelle approche de ce Fonds, la commune est désormais " maître d'ouvrage "), a accepté de financer la réhabilitation d'un axe routier. Ce chapitre analyse l'expérience de l'utilisation de ce financement pour réaliser un axe routier dans la commune de Bikok. Les données que nous présentons ici sont basées sur l'expérience vécue par les auteurs et leurs observations directes. Dans ce chapitre, nous commençons par une brève présentation de Bikok avant d'expliquer la procédure adoptée pour élaborer un Plan de développement communal. Nous terminons par les expériences de la commune concernant la maîtrise d'ouvrage.

5.2 La commune de Bikok

La commune de Bikok a été créée en 1974²⁶. Elle fait partie du département de la Mefou et Akono, dans la province du Centre. La commune de Bikok est située à environ 30 km de Yaoundé. Cette localisation est à la fois un avantage à cause de la forte demande en produits agricoles émanant de la capitale politique Yaoundé, mais aussi un problème car elle encourage l'exode rural des jeunes. Ce phénomène migratoire s'est accentué avec la crise économique due entre autres à la mévente des produits de rente, notamment le cacao. Le territoire de la commune couvre une superficie de 1200 km² et la densité démographique est de 32 habitants au km²²⁷. Le nombre d'habitants est estimé à 37 263 répartis dans 57 villages²⁸, regroupés en cinq groupements²⁹. Le secteur primaire produit environ 80 % des revenus et absorbe plus de 70 % de la population active de la commune. Les activités agricoles pratiquées tournent autour des cultures de rente comme le cacao et le palmier à huile, la production vivrière et maraîchère³⁰. Le fleuve Nyong qui arrose la commune est très sollicité pour la pêche artisanale. La commune dispose également d'un fort potentiel en marécages, en bois exploitable, produits forestiers non ligneux, carrières de sable, sites d'exploitation de latérite, de pierres et d'argile ainsi que du kaolin. Du fait de la proximité de Yaoundé, l'espace forestier de la commune de Bikok fait l'objet de fortes pressions.

²⁶ Par Décret N° 74/191 du 11 mars 1974.

²⁷ Tous ces chiffres sont approximatifs du fait de l'absence d'un recensement récent de la population.

²⁸ Chefferies de troisième degré.

²⁹ Un groupement est un ensemble de plusieurs villages ayant à sa tête un chef de groupement. Un groupement correspond à une chefferie de 2ème degré dans le découpage administratif.

³⁰ La culture maraîchère a été introduite ces dernières années par les étrangers.

5.3 L'élaboration du Plan de développement communal

En 2005, la commune a élaboré son Plan stratégique pour disposer d'un outil de décision, de pilotage et de gestion de son développement. Pour y parvenir, les étapes suivantes ont été retenues : (i) la mobilisation des forces sociales et de tous les acteurs de la collectivité autour de son processus de développement ainsi que le partage de la vision commune ; (ii) la réalisation d'un diagnostic participatif des potentialités et contraintes de l'espace territorial considéré ; (iii) la collecte des données sur la valorisation des ressources en tenant compte des réalités locales ; (iv) l'élaboration d'une cartographie thématique de l'espace communal ; (v) la réalisation d'une analyse organisationnelle des dynamiques sociales en jeu pour mieux appréhender la complexité locale et favoriser un processus de changement durable et enfin (vi) l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan stratégique de développement communal.



La méthode retenue pour faire ce travail était fondée sur une approche participative. Pour commencer, le maire a stimulé la création de comités de développement dans les cinq groupements de la commune. Les données de terrain ont été recueillies par les membres et les responsables de ces comités avec des outils qui impliquaient la participation effective des populations. Pour cela, en plus des instruments classiques de collecte des données, on a aussi procédé à des entretiens approfondis avec certains groupes sociaux. Des ateliers de pré-restitution d'un jour chacun, animés par les membres de chaque comité de développement, ont été organisés dans chaque chef-lieu de groupement. Ils ont permis aux populations de valider les données récoltées et de pouvoir se reconnaître dans les informations provenant des enquêtes de terrain. L'élaboration du Plan de développement communal était la phase ultime du processus. Ce travail a été fait en deux étapes : un atelier restreint regroupant le comité de pilotage et l'équipe technique qui a permis de passer en revue le travail préparatoire, puis un atelier de validation qui a été organisé au niveau de Bikok. Ce dernier a été élargi aux autorités administratives et aux responsables des services déconcentrés.

Un des résultats de ce travail a été le dénombrement de la population sur la base duquel on peut évaluer les besoins en équipements sociaux à partir du calcul des ratios population/infrastructures. Par ailleurs, la maîtrise de la répartition spatiale de la population a permis de mieux gérer l'implantation de ces infrastructures et de faire des projections démographiques. L'analyse des documents administratifs et comptables de la commune a permis d'avoir des éléments d'appréciation de l'évolution du budget communal, de la fiscalité communale, de l'organisation communale et des contraintes de mobilisation des ressources. L'étude de la capacité d'autofinancement de la commune résultant de cette analyse a permis à la mairie d'élaborer des stratégies de création des richesses dans une dynamique de développement endogène.

Le PDC présente les besoins de la commune en infrastructures et services, tels qu'ils sont perçus par les populations elles-mêmes et les solutions proposées par ces dernières, comme le montre le tableau 4.1 ci-dessous. Le PDC, évalué à plus de deux milliards de francs CFA sur trois ans, a été adopté en janvier 2006 par le conseil communal. Le Plan propose une programmation des investissements sur la base de l'intérêt général et non des intérêts particuliers. Le PDC met donc ainsi un terme à l'anarchie qui régnait dans les investissements en infrastructures socioéconomiques. Auparavant, n'importe quelle élite pouvait déposer un dossier auprès des

services publics, notamment dans le cadre du budget d'investissement public, pour faire financer un projet.

Sans exploiter les idées de projets du PDC et sans consultation de la commune, le BIP a accordé quatre projets à la commune en 2006 (écoles et dispensaires). Le choix de ces projets et leur localisation ne sont pas conformes aux priorités retenues par la commune. Cependant, les différents services ont été impliqués dans son élaboration et ils connaissent donc son contenu. Pour éviter que cette situation ne se reproduise en 2007, la mairie a envisagé de rencontrer chaque service technique pour présenter son PDC et solliciter son appui.

Tableau 5.1 – Principaux besoins en infrastructures et services identifiés par les populations

| Secteur | Problèmes | Solutions locales proposées |
|-----------------------------------|---|--|
| Réseau routier | État défectueux des pistes de la commune en toute saison. | Désenclaver les groupements de la commune par le profilage et la latérisation de 135 km de routes ; réhabiliter le pont sur la rivière Menguernesse. |
| Hydraulique villageoise | La quasi-totalité des communautés n'ont pas accès à l'eau potable. | Construire dans les 57 villages 60 forages (avec un site d'implantation plus proche des écoles ou des centres de santé). |
| Énergie électrique | Énergie électrique monophasée inadaptée à l'industrialisation et au fonctionnement des établissements techniques. | Raccorder Bikok au courant triphasé ; électrifier une dizaine de villages et assurer le fonctionnement des appareils du CETIC et de la SAR/SM, du dispensaire catholique de Bikok, de l'hôpital de Bikok ainsi que des petites industries de transformation. |
| Éducation de base | Personnel enseignant insuffisant ; insuffisance des tables-bancs ; éloignement. | Recruter 26 enseignants locaux ; acquérir 240 tables-bancs pour les écoles des 5 groupements ; construire 20 salles de classe. |
| Enseignement secondaire général | Éloignement des établissements ; 3 CES créés non construits. | Créer des CES de Meyila et Nyomo ; équipement des classes en 122 tables-bancs ; construction de 22 salles de classe supplémentaires. |
| Enseignement secondaire technique | Insuffisance des salles de classe, du personnel enseignant et du nombre de places assises | Construire 15 salles de classe dont 3 à la SAR/SM de Bikok ; affecter les enseignants ; équiper les établissements en 22 tables-bancs. |
| Santé publique | Sous-équipement des centres de santé en matériels et en médicaments de première nécessité ; insuffisance de personnel qualifié. | Moderniser et équiper les centres de santé existants en matériels et médicaments ; affecter le personnel qualifié aux centres de santé existants ; construire une maternité à Bikok ; renforcer le dispositif de suivi de la santé infantile |

Source : Commune de Bikok, 2005.

5.4 Le processus de mise en œuvre du PDC

Après la restitution finale en janvier 2006, qui s'est tenue dans le chef-lieu de la commune en présence du préfet du département de la Mfou et Akono, le conseil municipal a voté une délibération autorisant le maire à prendre toutes les dispositions requises pour assurer la mise

en œuvre du Plan stratégique de développement. Cette mise en œuvre du Plan pose le problème de la stratégie à utiliser pour attirer les investissements de mise en œuvre.

Dans le cadre de la recherche du financement, le maire a élaboré un résumé du PDC qu'il a photocopié en plusieurs exemplaires. Ce résumé était joint à une demande d'audience auprès de certains organismes (FEICOM, Fonds National de l'Emploi) et départements ministériels (Travaux Publics, Agriculture, Développement urbain et habitat, etc.) concernés par les actions de développement retenues. Quand une audience lui était accordée, le maire constituait une délégation de la commune pour y aller. Au cours de ces audiences, le maire procédait à une présentation sommaire du PDC en insistant sur le domaine dans lequel la commune espérait un appui de la part de l'institution rencontrée.

La commune de Bikok a enregistré des résultats très encourageants dès les premiers contacts avec les pouvoirs publics et certaines organisations nationales et internationales. Le tableau 5.2 ci-dessous fait le point des projets présentés aux administrations et organismes à la faveur des audiences accordées à la délégation de la commune chargée de rechercher les fonds. Au fur et à mesure que les demandes d'audiences étaient organisées, le PDC obtenait des accords et des promesses de soutien pour mettre en œuvre ses projets de développement.

Tableau 5.2 – Projets retenus suite aux audiences avec des administrations publiques et des organisations nationales et internationales

| Ins titution | Projets présentés par la commune | Projets retenus par l'institution | Coût du projet retenu (FCFA) | Observations |
|---|--|--|------------------------------|---|
| FEICOM | - Eau potable (60 forages) - Désendavement - Électrification au courant triphasé | -Reconstruction de l'axe Nyomo-Bikok sur 14 km pour le rendre praticable en toute saison | 100 000 000 | Démarrage des travaux prévus pour 2007 |
| Fonds National de Emploi (FNE) | - Élevage des aulacodes (hérissons) - Exploitation d'une carrière de sable | - Élevage des aulacodes | 7 000 000 | Financement disponible ; Identification des besoins de formation des acteurs locaux |
| SNV | -Formation des éleveurs de porcs | -Formation des éleveurs de porcs | 410 000 | Fonds octroyés ; formations commencées |
| Ministère du Développement Urbain et de l'Habitat | - Désendavement - Contrat de ville avec Bikok | -Réhabilitation de 15 km de route -Contrat de ville avec Bikok | 0 0 | Le Ministre a donné son accord verbal, mais le changement survenu entre-temps à la tête du ministère risque de nuire à cet accord |
| Ministère de la Jeunesse | Projets de création d'emploi pour les jeunes | - | - | Le ministre a donné rendez-vous pour début 2007 |
| Ministère des Travaux Publics | - Désendavement | Reconstruction des axes Manmenye-Mvonken (6 km) et Zamakoe-Zoatoupsi (6 km) | | |
| Fonds Routier | - Désendavement | Reconstruction des axes Manmenye-Bikok et Zoatoupsi-Boukenyem (20 km) | | Lettre de mission de contrôle reçue |
| SODECAO | - Désendavement | Axe Ekali – Bikok (12 km) | | Achevé 2006 |
| Gimencam | - Aménagement de la place des fêtes | Construction d'une tribune publique (Bikok centre) | 3 000 000 | |
| Orange | - Amélioration de la communication téléphonique | Construction d'un pylône (groupement de Bikok) | 80 000 000 | |
| MTN | - Amélioration de la communication téléphonique | Construction d'un pylône (groupement de Bikok) | 80 000 000 | Construit, mais pas opérationnel |

Sources : Information de la mairie, 2006.

5.5 Le financement de l'axe Ekali-Bikok par le FEICOM

Dans la commune de Bikok, toutes les routes sont en très mauvais état, et pendant la saison des pluies, le chef-lieu est inaccessible. La commune tient à donner la priorité à cette infrastructure routière afin de désenclaver le chef-lieu de la commune de Bikok pour le relier à l'axe bitumé d'Ekali en désenclavant, par la même occasion, une dizaine de villages qui sont d'importants centres de production de vivres. Suite à une audience accordée par le Directeur général du FEICOM, la commune a appris que, parmi les projets proposés, celui relatif à la réhabilitation de l'axe Ekali-Bikok avait été retenu.

Pour le FEICOM, il s'agit d'un cas pilote afin de montrer aux décideurs qu'une petite commune sans beaucoup de ressources ou de compétences propres est capable de réaliser correctement des projets d'une certaine envergure. C'est la raison pour laquelle le FEICOM a assuré le suivi de tout le processus. Selon les nouvelles procédures du FEICOM, la commune est maître d'ouvrage. Un deuxième changement est que le déblocage des fonds au profit de l'entrepreneur se fait sur une double signature : celle du maire (le maître d'ouvrage) et celle du FEICOM (le bailleur). Il est à noter que l'argent du projet est viré sur le compte de l'entrepreneur et non pas de la commune.



La commune est un démembrement de l'État dont le gouvernement met en œuvre la politique. C'est dans cet esprit que le maire a fait appel aux compétences des services techniques du ministère pertinent pour préparer le dossier du FEICOM et lancer l'appel d'offres pour le recrutement du prestataire. À la demande de la commune, la Direction des Infrastructures au ministère des Travaux Publics a confectionné le dossier d'appel d'offres et a rédigé le projet de marché. Elle est également chargée du contrôle des travaux réalisés. Les ingénieurs de la Direction des Infrastructures ont suivi toutes les étapes du projet, depuis l'appel d'offres jusqu'à l'attribution du marché. La commune a dépensé environ 3 millions de francs CFA pour constituer le dossier, ce qui inclut les indemnités journalières, les frais de déplacement, etc.

Ce dossier a permis la signature d'une convention de financement entre la commune de Bikok et le FEICOM. Sur les 100 millions que coûte le projet, la contribution de la commune se monte à 10 millions. Les 90 millions représentent le montant de la subvention accordée par le FEICOM. La commune n'aura pas à verser les 10 millions car le FEICOM retiendra cet argent à la source lors du versement des Centimes additionnels communaux (CAC), utilisés pour les frais de fonctionnement de la commune³¹. Suite à la confirmation du financement par le FEICOM, le maire a tenu une série de réunions sur le projet avec les chefs traditionnels enfin que les travaux se déroulent dans les meilleures conditions possibles.

Après la signature de la convention de financement, le maire a publié un appel d'offres dans le

³¹ En moyenne, il s'agit d'une somme de 5 millions de francs CFA par semestre, essentiellement consacrée au fonctionnement de la commune.

journal " Cameroun Tribune " en vue du recrutement d'un opérateur pour effectuer les travaux faisant l'objet de la convention. Comme dans toutes les communes, il existe une Commission communale des marchés à Bikok. Ici, elle est composée d'un président, d'un représentant du préfet, de deux représentants du maire, d'un représentant de la société civile et d'un secrétaire. En dehors du Président, tous les autres membres de la Commission sont désignés par le maire. Le dossier technique d'appel d'offres a été examiné par la Commission en présence d'un observateur indépendant, du maître d'ouvrage et de l'ARMP. La procédure a permis d'aboutir au choix d'un opérateur répondant aux exigences. Au final, l'ARMP et l'Observateur indépendant ont félicité la commune pour avoir respecté toutes les procédures prévues par la réglementation en vigueur. Ensuite, le maître d'ouvrage – le maire de la commune de Bikok – a signé un " ordre de service " qui devait en principe marquer le début des travaux de réhabilitation de l'axe Ekali-Bikok en attribuant le marché à l'entrepreneur retenu.

Toutefois, le processus de lancement d'appel d'offres, depuis la publication jusqu'au moment de la signature du contrat avec l'entrepreneur, a pris quelques mois. De fait, l'accord de financement par le FEICOM a été reçu en mars 2006 alors que les procédures de passation de marché n'ont été bouclées qu'en juin. Or, pendant cette période, la Société de développement du cacao (SODECAO)³², dont un représentant avait d'ailleurs assisté à la réunion de restitution du PDC, a décidé de financer l'axe Ekali-Bikok pour faciliter l'écoulement de son cacao. Comme dans le cas des fonds du BIP, cette décision a été prise à l'insu du maire qui a trouvé un jour l'entrepreneur retenu par la SODECAO sur le chantier. Les travaux de la SODECAO ont démarré en mai 2006.

La situation concernant l'axe Ekali-Bikok était donc confuse avec, d'un côté, le démarrage des travaux par la SODECAO et de l'autre, la sélection d'un entrepreneur pour faire le même travail, mais cette fois sur financement du FEICOM. Cette situation pouvait donner l'apparence d'un double financement frauduleux à un observateur externe. De fait, une élite a porté plainte directement auprès des services du Premier Ministre. Ces derniers, à leur tour, ont informé la Commission communale des marchés publics au niveau central. Ils ont adressé une lettre au maire, lui demandant de suspendre la procédure d'attribution de marché qu'il avait entamée. Cette lettre rendait nul l'ordre de service signé par le maître d'ouvrage à l'intention de l'opérateur choisi en faveur d'un examen transparent des offres par la Commission de passation des marchés publics.

En réponse à cette interpellation, le maire de Bikok a entrepris des démarches au niveau de la haute hiérarchie afin d'expliquer ce dossier complexe et de retracer les différentes procédures engagées jusqu'au choix de l'opérateur. Le FEICOM a soutenu la commune en acceptant de changer son projet de financement qui sera désormais orienté vers le tronçon Nyomo-Bikok (la deuxième priorité de la commune) au lieu d'Ekali-Bikok. Les services du Premier Ministre ont aussi reconnu que le premier marché avait été annulé par erreur. C'est ainsi que, par une lettre du Premier Ministre adressée au maire de la commune de Bikok, il est ordonné que le nouveau marché soit confié de gré à gré à l'opérateur retenu afin d'exécuter le premier marché qui avait été annulé.

Au moment où cette contribution est rédigée, le tronçon Ekali-Bikok financé par la SODECAO est presque terminé, tandis que les travaux pour le tronçon Nyomo-Bikok vont démarrer à la fin de la saison des pluies avec l'appui financier du FEICOM. La commune de Bikok a donc fait preuve de beaucoup d'opiniâtreté pour réduire la problématique de son désenclavement. De surcroît, les efforts déployés répondent aux priorités retenues dans son PDC.

³² La SODECAO est une société d'État mise en place pour encadrer et soutenir les producteurs de cacao. À ce titre, pour faciliter l'activité agricole et notamment, l'acheminement des récoltes d'un produit qui fournit à l'État l'une de ses plus grosses sources de recettes, cet organisme peut être amené à améliorer l'irrigation des zones rurales en matière de circulation routière en créant des pistes rurales, routes carrossables non bitumées pour l'essentiel. Elle reçoit pour réaliser son programme d'action des fonds publics qui lui permettent de mettre en œuvre ses projets, parmi lesquels l'ouverture et l'entretien des infrastructures routières.

5.6 Conclusion

La commune de Bikok est satisfaite des nouvelles procédures du FEICOM qui lui confèrent le rôle de maître d'ouvrage. À son tour, la commune a prouvé qu'elle était à la hauteur pour mettre en œuvre ce projet en collaboration étroite avec les services techniques spécialisés de l'État.

L'étude de cas montre aussi un maire tenace et méthodique qui essaie de résoudre les problèmes de sa commune d'une manière rationnelle. Il identifie les besoins, se dote d'un plan de développement communal et entreprend des démarches pour trouver des partenaires capables de lui apporter les ressources qui lui manquent. Il n'hésite pas à établir des passerelles avec les instances centrales de l'administration (ministères), et à solliciter les ressources humaines disponibles au sein de ces instances, dont manquent cruellement les administrations municipales.

Loin d'être une panacée, le fait d'élaborer un Plan de développement communal a inspiré une nouvelle approche de mobilisation des ressources qui a fait ses preuves à Bikok. Ici, le PDC a sensiblement contribué à harmoniser les investissements au niveau communal, même si les services techniques ne tiennent pas encore compte de ce Plan dans le BIP. Cependant, l'expérience de Bikok donne l'impression aussi qu'il appartient à chaque commune d'aller convaincre ses partenaires de respecter les priorités communales retenues dans leur Plan.

Le maire est cependant confronté à un problème intéressant : alors qu'il croit avoir pris toutes les précautions nécessaires à la réalisation d'un des projets prioritaires de sa commune, il est surpris de constater que le projet est déjà en cours de réalisation par un autre acteur qui ne l'a pas informé de ses démarches. Grâce à la transparence et la traçabilité des ressources mobilisées pour la réalisation de la route identifiée par la commune comme première priorité, il s'est avéré possible de trouver une solution adaptée par le biais de la réaffectation des crédits obtenus vers d'autres besoins non moins pressants. Toutes les étapes suivies par ce dossier étaient identifiables et permettaient de conclure à un dysfonctionnement plutôt qu'à une tentative de dissimulation.

Le problème aurait été bien plus délicat si les financements avaient été obtenus à la suite d'une intervention occulte ou du versement de pots-de-vin. Comment parvenir alors à une véritable programmation communale si on n'est pas sûr que les projets retenus ne font pas l'objet d'une procédure parallèle ? Comment aussi promouvoir la transparence lorsque se produisent des télescopages entre des initiatives qui ont la même finalité, mais viennent d'acteurs différents, qui ne devraient pas être concurrents, mais qui le deviennent à cause d'une mauvaise circulation de l'information ?

Ce problème est récurrent dans les communes et il est fréquent que plusieurs initiatives de réalisation d'infrastructures soient prises ainsi sans que l'on juge nécessaire d'en informer l'exécutif communal. Si certaines contributions de cet ouvrage montrent comment cette situation influe sur la qualité des travaux exécutés, nous voyons ici une autre conséquence de ce problème : deux financements et deux procédures d'attribution pour le même marché, et un maire devenu étranger à la réalisation des projets dans sa communauté.

6 La construction des marchés ruraux dans la commune d'Akono grâce au Programme National de Développement Participatif (PNDP)

Aimée NOKO ; André Marie AFOUBA

6.1 Introduction

Impulser une dynamique de développement local dans un contexte de décentralisation est l'objectif du Programme National de Développement Participatif (PNDP). Le PNDP a pour partenaires les communes du Cameroun. Les populations élaborent elles-mêmes des plans de développement communautaire dans lesquels elles arrêtent leurs priorités de développement. Ensuite le PNDP intervient par le biais d'un financement des infrastructures, appelés microprojets communautaires, qui ont été retenus dans ces plans (voir le chapitre 1 pour une description du PNDP).

Cette étude de cas est basée sur les expériences du CANADEL dans la commune d'Akono où le PNDP est actif et couvre la période de 1999 à 2006. Avec la construction de quatre marchés périodiques, le partenariat avec le PNDP apporte un début de solution au développement socioéconomique de la commune d'Akono. Depuis 2005, le CANADEL collabore avec le PNDP comme prestataire de service. Une des activités consistait à identifier des microprojets communautaires et à aider les communautés à faire des études de faisabilité pour monter des requêtes de financement à soumettre au PNDP (voir encadré 3).

Ce chapitre est basé sur les expériences du CANADEL avec l'approche PNDP dans la commune d'Akono. Une présentation sommaire de la commune introduit cette étude de cas ; elle est suivie d'une présentation des procédures du PNDP et de leur application dans la commune d'Akono. L'analyse mettra en évidence les processus d'identification et de sélection des projets et les contraintes avant de tirer les leçons nécessaires à l'amélioration des actions déployées.



6.2 La commune d'Akono

La commune d'Akono se trouve à une soixantaine de kilomètres au sud-ouest de Yaoundé. Elle a été érigée en arrondissement en 1964 et en commune rurale en 1974. La commune couvre une superficie d'environ 211 km², compte 36 villages répartis en quatre groupements, et une population estimée à 18 300 habitants³³. Les revenus, qui proviennent pour l'essentiel de l'agriculture, sont faibles du fait de plusieurs facteurs (faible productivité, difficultés à écouler les vivres, faible dynamique organisationnelle, etc.). Malgré le fait que la commune d'Akono soit située en zone forestière avec un potentiel économique qui reste intéressant, la majeure partie de la population demeure pauvre.

Encadré 3 – La position du CANADEL à Akono

Le CANADEL a accompagné la commune d'Akono dans l'élaboration de son premier Plan de développement communal en 1999, mais la phase de mise en œuvre a connu des difficultés à cause de la modicité des ressources de la commune. Cependant, grâce à ce Plan de développement communal, cinq ans après, en 2005, la commune d'Akono a eu l'opportunité de bénéficier d'un concours financier du PNDP. Le CANADEL a été retenu par le PNDP comme Organisme d'appui local (OAL) pour accompagner les travaux. Il s'agissait de faire une étude de faisabilité de la réalisation de quatre marchés, de faciliter le processus de mobilisation des contributions locales, de rédiger la requête et de la déposer au PNDP pour examen et approbation.

Akono connaît un climat de type équatorial et c'est une région essentiellement agricole. Il existe de fortes pressions sur les ressources naturelles de la commune. La végétation est dominée par des forêts de type secondaire en dessous desquelles se pratiquent des cultures cacaoyères et vivrières. Il existe quelques zones de forêts primaires qui permettent de pratiquer la chasse, mais elles sont actuellement violées pour la création de palmeraies. La commune dispose de cours d'eau poissonneux, mais la commercialisation des produits de la pêche y est limitée à cause des problèmes de conservation des produits.

La commune est animée par un exécutif communal composé du maire et de ses deux adjoints. Son conseil municipal, organe délibérant, dispose statutairement de 25 conseillers municipaux mais n'en compte que 23 actuellement, en raison du décès de deux de ses membres qui n'ont pas encore été remplacés. Ce conseil municipal est supposé se réunir en session ordinaire deux fois par an. Ce n'est pas toujours le cas car il y a des années où il ne se tient qu'une seule fois à cause de la modicité des moyens de la commune. Pendant

l'intersession, les conseillers municipaux ne se retrouvent presque pas. Les deux commissions techniques du conseil municipal (infrastructures et finances) sont mises en place et fonctionnent au moment des sessions du conseil municipal.

La commune fonctionne avec un secrétaire général ; une personne qui assure le service d'état civil en plus de la gestion de la bibliothèque municipale³⁴; et une cellule de développement économique animée par un ingénieur agroéconomiste assisté d'un conseiller de jeunesse et d'animation³⁵. Néanmoins, on note une insuffisance de personnel. La recette municipale est gérée par un fonctionnaire du ministère des Finances qui est le percepteur de l'arrondissement d'Akono. L'essentiel des recettes de la commune provient de l'impôt libératoire et des CAC.

³³Les chiffres avancés sur la population depuis 1999 ne sont que des estimations approximatives de la commune qui sont fondées sur des bases assez incertaines. On est donc confronté au problème de l'exactitude des chiffres concernant le nombre d'habitants et, par ricochet, les implications sur les prévisions et la planification du développement. C'est la raison pour laquelle les résultats du troisième recensement général de la population de 2005 sont attendus afin de pouvoir procéder aux ajustements nécessaires.

³⁴Akono dispose d'un foyer culturel qui comprend la bibliothèque municipale et le Fonds Scolaire d'Akono (qui est sous la responsabilité d'un professeur des lycées, conseiller municipal bénévole). La bibliothèque a été récemment dotée de manuels scolaires pour les établissements du primaire et du secondaire de la commune par le PNDP.

³⁵Le conseiller de jeunesse et d'animation a été récemment mis à la disposition de la commune, suite à sa demande, par le ministère de la Jeunesse.

La pauvreté est une contrainte importante pour la levée des impôts locaux, et notamment l'impôt libérateur. Pour changer cette situation, la commune s'est engagée dans un processus de planification stratégique du développement local en 1999 ; à ce niveau, elle a été une des communes pionnières au Cameroun. Ledit plan a pour objectif global la promotion des activités économiques du fait de la modicité des recettes communales liées à la faiblesse des revenus des populations. Le processus de planification a montré que les préoccupations majeures des communautés concernent l'électrification, l'accès à l'eau potable, l'enclavement, l'accès aux soins de santé primaires, l'insuffisance et la vétusté des infrastructures scolaires.

Par ailleurs, sur les trois centres de santé existants, un seul est opérationnel. Que ce soit à l'hôpital d'Akono ou dans le centre de santé de Fegmimbang, les équipements sont vétustes et très insuffisants. En ce qui concerne l'éducation de base, la commune d'Akono est mieux lotie que certaines communes rurales avec ses 14 écoles primaires et ses trois écoles maternelles. Seulement, l'absence d'infrastructures et d'équipements ainsi que le délabrement de certaines de ces infrastructures est de nature à perturber les enseignements. Le réseau de distribution électrique n'est disponible que par endroit, ce qui ne permet pas le développement de certaines activités. Bien qu'au niveau de la ville d'Akono, le réseau national de distribution d'eau soit présent, l'accès à l'eau potable dans les villages est une véritable gageure.

Le mauvais état des routes et l'absence de pont dans certaines localités limitent les mouvements des personnes et des biens³⁶. Cet état d'enclavement des villages ainsi que l'absence d'infrastructures marchandes dans la commune contraignent les populations à brader leurs produits, ce qui constitue un handicap au développement des productions agricoles.

6.3 L'approche du PNDP

Les acteurs concernés par le processus PNDP sont les communautés, les responsables sectoriels des travaux publics, de l'environnement et de l'agriculture, l'organisme d'appui local (OAL) et la cellule provinciale du PNDP. Enfin, la commune assure la maîtrise d'ouvrage de toutes les infrastructures financées par le PNDP. La mise en place d'une infrastructure financée par le PNDP obéit à plusieurs étapes résumées de la manière suivante :

- Sélection des communes ;
- Élaboration des Plans de développement ;
- Identification des microprojets ;
- Montage des requêtes de financement ;
- Mobilisation des contributions des communautés ;
- Approbation des requêtes par le CPAC³⁷ ;
- Lancement des appels d'offres ;
- Sélection des prestataires ;
- Lancement des travaux.

Les communes sont choisies de manière progressive sur la base d'un certain nombre de critères techniques (par exemple : existence d'une dynamique de développement local, bonne gouvernance, etc.) et politiques (équilibre régional, par exemple). Une fois les communes sélectionnées, elles rentrent dans un processus de planification avec l'aide d'un organisme d'appui local (OAL) qui est choisi par appel d'offres restreint. La planification se fait à deux niveaux : au niveau local (communautés) et au niveau communal.

³⁶ La majeure partie de la population se trouve à plus de 10 km d'un centre de santé.

³⁷ CPAC : Comité Paritaire d'Approbation et de Supervision au niveau Communal. Instance prévue dans le montage institutionnel du PNDP pour superviser les activités au niveau de la commune. Le CPAC est présidé par le maire.

Pour l'exercice de planification, chaque commune est divisée en unités de planification participative (UPP) appelées communautés³⁸. Ceci est fait pour s'assurer qu'il y aura une dynamique communautaire autour des microprojets, surtout en ce qui concerne la responsabilisation des communautés dans la maintenance et la pérennisation de ces infrastructures. Sur la base de ce découpage, chaque nouvelle communauté élabore son Plan de développement local (PDL) avec l'aide de l'OAL. À l'issue de l'élaboration des PDL, les membres de la communauté élisent les 9 membres du bureau de coordination, appelé "comité de concertation à la base". Les conseillers municipaux de chacune de ses localités sont membres de droit des comités de concertation. Le Plan de développement communal (PDC) est élaboré à l'issue de l'élaboration des PDL. Par ailleurs, les conseillers municipaux participent au processus d'élaboration du PDC et le valident en session du conseil municipal.

Sur la base des PDL, un microprojet par communauté est identifié par les populations pour faire l'objet du montage d'une requête de financement³⁹ à soumettre au PNDP. Le site d'implantation de l'ouvrage souhaité par les populations doit être cédé par la communauté. Le plafond de financement des microprojets communautaires est fixé à 15 millions de francs CFA. Les populations doivent alors mobiliser leur contribution financière⁴⁰ et la sécuriser dans un compte bancaire. Cette mobilisation est faite au niveau de la communauté qui est appuyée par la commune, notamment en ce qui concerne l'ouverture des comptes. La communauté peut recourir à la commune et aux élites pour l'aider à mobiliser sa contribution. Une fois la requête de financement finalisée, elle doit être examinée et approuvée par le CPAC. Ce n'est qu'après cette étape que des appels d'offres sont lancés en vue du choix des prestataires afin que les travaux soient engagés.

6.4 L'identification des microprojets

La première étape du PNDP à Akono a concerné l'élaboration du Plan de développement communal et la seconde le choix des microprojets communautaires. À partir de 1999, l'exécutif communal a réalisé un diagnostic participatif de la commune et l'animation d'un atelier communal de planification avec l'appui du CANADEL. La planification communale ayant été réalisée, la mise en œuvre a été très limitée pour deux raisons majeures : le niveau de mobilisation des ressources internes à la commune est très faible (Dongmo Tsobzé et Galamo, 2006) et les financements extérieurs difficilement accessibles. Dès lors a commencé une longue période de recherche de partenaires financiers par la commune jusqu'à son éligibilité au PNDP en 2005. Il ressort donc que cinq ans se sont écoulés entre le moment de la planification et le moment où la commune a enfin eu l'opportunité de réunir les ressources financières requises.

L'éligibilité de la commune d'Akono au PNDP a permis au conseil municipal de rentrer à nouveau dans un processus de dialogue avec les populations et conduira au choix des microprojets à financer. En préparation de cette phase et sur la base des exigences du PNDP, la commune d'Akono a procédé au regroupement de ses 36 villages en 7 communautés.

Des comités de concertation à la base, constitués par communauté et dont les membres étaient désignés pour la plupart par le conseil municipal, ont tenu des réunions de concertation organisées par la commune pour choisir les microprojets. Les communautés n'ayant pas de personnalité juridique, elles ont fait l'objet d'une déclaration au niveau de la préfecture du département de la Mefou et Akono pour donner un caractère légal au processus d'implication des populations à la gestion des affaires locales.

³⁸ Une communauté étant constituée d'un ou plusieurs villages.

³⁹ Justification du microprojet, description technique, devis techniques et financiers, modalités de mise en œuvre et de pérennisation, etc.

⁴⁰ 5 %, 10 % ou 15 % en fonction du type d'infrastructures.

Pour capter le maximum de ressources au bénéfice d'une action efficace, les constructions de marchés périodiques pour faciliter l'écoulement des produits agricoles ont été choisies comme microprojets communautaires pilotes. Les projets doivent être co-financés par le PNDP et les communautés concernées. Au plan juridique, ces marchés sont la propriété de la commune (maître d'ouvrage), mais la gestion en est confiée aux communautés sur la base d'un contrat d'objectifs signé avec la commune.



6.5 Montage des requêtes de financement et mobilisation des contributions des communautés

Le financement par le PNDP des équipements dits marchands nécessite une contribution en termes de donation de l'espace et de mobilisation de 15 % du montant total de l'infrastructure. Les communautés devaient donc donner un site de 5000 m² et s'organiser pour mobiliser leur apport financier. La responsabilité du CANADEL était d'aider les communautés à monter la requête de financement en collaboration avec les responsables sectoriels des travaux publics afin d'évaluer les coûts et d'élaborer les plans des infrastructures.

Pour cela, une tournée de sensibilisation par une équipe multi-acteurs (commune, PNDP, CANADEL, responsables sectoriels des travaux publics, du développement rural et de l'agriculture) a été effectuée dans les différentes localités où les marchés devaient être construits afin de sensibiliser les responsables des communautés à la mobilisation de leurs contributions en nature et en espèces et d'évaluer les superficies des terrains octroyés pour ceux qui avaient déjà un site. Par la suite, le CANADEL devait faire plusieurs visites de terrain pour s'assurer de la mobilisation des contributions locales car il s'agissait d'un élément déterminant de la requête de financement.

Si la cession des terrains a été relativement facile dans toutes les communautés (à l'exception de Mfida⁴¹), il n'en a pas été de même pour la mobilisation des contributions en espèces, d'autant plus que la mise en œuvre de ce processus intervenait fin octobre 2004 dans la précipitation car les crédits sur fonds PPTTE alloués au PNDP devaient être consommés au plus tard en décembre 2004. Cela a abouti à une situation où la quasi-totalité des 15 % de l'apport des communautés a été consentie par des élites de la commune.

Par ailleurs, au moment du montage des projets de construction des marchés, le PNDP et la commune ont réalisé que le coût de l'ouvrage (29 466 353 de francs CFA HT) dépassait largement le plafond de 15 millions prévu par le PNDP pour le financement d'un microprojet communautaire. Pour surmonter cette difficulté, ils ont décidé de convertir les microprojets en initiatives intercommunautaires. Chaque microprojet devait donc être porté par deux " communautés ". Or

⁴¹ Dans cette communauté, il y avait deux clans qui se renvoyaient la responsabilité de la donation du terrain car l'un des clans avait déjà donné le site où avait été construite la chapelle.

quatre marchés étaient prévus pour sept communautés alors qu'il en aurait fallu huit pour faciliter la répartition des moyens à mobiliser. C'est pour satisfaire à l'exigence du PNDP que les communautés établies en 2004 ont fait l'objet d'un nouvel éclatement au cours d'une assemblée communautaire présidée par l'un des adjoints au maire et un cadre de la commune (voir le tableau 5.1). Finalement, après tous ces ajustements, les requêtes de financement ont été finalisées et déposées pour examen et approbation par le CPAC.

6.6 Lancement des appels d'offres, choix des prestataires et réalisation des travaux

Près d'un an s'est écoulé entre l'approbation de ces microprojets de marché et le lancement des appels d'offres pour le choix des prestataires. Chaque marché a fait l'objet de deux appels d'offres : l'un pour le marché (bâtiment principal, latrines, fosse à ordures) et l'autre pour le puits. Les appels d'offres ont été préparés et publiés par la commune et le PNDP. Chaque président des communautés en a reçu une copie. Cependant, tout le processus de choix des prestataires s'est déroulé au niveau de la commune en collaboration étroite avec le PNDP. Au total cinq prestataires ont été choisis : un prestataire pour tous les puits et quatre prestataires pour les quatre marchés, trois d'entre eux étant issus de la localité. Les communautés ont découvert les prestataires sur le terrain au moment du démarrage des travaux.

Les travaux devaient être réalisés par le prestataire alors que le suivi de la qualité des travaux devait être assuré par les responsables sectoriels des travaux publics du département de la Mefou et Akono basés à Ngoumou. Les ouvrages à réaliser pour chaque site obéissaient à la structure suivante :

- 1 bâtiment principal de 23,65 x 15,50 m constitué d'1 hall, de 3 magasins de stockage, d'1 salle des moulins, de 2 boutiques et d'1 bureau ;
- 1 bloc de 4 latrines ;
- 1 dépôt d'ordures ;
- 1 puits équipé d'une pompe à motricité humaine.

L'exécution des travaux a connu quelques difficultés à cause non seulement de la pénurie de certains matériaux et de la hausse des prix des matériaux sur le marché mais aussi des modalités de paiement des prestataires par le PNDP. Au moment du bouclage de cette étude de cas (novembre 2006), les travaux de construction n'étaient pas achevés ; de ce fait, les marchés n'étaient pas encore fonctionnels. Le travail est en cours pour la mise en place de comités de gestion.

6.7 Analyses et réflexions

Le processus de construction des marchés périodiques dans la commune d'Akono appelle un certain nombre d'analyses et de réflexions concernant l'incidence des procédures et des actions des différents acteurs. Dans cette section, nous nous penchons sur le concept de communauté ; les procédures ; le rôle des élites, la responsabilisation des communautés et des communes et enfin, nous examinons la position ambiguë de l'OAL.

Le concept de communauté : la création d'une nouvelle entité sociologique

Sur le plan administratif au Cameroun, chaque commune est composée de plusieurs villages qui sont regroupés en cantons ou groupements. Il s'avère que ce découpage administratif a déjà créé des clivages qui n'ont pas toujours facilité la cohésion sociale entre les populations. Suite à plusieurs découpages faits à la demande du PNDP, le paysage communautaire de la commune d'Akono a changé à nouveau. En prélude à la phase d'élaboration des Plans de développement des communautés, la commune a procédé à un nouveau découpage des communautés sur la

base de critères tels que la situation géographique, l'identité sociologique, les distances à parcourir entre les villages d'une même communauté, la densité de la population, etc. Ce découpage a été validé par les chefs traditionnels et les représentants des villages. On est alors passé de huit à treize communautés avec de nouveaux responsables, comme le montre le tableau 6.1 suivant.

Tableau 6.1 – Évolution des découpages dans la commune d'Akono

| Groupements (chefferies de 2^e degré) | Anciennes communautés | Sites des Marchés | Nouvelles communautés |
|--|--|--------------------------|--|
| ELEGA | Ovangoul 2 ; Ovangoul 3 ; Bikik 1 ; Bilik 2 ; Okombé | Okombé | Bilik 1 - Bilik 2 - Okombé |
| | | | Ovangoul 2 - Ovangoul 3 |
| | NkolNlong 1 ; NkolNlong 2 ; NkolNlong 3 ; Mbeng ; Ndangueng | | Nkolnlong 1 – Mbeng – Ndangueng |
| | | | Nkolnlong 2 |
| Mvog Fouda Mballa | Nkongntsam ; Nkoal Boandi ; Adzap ; Nkol Ekele ; Sim | Fegmimbang 1 | Nkol ékélé –Sim - NkolNlong 3 Nkongntsam - Nkoal boandi-Adzap |
| Mvog Tsoung Mballa | Nkol Akono 1 ; Nkol Akono2 ; Akono 2 ; Fegmimbang 1 ; Fegmimbang 2 ; Fegmimbang2 ; Ekoumdoum ; Nkoe Elon | | Fegmimbang 1 – Fegmimbang 2 – Nkol Akono 2 – Akono 2 – Nkoe Elon Axe 1 |
| | | | Ekoumdoum – Fegmimbang III – Nkol Akono I – Nkoe Elon Axe 2 |
| Mfida | Mfida I ; Mfida II ; Mfida III ; Mfida IV ; Mezali | | Mfida |
| Mvog Fouda Mballa | Doum ; Andock ; Oyack | | Mfida I - Mfida II- Mfida IV |
| | | | Doum – Andock - Oyack |
| Mvog Tsoung Mballa | Akono 1 ; Onangondi ; Akono2 ; Akono Centre | Gamba | Akono 1 - Onangondi |
| | Zalouma ; Gamba | | Zalouma - Gamba |
| | | | Akono Centre |

Au niveau du PNDP, le découpage d'une commune en communautés répond à un souci d'efficacité et d'efficience (définies comme la participation des populations au processus de prise de décision, durabilité des actions et des investissements, responsabilisation des populations, utilisation efficace de l'infrastructure, etc.). Par ailleurs, la rigidité des plafonds de financement par microprojet communautaire a conduit à une jonction artificielle des communautés juste pour satisfaire aux exigences des procédures du PNDP sans que celle-ci émane d'une véritable dynamique intercommunautaire.

De surcroît, il s'agit de la création d'une entité nouvelle qui ne saurait exister et être fonctionnelle rien que sur la base de l'élaboration d'un Plan de développement et d'une déclaration à la préfecture. La dynamique communautaire ainsi recherchée reste à construire et ceci ne peut se faire que dans la durée. En plus, dans le cadre du processus décrit ci-dessus, en l'espace d'un an, des communautés ont été créées et recrées. Ceci pose un certain nombre de problèmes qui méritent une attention particulière.

D'abord, le nombre de villages constituant une communauté (en moyenne cinq villages dans le premier découpage et trois dans le second) n'est pas de nature à faciliter les rencontres de concertation communautaire. Le choix des microprojets n'est pas non plus facilité à cause de la divergence des intérêts et des conflits sous-jacents. Ceci a donc des répercussions évidentes sur la mobilisation des contributions ainsi que sur le suivi de la mise en œuvre des microprojets.

Ensuite, la création des communautés avec des bureaux de coordination, qui deviennent les principaux interlocuteurs du PNDP et de la commune, au détriment des chefs traditionnels est très souvent à l'origine de certains conflits. De fait, il est arrivé qu'un chef de village refuse de signer l'attestation de donation (pièce importante de toute requête de financement) du site d'implantation d'un ouvrage tout simplement pour affirmer son autorité qu'il avait le sentiment de perdre.

Enfin, le passage de huit à treize communautés durant le processus de financement de la construction des marchés avec de nouveaux responsables n'a fait qu'accentuer la confusion. En effet, les comptes sur lesquels l'argent des marchés avait été viré par le PNDP étaient les comptes intercommunautaires des anciennes communautés et c'étaient les présidents de ces anciennes communautés qui en étaient les gestionnaires. Au cours du processus d'élaboration du PDL, dans une des treize communautés, lors du choix des membres du bureau du comité de concertation, le président de l'ancien découpage est venu brandir un chéquier pour montrer aux nouveaux élus que " c'était lui qui avait les choses en main " puisque c'était lui qui continuait de signer les ordres de paiement du prestataire. Cette anecdote illustre bien le fait que certains responsables des anciennes communautés sont en fait les véritables " détenteurs de pouvoir " alors qu'en principe ils ne sont plus responsables d'aucune communauté. Ceci crée donc un certain désintérêt des nouveaux responsables. Autre illustration : au cours d'une visite de l'Agence



Française de Développement et de la Banque Mondiale, lorsque des questions sur le coût du marché et sur le calendrier de réalisation des travaux et des activités du microprojet ont été posées à l'un des responsables des nouvelles communautés concernées, il a affirmé ne rien savoir parce qu'il n'était pas gestionnaire du compte. Or le suivi de l'exécution actuelle des travaux ainsi que le dispositif de gestion de ces marchés doit être fait par les nouvelles communautés. On assiste donc à un amalgame où les communautés elles-mêmes ne se retrouvent pas.

Suite aux échanges avec le PNDP, le problème du découpage des communes en communautés est désormais traité au début du processus, c'est-à-dire avant que le processus de planification ne commence. Ceci constitue une avancée appréciable même si le problème du nombre de villages et de l'étendue des communautés demeure.

Les procédures du PNDP

Le fait que plusieurs mois se soient écoulés entre la finalisation des requêtes de financement et le début effectif des travaux a été à l'origine du chevauchement décrit ci-dessus. En effet, le nouveau découpage des communautés est intervenu huit mois après la finalisation des requêtes de financement. Ceci laissait largement le temps de conduire le processus allant de l'approbation des requêtes jusqu'à la réception des ouvrages.

Le processus de montage des requêtes de financement des marchés d'Akono au cours duquel la mobilisation de la contribution des communautés devait être matérialisée par un relevé de compte bancaire, a été fait dans la précipitation pour ne pas perdre les fonds PPTTE alloués tardivement. Les élites ont donc été mises à contribution en donnant la quasi-totalité des contributions des communautés, lesquelles, de ce fait, ne s'approprient pas l'infrastructure. Ceci risque d'avoir des incidences telles que l'imposition du site d'implantation des ouvrages en faveur de l'élite qui y aura contribué en totalité. Il serait utile de réfléchir aux mécanismes permettant de stocker et de sécuriser les ressources PPTTE qui sont parfois mises à disposition à contretemps pour veiller à mener le processus normalement et permettre une certaine appropriation par les communautés en réduisant au maximum le risque de confiscation par l'élite.

Les lenteurs administratives (tenue du CPAC, lancement des appels d'offres, analyse des offres, préparation et signature des contrats, etc.) ont non seulement contribué à ce chevauchement mais elles ont aussi rendu difficile la tâche des prestataires qui étaient obligés de faire face à de nombreux problèmes (hausse des prix sur le marché par rapport au devis initial, procédures de paiement inadaptées). En effet, les projets financés par le PNDP n'admettent pas d'avenants sur le plan financier et de plus, l'exécution des travaux est pré-financé à 90 % par les prestataires et la procédure de paiement est longue et complexe. Malgré les échanges réguliers entre le PNDP, les prestataires et les OAL sur les difficultés rencontrées, au niveau de l'allègement des modalités, il y a encore des résistances.

La responsabilisation des communautés et des communes

Si le processus de planification et d'identification ainsi que le financement des microprojets sont à apprécier, la question de la responsabilisation des acteurs au niveau de la base mérite d'être examinée. En effet, les communautés doivent contribuer à la réalisation des ouvrages à travers une contribution financière qui n'est pas toujours facile à mobiliser en peu de temps, d'autant plus que les habitudes d'assistés et de " main tendue " favorisées par le mode de gestion centralisée de l'État qui ont prévalu pendant longtemps, sont encore vivaces.

D'autre part, la commune qui est, selon les textes, le maître d'ouvrage de toutes les infrastructures financées par le PNDP, ne joue encore qu'un rôle limité dans le processus, notamment en ce qui concerne le choix des prestataires. Quant aux communautés qui sont les maîtres d'ouvrage délégués, leur rôle se limite à la réception d'une copie de l'avis d'appel d'offres et à la signature des avis de paiement. La clarification des rôles entre les prestataires et les

communautés semble avoir manqué, si bien que les prestataires se sentent plus obligés vis-à-vis du PNDP qu'envers les communautés et la commune.

À un moment donné, ce manque de clarification et de communication a donné lieu à des suspicions de la part des communautés qui ont interprété l'arrêt momentané des travaux comme un détournement de la part des prestataires. Ceci a engendré des conflits avec, parfois, des menaces de mort, d'autant plus que ces prestataires sont des locaux et font partie de ceux qui ont mobilisé les contributions des communautés. L'un des prestataires a affirmé avoir affûté une machette qu'il garde soigneusement dans son véhicule pour se défendre en cas d'agression dans la communauté où il était soupçonné d'avoir détourné les fonds.

On ne saurait parler de responsabilisation sans faire allusion au rôle des responsables sectoriels qui se situent en amont et en aval du dispositif du PNDP. En effet, ceux-ci sont garants des normes sectorielles des ouvrages sollicités et donnent à cet effet leurs avis sur les microprojets au niveau du CPAC. Par ailleurs, ils sont tenus d'assurer le suivi technique de la réalisation des travaux ou d'aider les communautés et la commune à réaliser ce suivi étant donné qu'elles ne disposent pas toujours des compétences nécessaires. Il faut dire ici qu'il n'est pas toujours facile de recourir à cette expertise qui est souvent monnayée. On a parfois l'impression que ce point est encouragé par le PNDP qui demande souvent aux OAL de travailler en "bonne entente avec les sectoriels" au risque d'être bloqués (rejet des requêtes de financement indépendamment de la qualité par exemple, ce qui implique le non-paiement de l'OAL).

La position ambiguë de l'organisme d'appui local

L'OAL a pour rôle d'accompagner la commune et les communautés dans une dynamique de développement local qui vise le renforcement des capacités de ces différentes entités afin qu'elles puissent effectivement contribuer aux prises de décision pour améliorer l'accès aux services sociaux de base. À l'avenir, le processus de choix des organismes d'appui et des prestataires devra impliquer la commune et les communautés, lesquelles seront formées dans ce sens.

Le CANADEL était retenu comme OAL à Akono mais cette tâche n'a pas été aisée. La précipitation née du besoin d'utilisation des ressources PPTTE dans un délai très court n'a pas tenu compte des complexités de la situation locale. Le temps d'animation pour l'éveil du sentiment communautaire était limité. Ceci a obligé l'OAL, qui se voulait sérieux, à transiger sur ses principes concernant la qualité du travail à fournir parce qu'il s'est trouvé enfermé dans une "camisole de force". Par ailleurs, il a été obligé de gérer les conflits et les incompréhensions nés des découpages et redécoupages des communautés. Tout ceci a engendré un surcroît de travail relatif au suivi rapproché et permanent qui n'est généralement pas financé par le PNDP.



Les modalités de financement ainsi que les lourdeurs administratives constatées ne facilitent pas le déploiement des prestataires et des OAL. Suite à des échanges réguliers entre le PNDP, les prestataires et les OAL sur les difficultés rencontrées, des mesures vont être prises afin

d'améliorer les activités, notamment en ce qui concerne le paiement des OAL et des prestataires qui devraient se faire plus rapidement. En effet, des ressources nécessaires pour le suivi de la mise en oeuvre d'une infrastructure communautaire ainsi que l'animation autour de celle-ci doivent être prévues et mises à la disposition de l'OAL afin d'éviter des dérapages et même la disparition des OAL sérieux et compétents.

6.8 Conclusions

L'énoncé du programme PNDP, un processus nouveau au Cameroun, a apporté beaucoup d'espoir en matière de développement local du pays. Mais les procédures de mise en oeuvre n'ont pas toujours eu la flexibilité nécessaire à tout processus participatif local. C'est ainsi que des distorsions préjudiciables aux résultats escomptés ont été observées. À partir des réflexions et des analyses ci-dessus, il est possible de dégager des acquis et les points forts du PNDP, et de procéder à l'identification des ajustements nécessaires.

Un certain nombre de résultats et d'acquis méritent d'être mis en exergue. D'abord il y a l'existence d'une source de financement des microprojets sans laquelle le processus de planification communale ne resterait qu'un rêve⁴². Ensuite, l'esprit de participation et de responsabilisation est en gestation au niveau des populations qui savent désormais qu'elles doivent contribuer à toute action par des ressources financières, de la conception jusqu'à la réalisation, et assurer par la suite le suivi des actions de développement et la maintenance des ouvrages.

Il faut également noter que la maîtrise d'ouvrage par la commune, si elle est encore limitée, est de mise, notamment en ce qui concerne le processus de passation des marchés. Ceci est un aspect positif qui a contribué au renforcement des capacités de la commune. Le suivi régulier de la qualité des travaux est assuré par les responsables sectoriels des travaux publics qui disposent d'une expertise que n'ont pas toujours les communes et les communautés. Les prestataires doivent apprendre, et ce n'est pas aisé, à rendre d'abord compte aux communautés qui sont les maîtres d'ouvrage délégués. En effet, ce sont les communautés qui signent les documents attestant de l'état d'avancement des travaux exécutés par le prestataire, documents sans lesquels ils ne peuvent être payés.

Parmi les points faibles, la rigidité des procédures au niveau du PNDP n'est pas facile à gérer sur le plan opérationnel. Il y a aussi la précipitation dans le processus de mise en oeuvre de ces marchés, qui n'a pas permis d'avoir le temps nécessaire pour roder le processus d'ancrage dans les communautés. Ce processus implique notamment le sentiment d'appartenance à la nouvelle structure et l'appropriation de la dynamique de mise en place d'une infrastructure communautaire. En plus, les élites, si elles sont une catégorie d'acteurs importante, peuvent accaparer le processus au détriment des populations locales, surtout lorsqu'elles apportent la totalité de la contribution de la communauté.

Le découpage précipité de la commune en fonction des microprojets est de nature à déstructurer et à démobiliser les populations. En plus, les procédures exigent que la population recrée l'organisation de sa société pour l'adapter aux exigences des programmes qui se donnent pour rôle de soutenir et de financer les actions de développement, au lieu de faire en sorte que les procédures et les organismes s'adaptent à la réalité sociale.

⁴² Mais, l'irrégularité de la disponibilité des financements, notamment les fonds PPTE, ne permet pas au PNDP d'atteindre ses objectifs.

La contribution de la redevance forestière au développement local : Les communes peuvent-elles faire mieux lorsqu'elles sont responsabilisées ?

Albert Augustin MBOTTO NDOMI ; Édouard MANDIGOU ; Benjamin NGONDE

7.1 Introduction

Le Cameroun a entrepris une réforme forestière⁴³ en 1994, après avoir ratifié la Convention sur la diversité biologique. Ceci a abouti à la consécration formelle de la décentralisation de la gestion des ressources forestières. La réforme visait d'abord à traduire dans les faits les principes de la participation et de la responsabilisation des acteurs locaux dans la gestion des ressources forestières et elle cherchait également à promouvoir la démocratie locale dans la gestion des ressources forestières. La réforme vise aussi et surtout à accroître la contribution du secteur forestier à la lutte contre la pauvreté et à la mise en œuvre des dynamiques de développement local basées sur la gestion rationnelle, transparente et équitable des revenus forestiers. La décentralisation fiscale repose sur les Redevances forestières annuelles (RFA).

Ce chapitre analysera deux expériences en matière d'utilisation des RFA et autres taxes forestières par les communautés riveraines situées dans les communes de Campo et de Mbang. Ces communes disposent, avec les revenus issus de cette redevance, de ressources financières propres qui sont affectées de manière exclusive à la réalisation d'œuvres sociales en vue du développement de la commune et des communautés bénéficiaires. Il se penchera sur la capacité des communautés rurales à orienter le développement local et la maîtrise d'ouvrage à travers une série d'études de cas dans une dizaine de villages. Il tente de répondre à des questions relatives aux processus de sélection de projets, à la gestion des investissements, et aux priorités identifiées par la population.

7.2 Les redevances forestières

La décentralisation de la gestion des ressources forestières crée la possibilité pour les populations locales organisées en entités juridiques de solliciter et d'obtenir des forêts communautaires. Comme déjà mentionné, la décentralisation fiscale, quant à elle, repose sur les RFA, les taxes sur la superficie, et celles relatives à la gestion des zones de chasse ou " Zones d'intérêt cynégétique" (ZIC). Conformément aux lois et règlements en vigueur, les revenus forestiers destinés aux communes et communautés villageoises riveraines sont des deniers publics et les modalités d'emploi sont fixées par arrêté. Ces revenus doivent contribuer à l'amélioration des conditions de vie des communautés villageoises par la réalisation d'œuvres sociales.

Ces revenus sont gérés par un " comité de gestion " qui est placé sous la tutelle de l'autorité administrative la plus proche, comme le sous-préfet ou le chef de district. Le comité de gestion est composé d'un président qui est le maire de la commune ou son représentant ayant qualité de conseiller municipal, un agent financier, un commissaire aux comptes, un rapporteur qui est le représentant local du ministère chargé des forêts. Nous avons ensuite six (6) représentants de

⁴³ Promulgation de la loi N° 94/01 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche et du décret N° 95/531 fixant les modalités d'application du régime des forêts. L'arrêté de l'administration forestière du 29 avril 1998 fixe les modalités d'emploi des revenus de l'exploitation forestière destinés aux populations villageoises.

la communauté villageoise. Le représentant de chaque exploitant forestier, les représentants des administrations techniques compétentes ou toute personne susceptible d'apporter des éclaircissements sur les questions à l'étude peuvent participer aux travaux du comité mais purement avec voix consultative.

Les redevances sont réparties de la manière suivante : État 50 % ; communes rurales riveraines 40 % et populations locales riveraines des forêts sous exploitation 10 %. Le paiement de la RFA se fait en trois tranches au cours d'une année. Les communes et communautés choisissent et décident des projets à financer, mais elles doivent suivre des procédures formelles pour les investissements qui dépassent 5 millions de francs CFA. La tutelle contrôle la légalité du processus.

7.3 Expériences de gestion des RFA

7.3.1 La gestion des redevances forestières disponibles dans la commune de Mbang

La commune rurale de Mbang est située dans le département de la Kadey, province de l'Est. Elle comprend 68 villages répartis dans quatre cantons. Deux sociétés d'exploitation forestière y ont installé leurs scieries. Sur le plan socioéconomique, l'agriculture reste l'activité principale de ces populations et elle ne concerne que les cultures vivrières. La chasse et la cueillette constituent des activités génératrices de revenus de seconde importance.

Au début de son mandat en 2002, le conseil communal de la commune de Mbang s'est fixé les objectifs suivants : désenclaver les cantons ; construire des écoles rurales et recruter des maîtres communaux et enseignants vacataires ; octroyer des bourses d'études aux étudiants ; construire une auberge

Encadré 4 – Définition des concepts

Une forêt communautaire est une portion de forêt du domaine forestier non permanent dont la gestion est confiée à une communauté villageoise riveraine qui l'a sollicitée. L'autorité de gestion de cette portion de forêt est transférée à cette communauté sur la base d'une convention signée entre celle-ci et l'Administration chargée des forêts.

Une forêt communale est une parcelle de forêt ayant fait l'objet d'un acte de classement au profit de la commune qui l'a sollicitée ou qui l'a plantée. Cette forêt est située dans le territoire de compétence de cette commune.

Les ZIC (zones d'intérêt cynégétique) sont des territoires de chasse affermés aux guides de chasse professionnels agréés pendant une durée de cinq ans renouvelables pour l'organisation d'expéditions de chasse au profit des touristes à la recherche de trophées tels que les cornes, les défenses, etc. Les conditions d'affermage sont contenues dans un cahier des charges signé entre le guide de chasse et l'administration. Les ZICGC sont des territoires de chasse attribués aux communautés riveraines qui ont la possibilité de les louer aux sociétés de safari dans les conditions approuvées par l'administration chargée de la faune. Elles sont gérées de façon autonome par les communautés sous le contrôle de l'autorité administrative territorialement compétente et de l'Administration locale des forêts.

La **redevance forestière annuelle** (RFA) est la contrepartie financière que l'État camerounais perçoit par unité de surface forestière exploitée durant une période d'un an. C'est un impôt fixe, payable d'avance sur l'ensemble de l'Unité forestière d'aménagement et non uniquement sur l'assiette de coupe exploitée annuellement. Son taux plancher actuel est de 1000 francs CFA par hectare.

Taxe de 1000 francs CFA par mètre cube de bois issu d'une vente de coupe versée aux communautés riveraines. Les ventes de coupe sont des titres d'exploitation accordés pour l'exploitation de petites unités forestières du domaine non permanent de l'État. Elles ne dépassent pas 2500 hectares de superficie. La RFA est souvent confondue avec cette taxe.

municipale ; aménager l'ancien marché abandonné ; acheter des presses à briques ; et apporter un appui à l'hôpital du district dans le cadre de la lutte contre les IST/le SIDA. À l'époque, la commune ne disposait pas d'un Plan de développement communal. Cette liste des priorités était basée sur les doléances rapportées par les représentants des secteurs.

La commune tire l'essentiel de ses ressources des redevances forestières annuelles. Il s'agit de sommes considérables comme le montre le tableau suivant ; leur montant atteignait presque un milliard de francs CFA payé par un total de 8 sociétés émettrices entre 2000 et 2005 pour l'ensemble de la commune et la population riveraine. Elles sont réparties entre les quatre cantons sur décision du conseil municipal.



Tableau 7.1 - RFA perçues par la commune et les communautés de Mbang entre 2000 et 2004

| | Communes (40 %) | Communautés (10%) |
|--------------|------------------------|--------------------------|
| 2000/2001 | 82 638 640 | 20 657 794 |
| 2001/2002 | 104 608 359 | 26 131 839 |
| 2002/2003 | 284 612 095 | 71 122 565 |
| 2004 | 265 524 236 | 66 340 458 |
| Total | 737 383 330 | 184 252 656 |

Source : données du CERAD - Programme de sécurisation des recettes forestières

7.3.2 L'utilisation des RFA destinées aux communautés riveraines

En ce qui concerne l'utilisation des 10 % de la RFA directement destinés aux communautés riveraines, les autorités administratives de l'arrondissement de Mbang ont demandé à chaque village de constituer un comité et de désigner leurs représentants au sein des comités de gestion des RFA. C'est ainsi que 68 comités de gestion ont été constitués au cours des réunions organisées par les chefs de canton, assistés par les différents chefs des villages de leur ressort. Ces représentants sont, en principe, désignés sur la base de leur bonne moralité et de leurs compétences.

Nous avons enquêté sur les réalisations dans trois villages de la commune. Dans le premier village, la somme perçue par le comité de gestion se montait à 860 000 francs CFA (cumul de la RFA plus taxe par mètre cube de bois abattu). Le deuxième village a bénéficié d'un montant de

1 414 000 francs CFA et le troisième village a reçu une RFA d'un montant total de 1 615 711 francs CFA depuis 2000.

Les villageois ont décidé eux-mêmes de l'utilisation des fonds. Dans les trois villages, la prise de décision relative à l'utilisation des " retombées de la forêt " s'effectue lors d'une assemblée villageoise organisée par le président du comité de gestion. Les investissements ne portent guère sur des infrastructures socioéconomiques. Les travaux de construction portaient sur un hangar et sur la réhabilitation des chapelles. Ils ont préféré l'achat de postes de télévision et de groupes électrogènes, même si cette décision n'était pas toujours à l'unanimité. Les femmes donnaient la préférence à l'achat de savon et de sel. Seul un village a investi aussi un peu dans des services sociaux (éducation).



7.4 La commune de Campo : la construction d'une école primaire

Le deuxième cas concerne la commune de Campo, province du Sud. Ici, le petit village d'Ebianemeyong, créée en 1910, est situé en plein cœur de la forêt équatoriale. La population vit principalement de l'agriculture et de la chasse. La ville la plus proche est Ma'an à 40 km. Par ailleurs, ces populations, attachées aux ressources socioculturelles de leur milieu de vie (forêt, chasse, cueillette, rites), n'ont pas voulu quitter leur village, malgré son enclavement.

L'école la plus proche était située à 15 km. Pour scolariser leurs enfants, les habitants d'Ebianemeyong ont longtemps été bridés par leur éloignement des villages disposant d'une école primaire. Ils étaient confrontés à de lourdes dépenses liées aux déplacements des enfants. C'est dans ce contexte que le besoin de créer une école s'est fait sentir. En l'absence d'une autorisation officielle, les habitants avaient uniquement la possibilité de créer une école dite " école des parents " en consultation avec le sous-préfet. En 1990, ils ont alors construit une salle de classe en matériau provisoire (terre battue) et ont bénéficié d'un soutien en matériel didactique de la part de l'inspection de l'enseignement primaire et maternel de Campo. Elle a également offert la possibilité de participer aux journées pédagogiques officielles au seul maître bénévole que comptait cette école à l'époque. Tous les autres frais étaient à la charge des parents.

Il manquait des salles de classe et des enseignants. Dans le cadre de l'association des parents d'élèves de leur école, les habitants d'Ebianemeyong avaient plusieurs fois suggéré à leur représentant au comité de gestion des RFA d'évoquer le problème de construction d'une salle de classe. Le chef du village quant à lui n'avait raté aucune occasion d'en parler aux autorités administratives quand il recevait leur visite. Acquis à la cause, l'inspecteur de l'enseignement primaire et maternel tentait de sensibiliser sa hiérarchie par le biais de rapports motivés.

L'opportunité d'utiliser les redevances forestières annuelles s'est présentée en 2001 suite à la réorganisation du comité de gestion. Le nouveau comité a retenu le projet de construction d'une

salle de classe à l'école des parents d'Ebianemeyong comme étant la toute première priorité parmi tous les projets présentés par les cinq zones. Le comité, à l'unanimité, a décidé de financer entièrement la réalisation de ce microprojet sur les 13 000 000 francs CFA de RFA à percevoir au titre du premier semestre de l'année 2001. Le budget de la construction était évalué à 7 millions de francs CFA par l'entrepreneur et il était prévu que la contribution des populations se fasse sous forme de déblayage du site.

En 2001, il n'existait pas de commission de passation des marchés publics et les marchés s'attribuaient de gré à gré. Le maire de Campo a donc confié le marché à un entrepreneur avec lequel il travaillait régulièrement. Ceci s'est fait sans consulter les populations ou les membres du comité de gestion. Heureusement, cette façon de faire n'avait pas encore créé de problème à la commune de Campo. Une fois le contrat de prestation de services signé, l'entrepreneur a tenu une réunion au village, recruté quelques techniciens et manœuvres originaires de la zone avant d'entamer les travaux. Le suivi des travaux a été assuré par le maire et le suivi budgétaire par le commissaire aux comptes du comité de gestion et par le conseil municipal.

Tous les travaux sont achevés et l'ouvrage a été réceptionné en septembre 2001. Les habitants sont unanimes à dire que le bâtiment est de bonne qualité. Le maire a décidé d'équiper la salle en tables-bancs, en prélevant sur les 40 % de redevances forestières destinées à la commune. Par la suite, le comité de gestion des RFA a décidé de prendre en charge tous les enseignants vacataires de la commune de Campo. En outre, les trois maîtres bénévoles de l'école d'Ebianemeyong sont payés sur ce fonds. L'association des parents d'élèves contribue au fonctionnement de l'école et l'inspection de l'enseignement primaire et maternel de Campo assure le suivi pédagogique et apporte un soutien matériel. Actuellement, l'école d'Ebianemeyong compte 30 élèves (année scolaire 2005-2006)⁴⁴.

7.5 Fonctionnement des comités de gestion

Selon la loi, les revenus de la RFA sont gérés par un " comité de gestion " qui est placé sous la tutelle de l'autorité administrative la plus proche. Le vide réglementaire sur certains aspects est de nature à laisser libre interprétation des rôles à jouer par les comités de gestion. Car en réalité l'arrêté associé ne prévoit nulle part les modalités de sélection ni la durée des mandats des membres des comités de gestion ou leurs frais de fonctionnement ; il ne donne pas non plus de définition claire du rôle de la tutelle ou de la notion de communauté riveraine.

Les comités de gestion sont institués dans chaque commune mais s'écartent des dispositions réglementaires soit sur le plan de leur composition soit sur le plan du fonctionnement, les maires décidant et agissant en lieu et place des populations (Mbarga, 2005). Une raison qui explique les difficultés de tenir des réunions et d'accéder à l'information est souvent liée à l'absence du maire, par exemple parce que celui-ci exerce des activités professionnelles ou privées hors de la municipalité. Parfois la représentation villageoise pourrait être effective mais non participative, ou bien elle est assumée par des élites extérieures. Un mauvais fonctionnement des comités de gestion peut devenir un facteur de blocage qui nuit à la gestion optimale des RFA.

Au niveau de la commune, la mauvaise application des dispositions textuelles, la dissimulation volontaire de l'information, la non-production des documents comptables, l'absence de contrôles de suivi/évaluation et parfois une collaboration heurtée avec la tutelle sont autant d'éléments qui ne concourent pas à une gestion efficace des RFA communautaires. Il existe une dissimulation des montants dus au titre des RFA communautaires et donc l'intégration des 10 % dans les comptes communaux. Un décalage énorme de rétrocession des montants dus aux villages

⁴⁴ Promulgation de la loi N° 94/01 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche et du décret N° 95/531 fixant les modalités d'application du régime des forêts. L'arrêté de l'administration forestière du 29 avril 1998 fixe les modalités d'emploi des revenus de l'exploitation forestière destinés aux populations villageoises.

échantillonnés a été relevé. Pourtant, dans certaines communes, il existe des villages qui ont bénéficié de la presque totalité des sommes dues.

Un autre facteur de blocage est l'insuffisance des mécanismes de reddition de comptes, ce qui est un processus incontournable pour toute gestion transparente, démocratique et efficace. Elle permet à des non-gestionnaires d'exercer un contrôle sur les gestionnaires, ce qui limite les risques de mauvaise gouvernance. Les enquêtes menées montrent que ce contrôle se fait uniquement dans le sens descendant de la hiérarchie et non de bas en haut. La faible implication des acteurs institutionnels dans la problématique de la gestion des RFA constitue une autre source d'affaiblissement de cette gestion. Cela vaut aussi pour les exploitants forestiers qui visiblement ont de bonnes raisons de s'éloigner des comités de gestion.

7.6 Utilisation des RFA par les communautés

En dépit de l'absence d'une comptabilité claire et fiable, l'utilisation de l'argent effectivement distribué aux communautés riveraines est justifiée par des investissements physiques parfois importants. La priorité est souvent donnée à l'éducation, au travers du paiement périodique des salaires des instituteurs et la construction des salles de classe. Au-delà de ce secteur, l'argent est affecté différemment de manière à répondre aux problèmes spécifiques des villageois. C'est ainsi que les villages de la municipalité de Mbang ont plus investi dans les domaines de l'électrification villageoise, du désenclavement culturel et de l'habitat avec respectivement l'achat de groupes électrogènes, de matériel audiovisuel et la construction de hangars publics. Dans une autre commune, les villages ont, quant à eux, davantage investi dans la religion avec la construction de chapelles, dans l'habitat avec la construction de corps de garde et de tribunaux coutumiers et dans l'hydraulique villageoise avec l'aménagement de puits et la construction de forages.

Les investissements réalisés dans les villages étudiés sont certes indéniables mais ils sont encore loin de produire l'impact socioéconomique escompté par la mise en place des RFA à la suite de la fiscalité décentralisée. Cet impact minime est entretenu par des dysfonctionnements à deux échelles : au niveau local, les villageois ne sont pas formés et ignorent les dispositions réglementaires en matière de gestion des RFA. Cette situation conduit à des interprétations diverses et souvent erronées des rôles à jouer au sein des comités de gestion. Ensuite ils sont en proie à des conflits latents et des dénonciations diverses induisant une mauvaise organisation de la société.

Aussi, à l'échelle de la commune de Campo, la gestion des fonds RFA n'est pas très transparente. La population ne connaît pas toujours le montant de l'enveloppe budgétaire allouée à chaque réalisation et les projets sont réalisés sans leur implication effective. Par ailleurs, le maire ne sépare pas les responsabilités, sachant qu'il gère directement les 40 % de la RFA destinés à la commune et qu'il est aussi président du comité de gestion chargé de gérer les 10 % alloués aux populations riveraines. L'ONG CERAD a établi un partenariat avec la commune de Campo suite au constat que l'impact des redevances forestières sur le développement local est réduit. Le CERAD se focalise sur les 10 % de la RFA alloués aux populations riveraines. La stratégie suivie avec les populations est l'élaboration d'un Plan villageois de développement de manière participative comme une des activités susceptibles d'améliorer la participation des populations à la prise de décision sur la gestion de la RFA. L'appui du CERAD a permis aux populations et à leurs représentants au comité de gestion d'identifier et de soutenir leurs intérêts, d'orienter les décisions de financement et de participer à leur concrétisation⁴⁵. Le consensus sur le mode de

⁴⁵ Ces plans ont été élaborés dans le cadre du projet d'appui-accompagnement à l'utilisation des redevances forestières pour le développement local et la réduction de la pauvreté à Campo, projet exécuté par le CERAD grâce au soutien financier de l'Organisation Inter-Églises de Coopération au Développement (ICCO, Pays-Bas) et en partenariat avec la commune rurale de Campo.

désignation des représentants locaux a donné une certaine légitimité aux membres du comité de gestion et une certaine indépendance par rapport au conseil communal, et partant, signalé un début de démocratie locale.

7.7 Conclusions

En principe, la gestion locale des revenus forestiers peut contribuer à l'amélioration des conditions générales de vie des populations locales par l'instauration d'une dynamique de débat, de discussion et de délibération autour de la gestion des revenus forestiers et par la réalisation d'œuvres économiques et sociales. Compte tenu des dysfonctionnements des comités de gestion et autres facteurs de blocage, la gestion des RFA produit des retombées socioéconomiques faibles. Souvent la RFA tarde à servir de levier de développement dans les communes et villages étudiés car elle est singulièrement partagée et absorbée à d'autres fins. Dans la pratique, les véritables bénéficiaires des RFA ne sont pas les villageois, comme il se devrait, mais plutôt des individus particuliers ou élites locales représentées par certains maires, certains chefs de village et membres des comités de gestion associés qui profitent de cette rente forestière.

Pour arriver à une meilleure contribution des RFA au développement local, il faut résoudre des problèmes d'information et de sensibilisation des populations villageoises et des gestionnaires locaux, des problèmes de gouvernance locale et de renforcement des capacités locales pour une meilleure planification du développement local. Par exemple, les informations essentielles relatives à la gestion des revenus forestiers pour le développement local (le droit de la fiscalité forestière décentralisée, les procédures de recouvrement, de circulation, d'affectation et de gestion locale des fonds forestiers) ne sont pas suffisamment connues de l'ensemble des parties prenantes à la gestion locale des revenus forestiers.

Nous avons observé aussi qu'une fois qu'elles sont informées, les populations prennent en main leur destin et demandent des comptes aux élus locaux. Elles mettent en œuvre un processus de contrôle citoyen de l'action municipale. C'est dans le cadre de la réalisation de ces actions d'accompagnement que les instituts de formation et de recherche, d'appui et d'accompagnement au développement ont un important rôle à jouer.

Pour le financement de projets par des fonds publics au Cameroun, deux cas de figure cohabitent actuellement avec des logiques différentes : le budget d'investissement public (BIP) et les financements à gestion décentralisée (PNDP, FEICOM). Le BIP est la source de financement la plus importante et permanente pour réaliser les infrastructures de base. À côté de cela, quelques communes disposent de ressources propres ou de contributions financières spécifiques comme les redevances forestières annuelles (RFA) pour financer leurs investissements. Chaque source de financement s'accompagne de procédures spécifiques, qui ne tiennent pas toujours compte des réalités locales.

Le présent chapitre analyse et compare les procédures telles qu'elles sont appliquées par les différentes sources de financement et les influences que ces mécanismes peuvent avoir sur un projet, le projet se définissant ici comme la réalisation d'une infrastructure durable qui répond aux besoins des populations locales. Cette analyse se concentre surtout sur le rôle des acteurs locaux dans le processus de réalisation du projet. Notre attention porte notamment sur le maire et son conseil municipal, les responsables administratifs des structures qui bénéficient des projets retenus, les populations locales, organisées ou non en association formelle, impliquées dans la gestion de ces infrastructures (écoles, centres de santé, etc.). Les différentes phases de réalisation d'un projet, depuis sa sélection jusqu'à sa réception, sont analysées et comparées. Le chapitre se termine par des suggestions pour améliorer l'accès aux services sociaux de base en vue de contribuer au développement local.

8.1 La sélection des projets et la détermination des priorités

Dans le cas du budget d'investissement public, les départements ministériels au niveau central présentent les projets de leur secteur aux conférences budgétaires, parfois de manière complètement indépendante des propositions de leurs services déconcentrés. Pour qu'un projet soit inscrit au BIP via un département ministériel, il suffit qu'il bénéficie du soutien d'une personnalité influente, couramment appelé " élite ", soit par calcul politique, soit pour se positionner dans la société, soit tout simplement parce qu'il pense faire profiter son village d'une opportunité. Une telle personne est en général membre du parti politique au pouvoir, occupe une position administrative ou encore il peut s'agir d'un opérateur économique. La chaîne qui permettait auparavant de consulter les comités de développement au niveau de toutes les circonscriptions administratives et de faire remonter les projets de la base, est rompue depuis 20 ans. Les comités de développement, marginalisés, ne fonctionnent plus ; et là où ils s'efforcent encore de tenir des réunions pour organiser des actions de développement dans leurs localités, on constate que les projets choisis dans ce cadre ne figurent pas par la suite dans le cahier des projets retenus pour être financés par le BIP.

Formellement, il existe des critères d'allocation des infrastructures mais ils ne sont pas rendus publics et ne semblent guère observés au moment du choix des priorités. Il en résulte un manque

d'objectivité, d'équité, de transparence et de coordination sectorielle et spatiale qui affecte la réalisation des infrastructures de base. Dans ces conditions, la réalisation d'un investissement dans une localité est toujours vécue comme un don consenti par un bienfaiteur dans un élan de générosité et non comme un dû qui peut être revendiqué à juste titre par le citoyen contribuable. Une autre conséquence est que cette allocation n'est plus un outil permettant de réduire les disparités en termes de disponibilité des services de base entre localités, car ceux qui reçoivent ne sont pas toujours les plus nécessiteux.

Depuis que la décentralisation a été amorcée au Cameroun, plusieurs communes élaborent de manière concertée ou participative des Plans de développement communaux pour en faire des outils de pilotage, des boussoles du développement local, en lieu et place des plans de campagne qui existaient auparavant et tenaient à peine sur une page. Ces plans devraient reconnaître la nécessité de mettre en correspondance la planification sectorielle portée par les services techniques de l'État et la planification spatiale locale portée par les communes. À la fin 2004, environ 30 communes sur les 339 que compte le Cameroun avaient élaboré un plan de développement. À partir de 2005, de nombreux élus locaux se sont lancés dans l'élaboration d'un PDC, motivés par plusieurs raisons comme la volonté d'impulser un développement local dans leur commune avec la participation de toutes les composantes, la nécessité de construire une vision consensuelle et de disposer d'un outil de pilotage et de négociation avec des partenaires. Malheureusement, malgré l'existence de ces différents plans, les projets qui y figurent sont très rarement retenus pour financement du BIP.

Les financements à gestion décentralisée (PNDP, FEICOM restructuré) suivent une approche contraire : pour être retenu pour financement, il faut que le projet soit une priorité locale parce qu'issu d'une procédure de sélection participative. Il importe de relever que le FEICOM, qui a subi une certaine restructuration au cours de l'année 2005, se montre aussi de plus en plus disposé à s'appuyer sur les plans de développement des communes pour octroyer ses financements.

Pour être financé par le PNDP, le projet doit être formellement inscrit dans le plan de développement local de la communauté ou encore dans le plan de développement communal. Lorsqu'un tel plan n'existe pas, son élaboration constitue le point de départ à partir duquel des requêtes de financement pour les microprojets seront formulées. Compte tenu de la faible expertise dont disposent les populations en matière de planification communale, le PNDP prévoit qu'une expertise externe accompagne les communes et les communautés dans tout processus de planification et de formulation des requêtes de financement. Le découpage de la commune en communautés en fonction des exigences des microprojets sans tenir compte de la structure sociale préexistante et de l'histoire régionale, peut compromettre les résultats recherchés. Il est souhaitable que le PNDP tienne compte de ces éléments pour éviter certains effets pervers dans la pratique judicieuse de la planification du développement.

La relation entre commune et communautés ne pose pas seulement problème dans le cas du PNDP, mais aussi dans la gestion des redevances forestières par rapport aux 10 % des redevances forestières accordés aux populations riveraines et aux 40 % à répartir entre les communes. Dans la pratique, la commune joue un rôle important dans la gestion des RFA destinées aux communautés, ce qui génère un espace de conflits. En effet, au vu des cas présentés, il s'avère que les communautés bénéficiaires de ces RFA n'en font pas toujours un usage conforme à ce que l'on croirait être leurs priorités. Dans la commune de Mbang par exemple, la priorité a été donnée à l'acquisition de téléviseurs dans une localité où tous les équipements de base manquent. On comprend alors que vouloir que " les populations locales " définissent elles-mêmes leurs priorités, c'est bien, mais il n'est pas toujours garanti que ces priorités suivent la logique normative de promotion du développement local.

8.2 Le montage des dossiers de projet

La plupart des microprojets financés par le BIP, ou encore grâce aux redevances forestières, n'ont pas un dossier de projet qui présente des détails techniques (dimension des ouvrages, localisation précise et disposition dans l'espace, qualité et quantité de matériaux, etc.) et financiers (coût des matériaux et des opérations). En général, on se contente du titre du projet (par exemple : une salle de classe) et du barème contenu dans le tableau officiel (mercuriale). Cette situation ouvre la porte à des dérapages car les éléments/repères en termes de suivi ne sont pas clairement établis.



Dans le cas des projets financés par le PNDP ou le FEICOM, les communes ou les communautés sont en principe les maîtres d'ouvrage. Dans le cas de la RFA, la commune ou la communauté est aussi le maître d'ouvrage, mais la tendance de certains bailleurs acteurs comme le PNDP à s'impliquer fortement dans la mise en œuvre des projets ne favorise pas l'exercice effectif de ce rôle par les communes ou les communautés, et engendre des réflexes attentistes.

Les projets choisis pour être financés par le PNDP et le FEICOM le sont en principe sur la base d'un dossier bien monté et suffisamment détaillé. La participation très active des communes et communautés à ce stade d'élaboration du dossier ou en contrôlant effectivement son élaboration (maîtrise d'ouvrage) devrait leur permettre de s'approprier véritablement le projet. Actuellement, les communes ne disposent malheureusement pas encore de ce type de compétences. Pour combler cette lacune, elles doivent faire appel soit aux services techniques déconcentrés de l'État, soit à des ONG, soit à des prestataires privés voire des élites locales. Encore faut-il que la commune dispose des ressources financières et d'une certaine compétence technique pour diriger les travaux commandités et juger de leur qualité.

La commune de Bikok (chapitre 4) a pu établir une bonne relation de travail avec la direction technique du ministère des Travaux Publics. Elle a payé pour les services rendus. Une autre commune, celle de Ngoulémakong, a dû recourir à l'expertise de certaines élites pour faire le même travail dans le cadre d'un projet d'adduction d'eau financé par le FEICOM sur les mêmes bases qu'à Bikok. Les expériences d'autres communes sont moins encourageantes. Les dossiers préparés ont des défaillances sur le plan technique et manquent parfois de réalisme. Par ailleurs, les services techniques ne sont pas enclins à collaborer gratuitement ; ils sont plutôt disposés à monnayer en permanence leurs services.

Certaines ONG impliquées dans cette démarche, offrent aussi un accompagnement technique, organisationnel et financier, mais le risque ici est que certaines d'entre elles veuillent remplacer la commune dans son rôle de maître d'ouvrage. Les élites peuvent parfois se dévouer à titre bénévole mais, là également, il y a un risque de " récupération ". Certains prestataires de service interviennent dans le montage des dossiers de projet, mais les coûts de leurs prestations ne sont pas à la portée des moyens des maîtres d'ouvrage que sont les communes. L'existence d'un minimum de compétences techniques et le transfert des ressources financières nécessaires dans le cadre de la décentralisation doivent spécialement adresser cette problématique de montage des dossiers de projet.

8.3 L'attribution des marchés

Au Cameroun, il existe un code des procédures d'attribution, d'exécution et de contrôle des marchés publics qui s'applique à chaque projet. La commission des marchés est une pièce maîtresse dans l'exécution des marchés publics. Or, le gouvernement s'est rendu compte qu'il y avait un problème de gouvernance au niveau des marchés publics et c'est la raison pour laquelle il y a eu plusieurs réformes, dont la plus importante a été la création de l'ARMP (Agence de Régulation des Marchés Publics).

Une fois de plus, bien que selon les textes, la commune soit le maître d'ouvrage de toutes les infrastructures financées par le PNDP, elle ne joue encore qu'un rôle limité dans le processus, notamment en ce qui concerne le choix des prestataires. Toutefois, au cours de l'année 2006, on a observé des signes de changement. En effet, le PNDP a instauré des formations des maires des provinces pour les familiariser avec les procédures de passation des marchés, ce qui laisse entrevoir un changement de cap. Quant aux communautés qui sont maîtres d'ouvrage délégués, leur rôle se limite à la réception d'une copie de l'avis d'appel d'offres au début du projet et, par la suite, à la signature des avis de paiement. Dans ces conditions, les prestataires se sentent davantage obligés envers le programme d'appui (PNDP) qu'envers les communautés ou la commune. La clarification des rôles et des positions entre prestataires, maîtres d'ouvrage et programme d'appui semble être totalement absente dans les faits.

Si tous les marchés à exécuter sur des financements du BIP sont soumis aux mêmes procédures techniques, depuis l'attribution jusqu'à la réception, il faut toutefois reconnaître que ces procédures sont longues et mal connues. Malgré cela, il est certain qu'une application correcte de ces procédures, avec la pleine implication des acteurs locaux, peut améliorer les résultats. Néanmoins, il existe toujours des commissions de marché défaillantes et, dans ce cas, il n'est pas rare d'aboutir à un échec dans la réalisation du marché. Parfois, des prestataires incompetents sont retenus à cause de leurs relations " en haut lieu ", ce qui les rend quasiment intouchables.

Cependant, pour qu'un prestataire compétent réalise un bon travail, il est indispensable de démanteler les circuits de " petite corruption " que l'on retrouve à tous les niveaux. Dans certains cas, le processus de passation de marché oblige le prestataire retenu à payer tellement de " pots-de-vin " compte tenu de la multiplicité des échelons que le budget disponible ne suffit plus pour faire le travail requis. Même pour se faire payer pour un marché exécuté, il faut passer par un de ces circuits : il existe une forme de trafic qui consiste à racheter les bons de paiement des fournisseurs ou prestataires de services pour aller se faire payer par le Trésor public et dégager une confortable marge au détriment des prestataires.

L'étude de cas sur le BIP à Mfou a examiné si l'origine du prestataire (local ou non) joue sur la qualité des travaux réalisés et sur l'économie locale. Les résultats sont influencés par la responsabilité ressentie par le prestataire vis-à-vis de la commune, ce qui détermine dans quelle mesure la population locale et le gestionnaire du projet peuvent exercer un contrôle.

8.4 L'exécution, le suivi et l'évaluation des chantiers

Dans le cas du BIP, en principe, le contrôle de l'exécution se fait à plusieurs niveaux. Le ministère chargé de la planification assure le suivi et le contrôle de la validité des réalisations. L'ARMP⁴⁶ dispose également d'organes de contrôle de la régularité sur le plan procédural. Le suivi régulier de la qualité des travaux est assuré par les responsables sectoriels des travaux publics.

⁴⁶ De manière générale, cette institution est chargée de contrôler et d'assainir l'ensemble du système des marchés publics au Cameroun.

Les gestionnaires des projets financés par le BIP sont nommés à différents niveaux (arrondissements, départements, provinces, services centraux). Et pourtant la qualité de la gestion n'est pas meilleure à un niveau plus qu'à un autre. D'abord la position formelle du gestionnaire dans le contrôle des activités est très faible dans les procédures BIP. Quand on a affaire à un gestionnaire proche de la base (bénéficiaires directs), seul son niveau de moralité et sa volonté d'agir sont déterminants, même s'il s'agit d'un chef d'établissement scolaire.

L'absence de communication semble volontairement entretenue entre les différents intervenants dans la procédure d'attribution et d'exécution des marchés. La plupart des investissements réalisés dans les communes à travers le BIP sont effectués à l'insu des maires ou des gestionnaires locaux des services de l'éducation, de la santé, etc. qui, souvent ne sont même pas informés des appels d'offres. Les études faites à Mfou et dans les provinces de l'Ouest et du Nord-Ouest dans le secteur de l'éducation de base mettent en évidence une insuffisance chronique d'information à propos du BIP auprès des communes, les fonds étant gérés de façon opaque au niveau départemental entre le préfet et les responsables sectoriels. Les communes ne sont donc impliquées ni dans la supervision ni dans la réception des ouvrages.

Ainsi, les études de cas montrent que le suivi et le contrôle des chantiers se font avec très peu de sérieux. Ces opérations sont souvent de valeur quasiment nulle car il est difficile pour le contrôleur d'agir convenablement sans heurter la sensibilité des uns et des autres dans le cercle des décideurs, y compris la haute hiérarchie dont il dépend, et dont le budget concerné est la chasse gardée. Tous les critères et toutes les règles deviennent alors fluctuants, y compris lors de la réception de l'ouvrage, lequel est souvent réceptionné sans difficulté malgré sa mauvaise qualité. On a ainsi l'impression que tous les acteurs influents sont de connivence.

Cette absence de concertation dans le suivi et le contrôle des investissements au niveau local est d'autant plus grave que l'on est dans un contexte de foisonnement d'entrepreneurs véreux et impunis, de connivence avec les responsables des services techniques et la commission des marchés. Il existe des chantiers non terminés et abandonnés, des chantiers " terminés " non réceptionnés parce que non conformes, mais intégralement payés. Certains ouvrages tombent en ruine parfois moins de cinq ans après leur réception. Malheureusement, nul n'est jamais sanctionné et l'on constate que c'est toujours les mêmes mauvaises entreprises sans expériences et ne fournissant aucune garantie financière qui remportent les marchés et continuent de travailler en amateur. Auparavant, il y avait des retenues de garantie à la source pour l'amélioration de la qualité de l'ouvrage si jamais ce dernier venait à présenter des imperfections à l'issue de la réception. Mais aujourd'hui cela ne se fait plus.



Il est probable que plus le budget des infrastructures à construire est élevé, plus la sphère de gestion directe des financements est élevée : ce n'est plus la délégation locale mais l'administration centrale qui gère. Or, on constate que plus on est éloigné de la base, plus il y a noyautage des projets par l'administration et les politiques, et plus il y a de réalisations fictives ou complètement bâclées dont les paiements se font indépendamment de ce qui se passe sur le terrain. Dans ce contexte, ceux qui sont mis en cause restant impunis, on ne sait plus s'il faut se plaindre. La situation se résume ainsi : le niveau national n'est pas un modèle et n'a donc pas de leçon à donner au niveau local ; le niveau local ne craint pas le contrôle du niveau national et reproduit localement ce qui se passe au niveau national.

Indépendamment du processus formel, on note que la " peur " de faire l'objet des remontrances d'une élite ayant personnellement porté un projet a incité un prestataire à réaliser une infrastructure dans les normes de qualité requises. Il serait donc bon de voir comment amener les populations bénéficiaires à occuper cette position et tenir le rôle joué par l'élite dans le cas évoqué. Il est permis de douter qu'un entrepreneur qui sait qu'il aura à affronter la colère des populations en cas de mauvaise exécution d'un marché pour cause de moyen insuffisant va accepter indéfiniment de s'engager à payer des " pots-de-vin ".

8.5 La décentralisation et le potentiel de participation effective des acteurs locaux

La réalité qui se dégage de nos études de cas est sans équivoque : les chantiers publics sont presque toujours mal exécutés, de sorte que quelques rares réalisations très bien faites font figure d'exceptions et viennent simplement confirmer la règle. Comment une telle situation est-elle possible alors qu'il existe un système de régulation des marchés publics bien au point et applicable à tout marché public dès lors que sa valeur atteint cinq millions de francs CFA ? Avec un tel seuil, il est évident que les petits chantiers qui se situent pour la plupart dans les zones rurales et les petites villes sont concernés. Quand on sait que c'est par ces chantiers qu'une réponse est donnée aux besoins sociaux de base des populations, on comprend que leur mauvaise exécution crée souvent des sentiments d'amertume, de frustration et de désespoir au sein des populations. Elles se disent alors négligées et méprisées par les pouvoirs publics et ne se sentent plus représentées par les autorités en place. Cette situation entraîne chez ces populations un repli sur soi et de l'incivisme, ce qui affaiblit la légitimité des autorités et, par voie de conséquence, celle de l'État. Et avec un État décrédibilisé, dont le citoyen contribuable se détourne et refuse de s'acquitter de ses devoirs, c'est assurément la fin programmée de l'offre des services de base dont l'État est le principal pourvoyeur.

Pour obvier à cette situation, l'État camerounais, qui a pourtant des services déconcentrés (ses démembrements) dans tous les découpages administratifs du territoire national, a adopté de passer progressivement à la décentralisation comme mode de gouvernance. C'est-à-dire au transfert d'une partie du pouvoir et des compétences du gouvernement central vers la collectivité territoriale décentralisée (la commune) pour permettre aux populations de participer directement ou à travers leurs élus à la réalisation de leur propre développement et d'assumer l'orientation des décisions et des actions qui en découlent. Mais, ainsi que le déclarent les participants au Sommet d'Africités 3, " [...] (1) la décentralisation perd tout son sens si elle ne se traduit pas par l'amélioration des conditions de vie de tous les habitants. [...] (4) l'accès aux services essentiels est le meilleur moyen d'améliorer les conditions de vie et de lutter pour la réduction de la pauvreté, des inégalités et de la discrimination ".

Il ressort des études de cas que les communes (ainsi que les autres acteurs locaux directement associés) n'assument pas encore de rôle précis dans l'orientation, le suivi et le contrôle des

investissements publics au niveau local. Malgré les textes réglementaires sur la décentralisation, la position de la commune dans le processus d'investissement est assez faible et son rôle n'est pas toujours bien défini. Il en va de même pour la gestion d'un secteur, comme celui de l'éducation (voir le chapitre 3). Dans le cadre des conseils d'école par exemple, les communes jouent le plus souvent un rôle de " figurant ". Les lois et règlements les régissant ne leur attribuent pas de rôle spécifique par rapport à leur statut. Cette situation est d'autant plus paradoxale que l'on sait que les communes sont redevables vis-à-vis de leurs communautés et considérées à tort par la population comme le premier interlocuteur en cas de problèmes d'accès aux services de base au niveau local.

En scrutant les processus de réalisation des chantiers publics, et notamment le jeu des relations entre les communes et les différents niveaux d'intervention de l'État central, on pose tout de suite la question des modalités de coopération entre les collectivités locales décentralisées et l'État (services déconcentrés). L'étude de cas réalisée à Mfou est éloquent à cet égard. La décentralisation ne peut pas être effective si le niveau local est ignoré par le niveau central, comme le montre aussi l'exemple de la construction d'une route à Bikok. Il ne s'agit donc pas seulement de porter la réflexion sur les éléments matériels parce qu'on parle de chantiers et d'infrastructures. La discussion doit aussi se dérouler sur le terrain politique et moral.

Pour certains investissements publics de base, notamment dans le secteur de l'eau et de l'éducation, nous observons une certaine cacophonie au niveau des différentes interventions sur le terrain, du fait d'un manque de coordination à la base et d'un manque d'implication effective des parties prenantes dans le processus d'élaboration, d'exécution et de contrôle des investissements. Même lorsque de bonnes volontés individuelles ou collectives émergent pour soutenir l'État dans les différents secteurs de développement au niveau local, on note la quasi-absence d'une réelle coordination de ces initiatives par la commune. Il importe de noter que cette absence d'organisation et de coordination a parfois des conséquences véritablement asphyxiantes pour les populations. Celles-ci doivent, par exemple, par l'intermédiaire de leur association de parents d'élèves, payer pour des travaux de construction déjà pris en charge par le BIP : elles paient ainsi directement ce qu'elles ont déjà payé indirectement via leurs impôts et autres taxes. Sensibilisées à cet état de fait, elles ne devraient pas rester indifférentes.

Dans le même temps, la commune se plaint de ne pas être associée aux différentes politiques d'investissement local, de ne pas avoir les moyens réglementaires, matériels, financiers et humains pour jouer son rôle de manière efficace et performante. Il faut aussi avouer que le contexte réglementaire encore très lourd et le manque de volonté politique de décentralisation réelle n'offrent pas une grande marge de manœuvre pour des initiatives créatrices. Les administrations centrales reconnaissent difficilement le rôle des collectivités décentralisées comme acteur principal et facilitateur de tout développement local. En somme, le renforcement du processus de décentralisation aurait permis à la commune de mieux jouer son rôle de stimulateur et de régulateur de la gouvernance au niveau des investissements publics locaux.

Avec les nouveaux programmes comme le PNDP, et la réorientation récente du FEICOM, les choses sont en train d'évoluer pour faire place à une implication lente et timide des communes dans certaines phases du processus d'investissement public au niveau local. Toutefois, le plus grand défi qui se pose à ces communes, demeure le manque de moyens financiers, techniques et humains pour assumer pleinement cette tâche de supervision des investissements publics dans leur municipalité.

Au niveau local, la mobilisation des ressources supplémentaires par les communes pour faire face à l'insuffisance des ressources provenant de l'État central apparaît comme une voie incontournable pour assumer pleinement la responsabilisation progressive des collectivités locales auprès de leur population. Il est important qu'un tel renforcement de la responsabilité

locale soit combiné avec une gestion transparente des affaires communales et une offre effective de services (Dongmo Tsozbe et Galamo, 2006). Comme indiqué plus haut, le niveau national n'est pas un modèle et n'a donc pas de leçon à donner au niveau local ; de son côté, le niveau local ne craint pas le contrôle du niveau national et pourrait reproduire localement ce qui se passe au niveau national. Cependant, les populations n'ont pas conscience de leur rôle et du fait qu'elles peuvent demander des comptes à leurs dirigeants (aux services de l'État) ; elles sont bien souvent trop complaisantes dans leur manière d'exiger une contrepartie de leurs impôts en termes de services de base de qualité. Il est essentiel que les populations et les organisations de la société civile, mais aussi les acteurs professionnels du secteur privé, les directeurs d'établissement et autres, deviennent plus conscients des enjeux et de leurs possibilités d'agir.



9 Conclusions

Face à l'ampleur des besoins de la population, une accélération des investissements dans les infrastructures de base constitue un enjeu majeur dans le processus de développement local. La réalisation des Objectifs de développement pour le Millénaire à l'horizon 2015 dépend de l'injection d'investissements dans les infrastructures de base et dans les équipements ainsi que de la disponibilité du personnel qualifié et d'une bonne gestion de ces services sociaux de base. La gestion optimale des ressources disponibles constitue un facteur indéniable de succès dans ce processus.

L'État camerounais a consacré environ 400 milliards de francs CFA par an aux investissements en infrastructures socioéconomiques. Cependant, la réalité et les pratiques actuelles, telles que décrites dans les chapitres précédents, prouvent que les impacts sur le terrain sont trop faibles. Le choix des projets d'investissement n'est pas toujours en adéquation avec les priorités locales, surtout dans le cas du BIP. Des duplications sont monnaie courante et sources de gaspillage des rares ressources disponibles. Dans le système actuel, les acteurs locaux ne jouent qu'un rôle de figurant et évoluent à la périphérie des cercles de décision.

Pour redresser cette situation, il faut des choix plus judicieux concernant les projets à financer sur la base des besoins locaux ; plus de rigueur dans la passation de marché ; un soutien aux prestataires sérieux ; une véritable implication des acteurs locaux dans la conception, le suivi et le contrôle des projets ; et des sanctions dans le cas où les travaux sont mal faits.

Le cadre institutionnel qui régit la gouvernance des investissements publics et la réalisation des infrastructures de base a connu beaucoup de mutations ces dernières années. Il y a certes des acquis, comme le renforcement de l'ARMP et la restructuration du FEICOM, mais des contraintes multiples subsistent. Les résultats restent toujours mitigés car la mal-gouvernance n'a pas reculé et s'est même aggravée faute de sanctions sévères. Il faut améliorer les mécanismes actuels de passation des marchés pour les projets inscrits au BIP.

Il ressort des études de cas que les communes (ainsi que les autres acteurs locaux directement associés) n'assument pas encore de rôle précis dans l'orientation, le suivi et le contrôle des investissements publics au niveau local. Le processus de décentralisation actuellement en cours au Cameroun, sans être un remède miracle, offre un cadre favorable à l'émergence et à l'expression de nouvelles dynamiques sociales et économiques se fondant sur des initiatives impulsées localement. L'adoption de la nouvelle Constitution de 1996 marque le point de départ du processus de décentralisation en cours qui renforce la place des communes comme acteurs institutionnels.

La clarification des rôles et des positions entre prestataires, maîtres d'ouvrage et programme d'appui est un autre enjeu important. Les résultats des investissements sont influencés par la responsabilité ressentie par le prestataire vis-à-vis de la commune, ce qui détermine aussi dans quelle mesure la population locale et le gestionnaire du projet peuvent exercer un contrôle. Cependant, pour qu'un prestataire compétent réalise un bon travail, il est indispensable de démanteler les circuits de " petite corruption " que l'on retrouve à tous les niveaux.

Le contexte de décentralisation devrait promouvoir une implication plus forte des acteurs locaux que sont les gestionnaires des établissements, les élus locaux, les associations de parents d'élèves, les comités de gestion de centre de santé et autres organisations des populations locales autour des investissements dans les infrastructures de base. En ce qui concerne l'identification des projets à financer, les Plans de développement locaux (là où ils existent) et

communaux offrent la meilleure base pour choisir les projets d'infrastructure à réaliser et pour arriver à une meilleure couverture spatiale. Le maire, étant élu par les populations locales et soucieux de ne pas être sanctionné par son électorat, aurait plus intérêt à faire en sorte que ces projets soient réalisés correctement, contrairement aux agents de l'État qui, eux, n'ont pas l'obligation de rendre des comptes au niveau local. L'existence d'une rigueur dans la gestion de la commune, d'un minimum de compétences techniques et le transfert des ressources financières nécessaires dans le cadre de la décentralisation jouent sur la capacité des communes à assumer cette responsabilité.

Une véritable participation des autres acteurs locaux, des parties prenantes comme le conseil communal mais aussi des directeurs d'établissements et des organisations d'utilisateurs créées au niveau local peut aussi conduire à une réduction des coûts et des délais de transaction, ainsi qu'à une optimisation des réalisations. Ils ont la capacité d'assurer un contrôle continu des travaux sur le terrain et de minimiser la mauvaise qualité des ouvrages et autres chantiers abandonnés. En faisant des acteurs locaux des co-gestionnaires, il est certainement possible d'arriver à des résultats plus satisfaisants à inscrire au crédit d'une bonne gouvernance.



Références bibliographiques

ARMP, (2005). Code des Marchés Publics – République du Cameroun, Yaoundé.

ARMP, (2005). Revues analytiques du système de passation des marchés publics – Octobre 2005, Yaoundé.

CANADEL, (2005-2006) – Rapports divers d’accompagnement de la commune d’Akono dans le cadre du partenariat avec le PNDP, Yaoundé.

CANADEL, (2006). Étude pilote sur l’utilisation du budget d’investissement public dans quatre communes du Cameroun : Akono, Mbengwi, Mfou, Ngoulémakong – Août 2006, Yaoundé.

Commune de Bikok, (2005). Plan de développement local de la commune de Bikok. Vol. 1 : Diagnostic explicatif. (Document de travail), Bikok.

Commune de Bikok, (2005). Plan de développement local de la commune de Bikok. Vol. 2 : Planification des actions. (Document de travail), Bikok.

Dongmo Tsozbe, A. et Galamo G., (2006). Au Cameroun, les acteurs locaux ne contribuent que très faiblement aux recettes communales : à quoi est due cette situation ? SNV-Cameroun, Yaoundé.

République du Cameroun, (2003). Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Yaoundé.

Dynamique Citoyenne, (2006). Rapport intermédiaire sur la gouvernance dans le système de l’éducation, Yaoundé.

FEICOM, (2002). Le Communal - Carte Communale du Cameroun – Perspectives 2002-2007, Yaoundé.

Institut National de la Statistique du Cameroun (2005). Rapport d’enquête sur le suivi des dépenses publiques et la satisfaction des bénéficiaires dans le secteur de l’éducation. Yaoundé.

République du Cameroun, (2004). Les lois N° 2004/017, 2004/018 et 2004/019 du 22 juillet 2004 sur la décentralisation, Yaoundé

République du Cameroun, (1998). Loi N° 98/004 du 14 avril 1998 portant orientation de l’éducation au Cameroun, Yaoundé

Mbarga, N.H. (2005). Étude empirique de la fiscalité forestière décentralisée au Cameroun : un levier de développement local ? Stage de fin d’étude pour le diplôme de Master en Agronomie et Agro-alimentaire, ENGREF, Montpellier.

MINPLAPDAT, (2004). Évaluation de l’absorption des projets issus des Comités de développement dans le BIP 2004.

Sommet d’Africités 3, (2003). Déclaration générale -Yaoundé 02 au 06 décembre, Yaoundé.

Titi Nwel, P. ed., (2001), De la corruption au Cameroun..Gerddes-Cameroun et Friedrich Ebert Stiftung, Yaoundé.

AFOUBA NDJANA, André Marie travaille pour le CANADEL et est titulaire d'une licence en droit, d'une maîtrise en sciences sociales et d'un master en socio-anthropologie. Il est spécialiste de l'accompagnement des processus de changement dans les organisations. Depuis quelques années, il participe au débat sur la décentralisation et le développement local, la gouvernance publique et le rôle des acteurs non étatiques. E-mail : afouba2001@yahoo.fr

BESONG, Bakia est agro-économiste (MSc.). Il a travaillé pour diverses organisations (USAID, PNUD, ADB, GATSBY) avant d'entrer à la SNV-Cameroun en 1997 où il est actuellement coordinateur d'équipe et conseiller senior en gouvernance locale. Il est auteur et co-auteur de nombreuses publications dans le domaine de la gouvernance, la vulgarisation agricole et la commercialisation. E-mail : bbakia@snvworld.org / besbakia@yahoo.com

DONGMO TSOBZE, Albert est ingénieur agro-économiste, travaille avec des organisations actives dans le développement rural depuis 1989. Il est actuellement conseiller senior à la SNV-Cameroun, chargé de la planification du développement local et des questions de gouvernance liées à l'offre publique des services de base. E-mail : andtsobze@yahoo.fr / adongmotsobze@snvworld.org

HILHORST, Théa est socio-économiste. Elle a géré une série de programmes de recherche-action, de réseaux et de capitalisation cherchant à informer les décideurs politiques sur des thèmes comme sur la décentralisation rurale et sa contribution à la démocratisation locale, la fourniture des services de base et l'économie locale. Présentement, elle est basée au KIT à Amsterdam, Pays-Bas. E-mail : t.hilhorst@kit.nl

LAOUMAYE MERHOYE, Michel est ingénieur agro-socio-économiste et travaille actuellement comme consultant à temps partiel pour la SNV-Cameroun. Il a facilité le processus de planification pour la commune de Bikok en 2005. E-mail : laoumayemerhoye@yahoo.fr

MADINGOU, Édouard : cadre technique de développement diplômé de l'Institut Panafricain pour le Développement est le Chef d'Antenne du CERAD dans la province de l'Est du Cameroun. E-mail : madedouard1@yahoo.fr

MBOTTO NDOMI, Albert Augustin est conseiller municipal à la commune rurale de Campo et coordonnateur d'une ONG locale (SDD). E-mail : ambotto@hotmail.com

MINLA MFOU'OU, Jeanot est coordinateur général du CANADEL depuis 1996. Il a été secrétaire exécutif du Réseau Agriculture Paysanne et Modernisation en Afrique où il a œuvré à la construction d'un mouvement paysan africain. Il est spécialisé dans l'appui aux organisations de développement auprès, notamment, des organisations paysannes, mais aussi dans l'accompagnement des organisations de la société civile, la décentralisation, la gouvernance et le développement local. E-mail : jeanminla@yahoo.fr

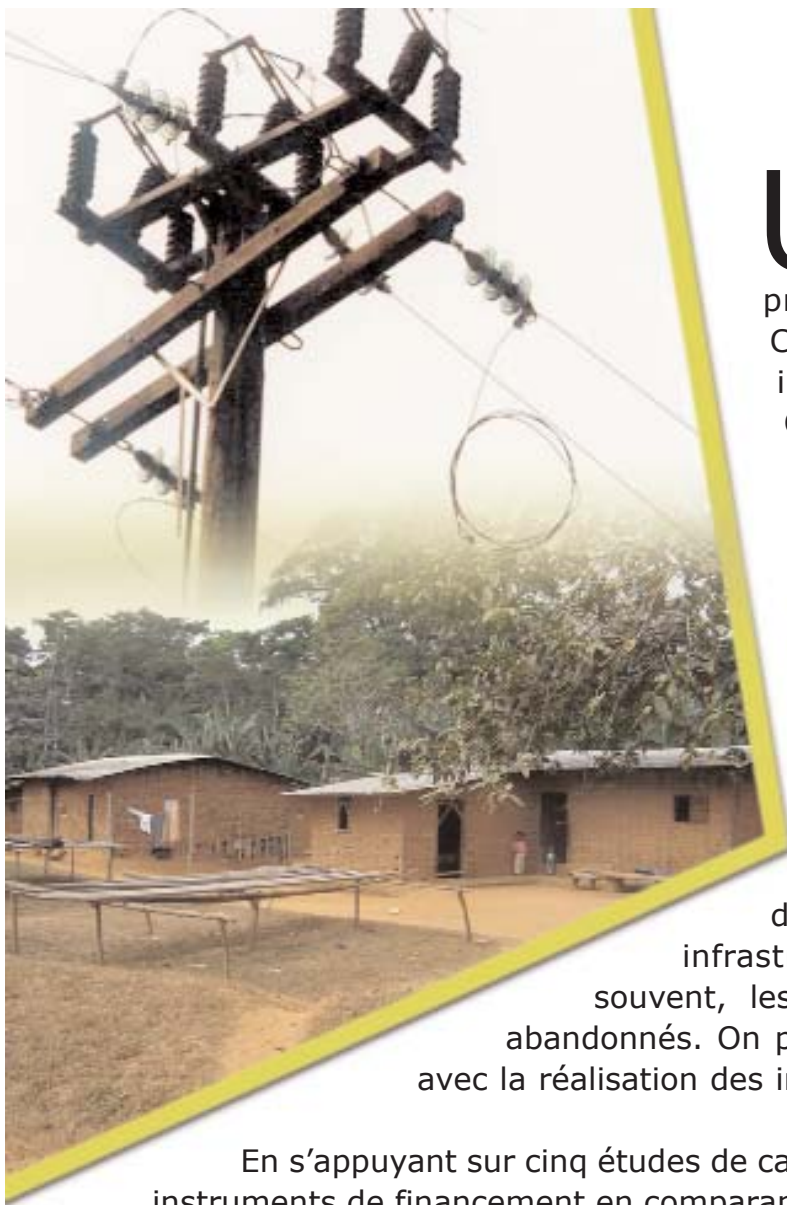
NDJASSAP SAMEN, Richepin est économiste. Il a travaillé au Centre de Recherche et d'Études Prospectives (CREP) - Congo Brazzaville. Il est aujourd'hui chargé des politiques publiques de développement du CANADEL. E-mail : ndjassapsamen@yahoo.fr

NDONGO, Pierre : ancien fonctionnaire au ministère des Postes et Télécommunication, est actuellement maire de la commune (rurale) de Bikok, depuis les toutes premières élections multipartistes tenues au Cameroun en 1996.

NGOMSU FOKI, Moïse (M.B.A en International Management, D.E.A en Sciences Économiques), travaille à la SNV-Cameroun depuis 1995 où il est actuellement conseiller en gouvernance locale, après avoir été gestionnaire de projet, administratif et financier. Il est auteur et co-auteur de nombreuses publications dans le domaine de la gouvernance. E-mail : fngomsufoki@snvworld.org / moisefoki@yahoo.fr

NGONDE, Benjamin : technicien en foresterie tropicale, est le Chef d'Antenne du CERAD pour le Centre et le Sud et Chef du projet d'appui à la gestion de la RFA pour le développement et la lutte contre la pauvreté dans la commune rurale de Campo. E-mail : benngonde@yahoo.fr

NOKO, Aimée est économiste et spécialisée en développement décentralisé et participatif et en analyse organisationnelle. De 2002 à 2006, elle a été coordinatrice du département Décentralisation et Développement local au CANADEL. Elle est actuellement conseiller adjoint en réhabilitation à la Commission Technique de Réhabilitation des entreprises publiques (CTR) au Ministère de l'économie et des finances. E-mail : arnokoza@yahoo.fr



Une accélération des investissements dans les infrastructures de base constitue un enjeu majeur dans le processus de développement local au Cameroun et c'est une condition indissociable de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. La gestion optimale des ressources disponibles constitue un facteur indéniable pour le succès de ce processus. L'État camerounais a consacré des sommes importantes à la construction d'écoles, de centres de santé, d'axes routiers, de marchés, etc. Malgré toutes ces ressources investies, lorsqu'on se déplace en milieu rural, la situation est très préoccupante vu le mauvais état dans lequel se trouvent les quelques infrastructures qui ont été réalisées. Trop souvent, les projets sont oubliés et les chantiers abandonnés. On peut donc se demander ce qui ne va pas avec la réalisation des infrastructures de base sur le terrain.

En s'appuyant sur cinq études de cas, le présent document analyse différents instruments de financement en comparant le mode de sélection et d'exécution des projets d'infrastructure ; il examine l'adéquation entre les réalisations et les besoins de la population bénéficiaire d'une part, et entre les moyens investis et la qualité du produit final d'autre part. Le document soulève les problèmes de gouvernance qui se posent dans l'utilisation des ressources publiques mais il souligne aussi des expériences positives qui laissent envisager un avenir meilleur et méritent d'être valorisées.

Un espoir peut se fonder sur la volonté grandissante des pouvoirs publics de renforcer la gouvernance du système. En outre, la participation effective des acteurs locaux – conseils communaux, gestionnaires d'établissements, associations et organisations locales – peut conduire à une réduction des coûts et des délais de transaction, ainsi qu'à une optimisation des réalisations. Le processus de décentralisation actuellement en cours au Cameroun, sans être un remède miracle, offre un cadre favorable à l'émergence et à l'expression de nouvelles dynamiques sociales et économiques se fondant sur des initiatives impulsées localement.



Royal Tropical Institute