



Article scientifique

Article

2018

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Politique de la suspicion et développement urbain au Cameroun. Le
Programme participatif d'amélioration des bidonvilles (PPAB) dans la ville
de Yaoundé

Belinga Ondoua, Patrick Dieudonne

How to cite

BELINGA ONDOUA, Patrick Dieudonne. Politique de la suspicion et développement urbain au Cameroun. Le Programme participatif d'amélioration des bidonvilles (PPAB) dans la ville de Yaoundé. In: Politique africaine, 2018, vol. 150, n° 2, p. 53–74. doi: 10.3917/polaf.150.0053

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:177947>

Publication DOI: [10.3917/polaf.150.0053](https://doi.org/10.3917/polaf.150.0053)

Politique de la suspicion et développement urbain au Cameroun. Le Programme participatif d'amélioration des bidonvilles (PPAB) dans la ville de Yaoundé

Patrick Dieudonné Belinga Ondoua

DANS **POLITIQUE AFRICAINE** 2018/2 (N° 150), PAGES 53 À 74
ÉDITIONS **KARTHALA**

ISSN 0244-7827

ISBN 9782811125707

DOI 10.3917/polaf.150.0053

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2018-2-page-53.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Karthala.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LE DOSSIER

PATRICK DIEUDONNÉ BELINGA ONDOUA

**POLITIQUE DE LA SUSPICION
ET DÉVELOPPEMENT URBAIN
AU CAMEROUN. LE PROGRAMME
PARTICIPATIF D'AMÉLIORATION
DES BIDONVILLES (PPAB)
DANS LA VILLE DE YAOUNDÉ**

À partir de l'analyse d'un programme de développement urbain, cet article a pour ambition de montrer comment s'est effectué le redéploiement du pouvoir étatique au Cameroun grâce à ce que nous appelons un gouvernement par la suspicion exercé sur la société civile. Suspicion « par le bas », d'une part: la mise en scène du Programme participatif d'amélioration des bidonvilles (PPAB) comme un don de l'État a eu pour effet pervers la diffusion du soupçon et de la méfiance au sein des populations locales à l'égard des actions et des dépenses des acteurs associatifs. Suspicion « par le haut », d'autre part: les responsables du PPAB se sont désresponsabilisés en confiant à une ONG le soin d'opérer en tant qu'agent semi-étatique. Cette dernière a alimenté des formes de surveillance et de contrôle sur les associations locales.

Malgré le développement¹ d'un urbanisme de plan depuis l'époque coloniale², le phénomène de « bidonvilisation » prend une ampleur accrue au Cameroun ces dernières décennies, où près de 70 % de la population vit dans des habitats dits spontanés, alors que le taux de bidonvilisation mondiale se situe en moyenne autour de 32 %³. Pour expliquer cet état de fait, on met généralement en avant une mauvaise gouvernance, faite de corruption et de « dissolution des responsabilités⁴ », les conséquences des inégalités – les classes prolétaires étant reléguées vers les périphéries, loin de toute

1. Je tiens sincèrement à adresser ma profonde reconnaissance et gratitude à Béatrice Hibou pour son accompagnement lors de la rédaction de cet article.

2. C. Coquery-Vidrovitch, « De la ville en Afrique noire », *Annales*, vol. 61, n° 5, 2006, p. 1087-1119.

3. Voir ONU-Habitat, « Profil urbain national du Cameroun », Nairobi, Unon, 2007.

4. P. Bissek, *Habitat et démocratisation au Cameroun: enjeux africains d'une chasse gardée*, Paris, Karthala, 1994.

forme de société urbaine⁵. On a souvent avancé le fait que la planification entraîne le centralisme des politiques urbaines et l'urbanisme du bulldozer dont le propre est de favoriser des opérations de restructuration par la démolition. L'urbanisme de plan serait également pourvoyeur de logements sociaux aux normes réglementaires élevées et ne saurait donc satisfaire la demande de logements des couches moyennes et pauvres qu'il faut alors simplement faire déguerpir⁶. Plutôt que de contenir et de réduire les bidonvilles, l'urbanisme du bulldozer alimenterait de ce point de vue le phénomène de déplacement des populations pour former d'autres bidonvilles. C'est dans cette optique que, depuis les années 1970, des organisations internationales, et en premier lieu la Banque mondiale, militent pour un urbanisme par projets⁷ à même de « mettre un logement adéquat à la portée d'un grand nombre en un laps de temps relativement court et de réduire le coût de l'offre⁸ » dans une logique qui privilégie les opérations de réhabilitation ou de restauration. Contrairement à l'urbanisme de plan, porté par une logique de restructuration des bidonvilles qui passe souvent par leur destruction, l'urbanisme par projets est favorable à un urbanisme participatif, le principe étant que « les quartiers spontanés ou sous équipés ne doivent plus être détruits, mais améliorés et réhabilités⁹ ». Ce fut le cas dans le cadre du fameux Projet Nylon consacré à la ville de Douala en 1980. Ce projet visait l'assainissement foncier et infrastructurel du quartier Nylon qui, à l'époque, représentait l'un des bidonvilles les plus importants du pays. Mais l'approfondissement de la crise économique et les problèmes rencontrés lors du processus de régularisation foncière expliquent l'interruption de cette première expérience dès 1987¹⁰. Ce n'est qu'en 2009 que, cette fois sous la coordination d'ONU-Habitat, en partenariat avec le Groupe Afrique Caraïbe Pacifique (ACP), le Cameroun bénéficia du financement de la Commission européenne (CE) pour la réalisation du Programme participatif d'amélioration des bidonvilles (PPAB). Ce fut là l'occasion de réintroduire le mécanisme de la « gouvernabilité

5. H. Lefebvre, *Le droit à la ville I*, Paris, Anthropos, 1968; D. Harvey, *Villes rebelles. Du droit de la ville à la révolution urbaine*, Paris, Libella, 2015.

6. L. Godin, « Préparation des projets urbains d'aménagement », *Document technique de la Banque mondiale*, n° 66, Washington, Banque mondiale, 1987.

7. A. Osmont, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 1995.

8. Brochure 1975 de la Banque mondiale, citée par A. Osmont, « La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales », *Politique africaine*, n° 17, 1985, p. 65.

9. Y. G. Ogalama, *La pratique de l'urbanisme en Afrique subsaharienne: bilan et perspective stratégique. L'exemple de la ville de Bangui (Centrafrique)*, Thèse de doctorat, Tours, Université François-Rabelais, 2013, p. 74.

10. J.-C. Bolay, « La question du développement urbain: structuration des secteurs dits formel et informel. L'exemple de la zone Nylon à Douala, Cameroun », *BISS*, vol. 10, 1988, p. 108.

programmée¹¹», c'est-à-dire un mécanisme de gouvernement qui, dans le domaine du développement urbain, est favorable à un fonctionnement par petits projets menés sur une durée très limitée (n'excédant généralement pas un an).

C'est la zone dite de Nkolbikok (Yaoundé 6^e) qui fut choisie comme zone pilote pour le PPAB. Sur la carte administrative de Yaoundé, la zone couverte par le PPAB est composée de cinq quartiers (Melen 6, Melen 7A, Melen 7B, Melen 9 et Nkolbikok 2). Implicitement, le PPAB proposait une nouvelle territorialisation politique, puisque Nkolbikok en tant que zone n'est que pure création du programme. Les cinq quartiers concernés forment une ceinture autour de Yaoundé et partagent pratiquement les mêmes difficultés en termes d'assainissement. Le programme n'avait pour cible, au départ, que Nkolbikok 2. Mais, d'après ses promoteurs techniques, eu égard à cette structure en cercle, la manière la plus efficace d'intervenir à Nkolbikok 2 et d'y résoudre ses problèmes était d'accorder une attention aux quartiers environnants. C'est donc seulement pour ne pas dénaturer le nom du projet initial que la dénomination «Nkolbikok» a été conservée. La zone totalise une superficie de 72 hectares et a une diversité socio-démographique avec près de 25000 habitants.

La mise en œuvre du PPAB s'est effectuée dans un contexte de crise des politiques urbaines au Cameroun. L'insuffisance flagrante des fonds budgétaires alloués à l'urbanisme expliquait le nécessaire et urgent recours à un « plan Marshall » selon le ministre de l'Habitat et du développement urbain¹².

Cette incapacité financière soulève au moins deux grandes difficultés pour l'État. La première réside dans le lien entre légitimité du régime et assèchement budgétaire : ne pouvant plus effectivement compter sur sa bourse pour mener des opérations stratégiques de légitimation par le clientélisme et par l'emploi des dispositifs de violence à grande échelle comme il le faisait plusieurs décennies plus tôt, l'État doit imaginer d'autres mécanismes de légitimation. La seconde grande difficulté pour le gouvernement réside dans l'articulation entre économie d'endettement et souveraineté. La question se pose de savoir comment il concilie les conditionnalités, liées aux prêts accordés par des États

11. M. Ndongo, *L'intervention de la Banque mondiale et la reconfiguration institutionnelle au niveau local : analyse de huit projets de développement urbain au Sénégal (1972-2006)*, Thèse de doctorat, Montréal, Université du Québec, 2010.

12. « Communication de S. E. Jean-Claude Mbwentchou, ministre de l'Habitat et du développement urbain, à l'occasion de la 26^{ème} session du conseil d'administration d'ONU-Habitat », Nairobi, 9 mai 2017, p. 4 et 6.

ou par des organisations internationales, et l'impératif, tout aussi pressant, de satisfaire les populations, et par-là aussi, de « sauver la face¹³ ».

Dans le cadre de cet article, nous nous demanderons comment, sous l'apparence d'un pouvoir diminué par la crise, pour lequel la grammaire des projets et la présence de la société civile sont considérées comme des outils techniques devant apporter des solutions aux problèmes identifiés, le pouvoir étatique exerce sa domination et redéploie ses mécanismes de légitimation à travers son « pouvoir de coordonner¹⁴ ». En nous appuyant sur la socio-anthropologie des espaces urbains africains¹⁵, nous ferons une analyse du PPAB en termes d'ethnographie du politique. À partir d'entretiens effectués entre juillet et septembre 2017 auprès des participants au programme, et plus particulièrement de sept associations locales qui ont porté les projets d'infrastructures à Nkolbikok, nous nous proposons de dégager les différentes technologies et stratégies de domination spécifiques qu'a mises en œuvre l'État au Cameroun dans un contexte où, pourtant, « la concentration des moyens de la contrainte peut difficilement être réalisée à partir des ressources classiques, c'est-à-dire celles dont se servait jusqu'ici l'État », et où, dès lors, « ces ressources n'existent simplement plus, [et] ne sont plus disponibles dans les mêmes quantités¹⁶ ». De fait, ces mécanismes de domination suggèrent le renforcement du « bloc hégémonique au pouvoir¹⁷ », un renforcement qui, après s'être alimenté à partir des formes de contrôle des élites politiques et économiques, se réalise en quelque sorte « par le bas¹⁸ », auprès de la société civile. Cela non pas tellement grâce à une récupération institutionnelle ou à une cooptation du phénomène et des acteurs de la société civile par l'État¹⁹ mais, de façon beaucoup plus complexe et détournée, en s'appuyant sur et en alimentant une économie du soupçon nourrie par des significations, des justifications et des pratiques liées à la méfiance, aux insinuations et aux présuppositions. En bref, notre travail cherche à mettre en évidence les significations hautement politiques des pratiques de la suspicion ordinaire, en prenant cette dernière comme objet d'étude spécifique.

13. Pour parler comme Erving Goffman, *Les rites d'interaction*, Paris, Éditions de Minuit, 1974.

14. L. Thévenot, « Autorités à l'épreuve de la critique. Jusqu'aux oppressions du "gouvernement par l'objectif" », in B. Frère (dir.), *Le tournant de la théorie critique*, Paris, Desclée de Brouwer, 2015, p. 216-235.

15. J.-P. Olivier de Sardan, « De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces urbains africains », *Revue Tiers Monde*, n° 191, 2007, p. 543-552.

16. A. Mbembe, « Du gouvernement privé indirect », *Politique africaine*, n° 73, 1999, p. 105.

17. J.-F. Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006 [1989].

18. J.-F. Bayart, A. Mbembe et C. Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2008.

19. P. Quantin (dir.), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris/Bordeaux, Karthala/CEAN, 2005.

Par souci de son image vis-à-vis de la population locale, le Minhdu (Ministère de l'Habitat et du développement urbain) a insisté sur le fait que le PPAB était un don particulier fait aux gens de Nkolbikok. Or, on connaît la force du don pour tisser des liens sociaux forts : le don signifie « l'acceptation de l'alliance proposée ou sa confirmation. [...] Quand on donne, on sollicite l'amitié de celui à qui l'on donne²⁰ ». La conscience de ce don éveilla chez les habitants des attitudes de type « *kel di* » (« va manger » en langue bété) dont a parlé Bayart²¹, et qui ont pris corps, dans notre cas, sous la forme bété du « *nkel di* » (« allons manger »). La référence au don n'est donc en rien anodine. Elle participe d'une stratégie qui voudrait renforcer des liens de reconnaissance avec les populations locales. Ce que dit Béatrice Hibou sur le cas de la domination autoritaire est très intéressant à ce sujet. Analysant la diversité des situations de l'économie politique du cadeau et du don dans des situations autoritaires, elle note que l'une de ses logiques est « non pas "tenir" et "acheter", mais [aussi] "obliger" à la reconnaissance permanente²² ». Seulement, le fait que ce don n'ait pas été réel a eu pour effet secondaire, non pas de délégitimer les agents du Minhdu, mais de conforter leur position hégémonique en mettant en péril l'image des acteurs associatifs, accusés par les populations locales d'intentions de détournements des fonds.

En effet, les dynamiques sociopolitiques qui ont accompagné la réalisation du PPAB à Nkolbikok confortent bien la thèse de la « politique du ventre » analysée par Jean-François Bayart il y a maintenant près de trente ans²³ : en misant sur le répertoire du don, les organismes de coordination ont participé au redéploiement d'une gouvernementalité qu'on ne peut certes pas réduire à une corruption généralisée, mais qui renvoie à une conception spécifique du pouvoir. Par rapport au contexte étudié par Bayart, ce qui a changé, c'est la conjoncture socio-économique dans laquelle cette politique du ventre se déploie. Le contexte de crise généralisée de l'État-providence au Cameroun accentue le recours – qui existait auparavant sous une forme moins visible – aux acteurs associatifs ou privés – ce que Béatrice Hibou, en s'inspirant de Max Weber, a appelé « la décharge²⁴ ». Or, à la fois malgré et grâce à cet état de crise, l'État a fini par mettre en œuvre, dans le cadre du PPAB, un ensemble de stratégies très subtiles lui permettant de préserver sa légitimité vis-à-vis

20. S. Dzimir, « Don, science, morale et politique. Contribution pour une gauche nouvelle », *Revue du Mauss*, n° 27, 2006, p. 258.

21. J.-F. Bayart, *L'État en Afrique...*, op. cit., p. 10.

22. B. Hibou, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011, p. 42.

23. J.-F. Bayart, *L'État en Afrique...*, op. cit.

24. B. Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'État? », *Critique internationale*, n° 1, 1998, p. 151-168;

B. Hibou, « La "décharge", nouvel interventionnisme? », *Politique africaine*, n° 73, 1999, p. 6-15;

B. Hibou (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

des populations locales. Les agents du « bloc hégémonique au pouvoir²⁵ » ont mené une stratégie de philanthropisme tronqué, ayant pour effet pervers de rediriger les éventuelles critiques classiquement adressées à l'État vers les acteurs associatifs locaux, désormais dans le radar de la population locale. Ne disposant plus d'autant de ressources que durant les premières décennies après l'indépendance, la « politique du ventre » a dû être renouvelée, notamment à travers la politique du « comme si²⁶ », et c'est ce qui a conduit à l'adoption des comportements soupçonneux très accentués chez les populations locales.

Par ailleurs, comme nous le verrons, l'analyse de l'exécution des projets-PPAB révèle que deux grandes figures apparaissent parmi les organismes de coordination : le Programme de gouvernance urbaine (PGU) et l'ONG Era-Cameroun. Mais, sur le terrain, c'est le second qui était le plus visible. Era-Cameroun agissait dans le cadre d'une « "publicisation" d'agents privés²⁷ », c'est-à-dire d'une « décharge » selon les termes d'une « administration indirecte et privée [...] de l'exercice de la souveraineté²⁸ ». En tant que telle, elle avait en principe pour rôle d'assurer l'accompagnement des associations locales avant et pendant la réalisation de leurs projets respectifs. Cette tâche de suivi et d'appui s'est réalisée à deux niveaux : au niveau de la formation des acteurs et au niveau de l'exécution de leur budget. Mais, s'appuyant sur cette mission d'accompagnement, Era-Cameroun a exercé une forte pression sur les acteurs locaux qui n'a pu être effective que par la diffusion d'une ambiance de suspicion.

Notre démonstration va donc se dérouler sur deux niveaux : nous montrerons de façon concrète comment s'est constitué le lien entre « politique du ventre » et politique de la suspicion à travers la politique du « comme si » dans un contexte de raréfaction des ressources économiques au Cameroun. Ensuite, nous illustrerons comment s'est opéré un contrôle des acteurs associatifs qui n'a pu se mettre en place que parce qu'un climat de suspicion avait été instillé à leur encontre. Mais, avant cela, nous voudrions brièvement présenter les principales caractéristiques (logiques et acteurs) de notre terrain qui nous permettront de mieux étayer notre démonstration.

25. J.-F. Bayart, *L'État en Afrique...*, op. cit.

26. Nous tirons la notion du « comme si » des travaux de B. Hibou, notamment de *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006, p. 18.

27. J.-F. Bayart, *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004, p. 79.

28. *Ibid.*

LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES DU PPAB DANS LA ZONE DE NKOLBIKOK

Le programme PPAB, cofinancé par la Commission européenne, est l'exemple par excellence du nouveau principe de gestion urbaine qui promeut la « bonne gouvernance » par la « transparence » et la « participation », constituant, au moins sur le plan rhétorique, une véritable rupture dans les techniques de gouvernement urbain au Cameroun. Il entend en effet impliquer les populations locales et la société civile, aux côtés de l'État, dans les processus de politiques d'aménagement urbain, à travers leur consultation et leur réappropriation du programme. Cette logique participative a été réalisée à Nkolbikok à travers l'organisation d'un partenariat entre des organismes publics – le ministère de l'Habitat et du développement urbain (Minhdu), le Programme de gouvernance urbain (PGU), la Communauté urbaine de Yaoundé (CUY), généralement chargée des missions de planification, de gestion et de contrôle de la ville – et une ONG, Environnement-recherche-action (Era)-Cameroun, spécialisée dans les questions techniques d'aménagement urbain et chargée de l'exécution technique du PPAB. Cette association a été créée en septembre 1995 par un groupe de chercheurs et d'ingénieurs. Ce n'est qu'en 2013 qu'elle a pris la forme juridique d'une ONG. Elle est constituée d'une assemblée générale d'une dizaine de personnes (universitaires et acteurs publics) bénévoles et d'une vingtaine de personnels contractuels travaillant sous la direction générale de Monsieur Emmanuel Ngnikam. Era-Cameroun a été choisie, dans le cadre du PPAB, comme sous-traitante auprès du Minhdu pour ses qualifications techniques. L'ONG a par ailleurs l'habitude de traiter de la même manière avec le ministère dans le cadre de nombreux autres projets et programmes. Et, outre les cotisations de ses propres membres, c'est surtout grâce à des services rendus dans le cadre de projets divers avec d'autres organismes et associations que l'ONG trouve des moyens de financement supplémentaires pour assurer son fonctionnement.

À ces organismes de coordination s'ajoutaient de nombreuses autres structures publiques plus ou moins concernées par le dispositif pour constituer un organe appelé Équipe-pays, dirigé par le coordinateur du PGU. Il s'agissait notamment du ministère de l'Administration territoriale et décentralisée, de celui de l'Économie, de la planification et de l'aménagement du territoire, celui des Domaines, du cadastre et des affaires foncières, de la Commune d'arrondissement de Yaoundé 6^e et du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale, ainsi que d'un conglomérat d'experts. L'Équipe-pays avait pour tâche de dresser un bilan du programme à travers un comité de pilotage ou de suivi pour chaque opération. Parallèlement, un certain nombre

d'acteurs de la société civile ont été choisis pour porter des projets. Une participation des populations locales était requise, à travers des financements et une implication effective des habitants au bénéfice des activités et des travaux liés au PPAB.

Tous ces acteurs se sont articulés autour de plusieurs volets : le volet de la sécurisation foncière (confiée à Era-Cameroun) ; le volet des investissements, composés à la fois des travaux liés à l'éclairage public (dont Era-Cameroun avait assuré la maîtrise d'ouvrage), des travaux de voirie et des travaux de franchissements consistant à la mise en place de dalots²⁹ (confiés à la CUY) ; et le volet des fonds communautaires pour la construction d'infrastructures (confié aux acteurs de la société civile locale sous la coordination directe d'Era-Cameroun, et indirecte du Minhdu et du PGU). C'est de ce dernier volet et de ses principaux acteurs (associations, populations locales et organismes de coordination concernés) qu'il s'agira tout au long de cet article.

De fait, seul un nombre réduit d'associations devait être retenues pour porter les projets du volet lié aux infrastructures. À cette fin, un appel à projets avait été lancé par une commission de sélection coordonnée par le président de la Commune d'arrondissement de Yaoundé 6^e. Cette commission comprenait deux membres d'Era-Cameroun, un membre du Minhdu, et un membre du PGU. En diversifiant ainsi les acteurs de la commission, la logique poursuivie était celle de la transparence et de l'objectivité dans la sélection des candidats. Il était surtout question d'insister sur la dimension participative du PPAB.

Dix-neuf associations de Nkolbikok postulèrent. L'appel à projets posait comme critères d'éligibilité l'implantation de l'association dans la zone de Nkolbikok, et exigeait des associations qu'elles aient une expérience reconnue d'au moins trois ans et un projet convaincant qui serait évalué par la Commission de sélection, devenue par la suite Commission de suivi des projets et qui était, en fait, la matérialisation, sinon le relais, de l'Équipe-pays sur le terrain.

À l'issue de l'appel à projets, l'association Tam Tam Mobile a été chargée du projet d'extension du service payant de pré-collecte des ordures ménagères ; le Gic Auto Emploi de l'appui au renforcement des jeunes de la zone aux métiers urbains comme l'électrification et la fabrication des parpaings ; le Gic Sareca de la lutte anti-vectorielle par le procédé de la dératisation ; l'association Acdesos du projet d'accès à l'eau, hygiène et assainissement en vue du curage du ravin du quartier Melen 7B ; l'association Ajem de la mobilisation citoyenne pour l'assainissement dans la partie inondable de la zone à travers l'installation et l'entretien de dégrilleurs ; et l'association Ifad du projet d'assainissement

29. Les dalots sont, en génie civil, de petits canaux construits en dalles et qui servent à faciliter la circulation des eaux.

de la rivière Edzoa Mballa. Avant cela, l'Association des ressortissants de la zone de Nkolbikok (Arzon) avait été créée et faisait même partie de la Commission de suivi des projets où elle était représentée par cinq membres. Cette association avait été créée pour permettre une meilleure représentation de la population locale dans l'interface avec les autorités publiques et l'organisation de celle-ci selon un plan d'action définie par elle³⁰.

Chacune de ces associations locales et plusieurs autres œuvraient déjà quotidiennement dans des domaines divers comme l'éducation et les problèmes des jeunes³¹, l'eau, l'électricité ou l'hygiène pour tenter d'améliorer les conditions de vie des populations locales³². Même si le chef du quartier a une autorité plus ou moins affirmée quand il s'agit de l'organisation de la vie quotidienne et du patronage des activités des associations locales, ces dernières, chacune à son niveau, exerçaient leurs activités (et continuent de le faire) généralement soit sur leur initiative propre, soit sur celle de divers partenaires de développement étrangers ou locaux. Et c'est dans le cadre de ces activités quotidiennes que des formes de proximités entre les acteurs associatifs et des partenaires comme Era-Cameroun se sont généralement tissées³³.

Aux associations et aux populations locales avait été ainsi accordée, à côté des organes étatiques, une marge non négligeable dans le processus de réalisation du PPAB. Une fois ces structures participatives mises en place, la répartition des sommes allouées à chacune des associations a eu lieu sur le terrain dit « Maïs » et sous la houlette du ministre de l'Habitat et du développement urbain. La solennité de cet épisode devait mettre en scène les bonnes pratiques du ministère en termes de bonne gouvernance et de transparence. Devant toute la population locale de Nkolbikok, chaque association reçut une grande enveloppe dans laquelle se trouvait un chèque géant sur lequel était inscrit le montant total nécessaire pour la réalisation de chaque mini-projet qui intégrait, dans les faits, l'ensemble des autres activités (ou volets) du PPAB.

30. Nous ne sommes pas parvenus à nous entretenir avec deux des sept associations, Ifad et Ajem. La première parce que la responsable était tombée malade bien des mois avant le début de notre enquête ; la seconde parce que le responsable était allé poursuivre ses études en France, en conséquence de quoi la structure avait été dissoute.

31. Terrain : participation à une leçon d'éducation civique animée par l'association Tam Tam Mobile, se déroulant habituellement chaque mercredi, Yaoundé, août 2017.

32. Terrain : visite guidée dans toute la zone, par Monsieur Modou Pascal, chargé de la communication de l'association Acdesos, Yaoundé, 21 août 2017 ; entretien avec deux représentantes de l'association des femmes de Melen 7B, Yaoundé, 9 août 2017. Cette association organise chaque premier samedi du mois des activités d'« investissement humain » pour, par exemple, « mettre les rigoles à jour ».

33. Nos allers-retours à Era-Cameroun pendant notre terrain nous ont permis de constater une présence de Tam Tam à Era. De même, lors de notre entretien avec Acdesos, la responsable a avoué qu'elle cherchait à se rapprocher du coordonnateur d'Era.

DE LA STRATÉGIE DU DON PAR L'ÉTAT À LA SUSPICION PAR LE BAS

Le PPAB a connu deux grandes premières phases importantes, la phase 1 étant liée à la construction du profilage urbain de Yaoundé et la phase 2 à la planification des actions participatives dans la zone de Nkolbikok. Il est intéressant cependant de revenir sur la phase 3, liée à la mise en œuvre effective du programme. Il est surtout intéressant de revenir sur l'événement fondateur de cette phase du PPAB que constitue l'épisode des grandes enveloppes. Ce dernier n'a pas seulement permis à l'État d'éviter d'être invectivé par une population qui était initialement condamnée aux opérations de déguerpissement à la veille des élections présidentielles de 2011. Il a surtout produit des effets de surveillance diffus au sein de la population locale, qui ont mis à mal la dynamique associative en la soupçonnant de tous les maux.

*Incompréhensions autour du financement du PPAB
et éveil des appétits de gain*

Comme dans tous les projets prévus pour le PPAB dans la ville de Yaoundé, les activités de construction des six infrastructures étaient financées grâce à des fonds dits « communautaires ». Ces fonds impliquent la participation de la communauté, ou plus exactement celle des bénéficiaires du programme. En pratique, ils devaient être obtenus à la fois à travers la contribution de l'État, des acteurs de la société civile et enfin des populations locales elles-mêmes. Mais ce cofinancement ne fut pas clairement énoncé lors de l'épisode des grandes enveloppes. Du fait de la mise en scène du don de l'État, la population locale ne prit pas la mesure de sa participation active et non négligeable dans la réalisation de ces travaux. En effet, sur les chèques géants étaient inscrites d'énormes sommes correspondant au total de ce que l'État et les autres acteurs privés (associations et habitants) allaient donner tout au long de l'exécution des travaux qui leur avaient été confiés. En l'absence d'explication, la population locale avait compris que les associations avaient ce jour-là reçu, en une seule fois, le total des sommes inscrites constituées en don de l'État. Cette mésinterprétation explique que l'enthousiasme du début s'estompa rapidement face aux délais de paiement, et laissa la place à des interrogations, à de la réticence, voire à de l'hostilité.

La différence de comportement des populations face à cette exigence de contribution met en lumière le rôle des intermédiaires que sont les organismes de coordination présentés plus haut. Car tous les habitants de Nkolbikok ne réagirent pas de la même manière : les activités entreprises pour le fonctionnement de l'Arzon furent largement financées par certains habitants qui

contribuèrent à hauteur de 1 500 francs CFA par mois et par habitant inscrit à l'Arzon³⁴, tandis que les travaux entrepris par Tam Tam Mobile le furent à hauteur de 20 % du montant total du projet, à savoir 1 000 francs CFA par mois³⁵. Ces différences de contribution n'étaient pas déterminées en fonction des caractéristiques sociologiques de la population car, lors de notre terrain, nous avons pu observer que ceux qui avaient participé venaient de couches sociales diverses : fonctionnaires et travailleurs de l'informel ; jeunes et vieux ; femmes et hommes ; chômeurs et personnes occupées ; habitants de zones inondables et habitants dans les zones solides. Ces différences s'expliquent plutôt par le comportement varié des organismes de coordination en termes de diffusion de l'information. Tous savaient que les populations devaient participer au financement. Tous savaient aussi, depuis la phase 2 du PPAB, que les ressources disponibles obtenues des bailleurs de fonds étaient autour de 500 millions de francs CFA alors même que les besoins pour la réalisation du programme dans son intégralité tournaient autour de 14 milliards de francs CFA³⁶. En fait, l'une des conditionnalités du PPAB était que l'État lui-même arrive à mobiliser une part des financements pour assurer les activités liées au relogement des populations locales. Plus concrètement, ce cofinancement était une forme de prêt concessionnel et impliquait ce faisant qu'à côté des 85 % de financement des bailleurs de fonds, le gouvernement lui-même devait rassembler les 15 % restant. Les besoins en financement du PPAB ayant été déterminés à 14 milliards de francs CFA, il devait donc faire un apport de 2,1 milliards de francs CFA. Mais cette somme n'était pas à couvrir par la seule partie étatique. 20 % de ce montant devait être fourni par les populations et les associations locales (porteuses de projets). Plus précisément, sur les 2,1 milliards de francs CFA (qui représentaient 15 % des 14 milliards de francs CFA), 315 000 000 de francs CFA devaient être apportés par les populations locales pour l'ensemble des opérations du programme, l'État ne devant plus que 2 068 500 000 francs CFA. Incapable de réunir, avec le seul budget étatique, l'ensemble des sommes exigées par le bailleur de fonds, le gouvernement ne put bénéficier de l'ensemble de l'enveloppe prévue initialement par l'Union européenne. C'est ce qui explique que l'État n'ait fini par recevoir que 500 millions de francs CFA

34. Entretien avec le chef du bloc n° 2 de Nkolbikok 2, ancien délégué de l'Arzon, Yaoundé, 22 août 2017.

35. Entretien avec le président de Tam Tam Mobile, Yaoundé, 3 août 2017.

36. Entretien avec le coordinateur du PGU, Yaoundé, 16 août 2017, et entretien avec l'ancien vice-président de l'Arzon, membre de la Commission de suivi des projets, chef du bloc n° 8 du quartier Nkolbikok 2, Yaoundé, 22 août 2017.

Cameroun, l'État stationnaire

(soit 635 000 dollars) pour l'ensemble du programme³⁷ alors même que les besoins en financement déterminés à la phase 2 avoisinaient les 14 milliards de francs CFA. Certains des organismes de coordination tentèrent, dès le début, de transmettre l'idée de l'obligation d'une participation des populations elles-mêmes, tandis que d'autres choisirent de laisser à ces dernières l'impression que le financement était une manne et alimentèrent la désinformation par leur comportement.

L'épisode des grandes enveloppes produisit un autre effet : l'éveil des appétits de gain. Comme nous l'a raconté le responsable de Tam Tam Mobile, le ministre aurait dit, sur le terrain Maïs lors de la distribution des enveloppes, en s'adressant aux associations retenues : « Voilà l'argent que l'on vous donne ; dépensez-le bien car on se connaît³⁸ ». Déjà, cette invitation des populations locales à la distribution solennelle des enveloppes, au-delà de la volonté des acteurs d'être transparents, peut être considérée comme une forme de recherche de familiarité ou de convivialité dans les mécanismes de commandement. Les habitants deviennent alors les réceptacles et les témoins de la majesté du potentat qui, toujours, donne et pourvoit. Cette quête de convivialité, qu'illustre bien la première phrase du ministre, aurait, pour sa part, sonné l'heure des petits appétits et leur diffusion au sein de la population locale. « On nous prenait pour des millionnaires », témoigne la présidente de l'Acdesos³⁹, et ceci d'autant plus que les habitants de la zone avaient compris que le don de l'État ainsi constitué en grandes sommes d'argent se devait d'être redistribué directement aux populations concernées. Dès lors, ces dernières s'étaient senties fondées dans leur revendication à « manger » et à « boire » puisque manne il y avait : tous devaient pouvoir en bénéficier de bon droit.

Simultanément, un climat hostile s'est instauré : par exemple, à ceux qui, comme Gic Auto Emploi ou Gic Sareca, adoptaient des attitudes qui indiquaient qu'ils s'étaient approprié la manne, on réservait des critiques acerbes ; et à ceux qui, comme Acdesos ou Tam Tam Mobile, représentaient la figure des associations un peu plus austères, on réservait davantage de critiques encore. Cette austérité signifiait en effet, aux yeux des populations locales, une attitude typique de l'avarice. Toute résistance ou toute attitude préférentielle de la part des acteurs associatifs était perçue comme le signe que ces derniers comptaient « manger » seuls ou seulement avec les leurs, chose

37. « Termes de référence de la visite officielle du sous-secrétaire général des Nations Unies, directeur exécutif d'ONU-Habitat, D^r Joan Clos, au Cameroun, du 15 au 17 février 2016 », <http://resaud.net/docs/Actualités/2016_AB_CompteRendu_Cameroun.pdf>, consulté le 29 octobre 2018.

38. Entretien avec le président de Tam Tam Mobile, Yaoundé, 3 août 2017.

39. Entretien avec la présidente d'Acdesos, avec l'assistance de son chargé de communication, Yaoundé, 16 août 2017.

évidemment inadmissible pour les habitants. Au point que la présidente de l'Acdesos se rappelle de cet épisode où le gestionnaire des projets, qu'elle avait elle-même engagé, avait fini par se brouiller avec elle et colportait partout l'idée qu'elle avait l'intention de s'approprier, pour son propre compte, l'argent donné par l'État. Elle nous a également rapporté : « Il y a un bassa, le jour qu'on est venu faire l'interview, qui sort pour me fusiller. Il dit qu'on nous a donné de l'argent et on n'a pas partagé⁴⁰ ». De même, le coordinateur de Tam Tam Mobile a fait part de la tension dans laquelle il vivait. Il craignait, en effet, de s'acheter de nouveaux biens pour lui-même de peur que la population locale ne l'accuse de détourner des fonds publics. Cela au point que, selon les impressions qu'il avait à ce moment-là, « il t'est interdit de changer d'habits » jusqu'à la fin du projet afin de s'épargner des regards critiques⁴¹. Cette suspicion généralisée a pu prendre des formes fantasmatiques. Il a ainsi été reproché au président d'Ajem d'avoir mangé égoïstement en se payant un billet d'avion pour la France. Or, il s'avère que ce voyage avait été financé par une bourse d'étude obtenue en France et que, pour éviter toute critique, le président d'Ajem avait bien pris la peine de clôturer son projet, comme nous l'ont confirmé les responsables d'Era-Cameroun et des associations, précisant même qu'Ajem avait été la première à terminer sa mission et à la soumettre à évaluation⁴². Mais on voit que « l'ère du soupçon⁴³ » a fait fi de mesures de précaution sur le sujet. Les acteurs associatifs se retrouvent surveillés, la suspicion par le bas les rendant presque inertes. « Et les gens se disent qu'on a eu les chèques gratuitement et on veut reprendre leur argent... ça a vraiment noyé le projet⁴⁴ », se souvient le manager de Sareca alors que l'association tentait de procéder au recouvrement des parts dues par la population locale.

Certains, parmi les habitants locaux, adoptèrent des stratégies de surenchère qui consistaient à faire payer plus cher aux acteurs associatifs la vente ou la location de lieux ou de biens. Non sans humour, le délégué d'Auto Emploi nous résuma la situation en disant que « dès qu'on nous voyait, on ne nous voyait que comme des billets de 10 000 francs!⁴⁵ ». Cela avait par exemple justifié, à son endroit, qu'une tontine auprès de laquelle il avait effectué un emprunt de 150 000 francs CFA lui impose un taux d'intérêt de 30 % par

40. *Ibid.*

41. Entretien avec le président de Tam Tam Mobile, Yaoundé, 3 août 2017.

42. Entretien avec l'expert en animation d'Era-Cameroun, Yaoundé, 7 août 2017.

43. Pour reprendre le titre du célèbre livre de Nathalie Sarraute, *L'ère du soupçon*, Paris, Gallimard, 1956.

44. Entretien avec le manager des projets du Gic Sareca, Yaoundé, 16 août 2017.

45. Entretien avec le président de l'association Auto Emploi, Yaoundé, 21 août 2017.

mois (et non les 1 à 5 % par mois habituels) ou qu'on lui loue un local à 30000 francs CFA au lieu des 10000 francs CFA habituels⁴⁶.

Les critiques et la méfiance à l'encontre des associations ne provenaient pas seulement des populations bénéficiaires du programme. Elles émanaient également des employés des associations. Nombre de ceux qui s'étaient engagés auprès d'elles comme main-d'œuvre pour exécuter les projets s'étaient ensuite désistés, invoquant un salaire trop peu élevé. Avec pour perspective la manne représentée par le chèque versé par l'État, la récompense se devait d'être conséquente. Ignorant que la main de l'État avait été courte, les salaires effectivement perçus n'atteignant pas le montant attendu, ces employés avaient préféré procéder à des départs rapides et à des accusations de corruption et d'égoïsme portées contre les porteurs de projets : c'est dans ces termes que s'annonçait la diabolisation des acteurs associatifs locaux, permettant ainsi à l'État de sortir presque conforté de cette stratégie de participation et de promotion de la société civile.

*Vulnérabilité des populations et exclusivité tronquée du don :
le gouvernement en quête de légitimité*

L'épisode des grandes enveloppes a permis de mettre en avant la sollicitude du Minhdu vis-à-vis des populations locales, en jouant sur la carte du don. L'emprunt à Michel Foucault de son concept de « pertinisation⁴⁷ » permet de mettre en évidence le fait que si la stratégie par le don a été productive, c'est parce que le gouvernement a su ou pu jouer d'un contexte de sociabilité gagné par « une rareté matérielle extrême⁴⁸ » et, donc, par la vulnérabilité et l'incertitude des populations, renforçant ainsi son pouvoir d'exemption. Comme le rappelle Zygmunt Bauman, « la vulnérabilité et l'incertitude humaines sont les fondements de tout pouvoir⁴⁹ » en ce que, justement, elles légitiment la « réponse officielle » de l'État et, par là même, son pouvoir d'exception. Ce pouvoir, dans le cas qui nous intéresse ici, a pris forme dans le

46. *Ibid.*, 12 août 2017.

47. M. Foucault, « Leçon du 25 janvier 1978 », in M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil, 2009. À travers ce concept, Michel Foucault désigne le fait, pour tout pouvoir étatique, d'asseoir légitimement son autorité en composant nécessairement, d'une manière ou d'une autre, avec les désirs, les besoins, les exigences (ce qu'il englobe sous la notion générique d'« effets ») des populations. Partant de ce concept, nous avons voulu monter en généralité dans l'analyse politique du « don » à Nkolbikok.

48. A. Mbembe, « Du gouvernement privé indirect », *op. cit.*, p. 106.

49. Z. Bauman, « Pouvoir et insécurité. Une généalogie de la "peur officielle" », *Esprit*, n° 299, 2003, p. 46.

corps du don, qui a contribué à créer et à entretenir des relations de proximité avec les populations locales alors même que, sur les chèques ainsi « donnés », il n'y avait pas que la contribution du Minhdu (en réalité celle des bailleurs de fonds) qui était indiquée. En outre, la stratégie du don n'évoque, ici, rien d'autre que cette pratique de la domination qui, jouant sur les imaginaires, table sur le caractère cérémonial de la performance publique⁵⁰. Et ce qui est particulièrement notable dans notre cas est le fait que cette économie politique du cérémoniel a non seulement mis les populations locales en situation de subordination, mais a surtout permis au Minhdu d'exercer sa domination sur les acteurs associatifs en activant et en dressant contre eux les mécontentements et les insatisfactions des habitants locaux.

De ce fait, deux logiques du don, qui ont à voir avec le contexte de crise actuelle, ressortent de cette stratégie. D'une part, le dispositif du don a permis la perpétuation de l'État-providence, ou du moins de l'imaginaire de l'État pourvoyeur universel et illustre donateur même en période de baisse des ressources ; d'autre part, ce dispositif a été l'opportunité d'affirmer la position centrale occupée par l'État, tablant sur le registre de l'incertitude et de la vulnérabilité des populations. Par conséquent, le don a surtout participé d'un certain « blanchiment » de l'incapacité de l'État à assumer sa part financière dans le cadre du PPAB. Et, en cela même, il n'y a pas qu'une simple stratégie par le don. Il y a ce qu'on pourrait appeler la ruse du don. C'est ce qu'a illustré magnifiquement le « voilà l'argent que l'on vous donne » du ministre : en prétendant de cette façon à l'exclusivité de la « réponse officielle », dans une proximité paternaliste avec les populations locales, il a conforté l'image providentielle du gouvernement tout en omettant de clarifier le statut de cette main providentielle désormais courte, nécessitant la participation des bénéficiaires de sa générosité.

DE L'ACCOMPAGNEMENT AU CONTRÔLE DES ACTEURS LOCAUX : LES MÉCANISMES DE LA SUSPICION PAR LE HAUT

Si la stratégie par le don dont nous avons parlé plus haut a eu pour principal effet le blanchiment des difficultés budgétaires de l'État, il en est allé tout autrement de l'accompagnement. La dynamique de l'accompagnement vers laquelle nous allons nous tourner ici a surtout permis aux organismes de coordination de justifier une logique de versement aléatoire par tranches.

50. A. Mbembe, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique en Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000, p. 149.

Car tous savaient que le don de l'État ne provenait pas directement du budget gouvernemental, mais des bailleurs de fonds dont les aléas bureaucratiques et la conditionnalité empêchaient un versement unique. L'essentiel s'est surtout joué autour de deux présupposés liés à l'ignorance et à la mauvaise foi des acteurs associatifs.

Ignorance présupposée et nécessité de la formation et du suivi des acteurs associatifs

Le PPAB demandait une certaine maîtrise des rouages techniques spécifiques en montage de projets. Même si les associations sélectionnées connaissaient la zone dans laquelle elles devaient intervenir, toutes ne connaissaient pas ces techniques. Il fallait organiser à l'adresse des acteurs associatifs un programme d'apprentissage à la réalisation des microprojets pour améliorer leur « capacité ». Les promoteurs du PPAB au niveau central avaient ainsi présupposé leur non-maîtrise parfaite des aspects et des enjeux très pointus de la réhabilitation urbaine. C'est pourquoi des mesures de formation et de suivi-évaluation furent prévues dans le cadre du programme. Les séances de formation avaient généralement lieu au siège même d'Era-Cameroun et du PGU. Lors de ces séances, étaient aussi bien abordées les bases élémentaires de la projection (élaboration d'un rapport de projet, formation à la communication et à la comptabilité par exemple) que les exigences requises pour les besoins spécifiques du PPAB à Nkolbikok ou la « bonne » façon de les formuler selon des tournures précises et normées. Un canevas de tâches était précisé dans un document contractuel assorti de clauses spécifiques signées entre l'ONG et les associations locales. Selon les termes mêmes d'Era-Cameroun, ces séances consistaient surtout en des réunions qui avaient été démultipliées en conseil des délégués tenu tous les trois mois, en réunion chaque lundi à quinze heures, et en des réunions au niveau du PGU⁵¹. Ces réunions-formations permettaient alors aux associations de faire le point sur l'avancement de leurs activités et de bénéficier des conseils de la Commission de suivi pour améliorer leur performance. C'est dans ce sens qu'au cours de l'exécution effective des projets, des stagiaires, payés sur la bourse du PPAB, leur furent également affectés par Era-Cameroun. Quoi qu'il en soit, cette formation a été une expérience enrichissante pour les responsables associatifs qui ont capitalisé sur de nouveaux savoirs. Mais, simultanément, ces réunions et cette formation ont permis d'exercer un contrôle sur les associations qui

51. Entretien avec Monsieur Einstein, ingénieur employé par Era-Cameroun, Yaoundé, 7 août 2017.

a parfois donné lieu à des abus, non sans justifications, de la part d'Era-Cameroun. En effet, la mise en œuvre de ces formations au bénéfice des acteurs et dans l'intérêt des populations locales était indissociable des modes de discipline et de contrôle de ces acteurs. Ces dispositifs étaient effectivement « en acte un pouvoir en train de s'exercer⁵² ».

Cette autre forme de contrôle n'a cependant pas concerné toutes les associations de la même manière. Probablement en vertu du degré de proximité souligné plus haut, certaines associations, comme Tam Tam Mobile, bénéficiaient du crédit accordé à des associations expérimentées et sérieuses ; d'autres devaient assumer leur caractère d'associations encore nouvelles sur le terrain, ignorantes et opportunistes.

Cette pratique différait beaucoup de ce qui se passe habituellement dans la mesure où, dans le cadre du PPAB, il ne s'agissait pas d'un appel d'offres (typique des marchés publics), mais d'un appel à projets qui implique, de fait, une production très détaillée de la documentation relative à la justification des dépenses et de l'avancement des activités point par point⁵³.

Tout compte fait, ce contrôle et cette discipline se sont énoncés de façons diverses. Au niveau des réunions-formations avec Era-Cameroun et le PGU, plusieurs rapports devaient parallèlement être produits par les associations. Les associations locales devaient rendre des rapports mensuels, des rapports trimestriels (selon la durée du projet) et un rapport final, suivis d'une évaluation hebdomadaire véritable effectuée lors des réunions de lundi avec Era-Cameroun, sans compter les évaluations régulières au siège du PGU et les multiples autres enquêtes menées à l'improviste sur les lieux de travail⁵⁴. Si, pour les réunions hebdomadaires, les associations bénéficiaient effectivement de l'expertise des organismes de coordination pour mieux avancer dans leurs activités, les rapports mensuels et trimestriels étaient incontestablement des dispositifs de contrôle : il s'agissait de vérifier l'adéquation des dépenses effectives avec celles prévues et de savoir à quel niveau se situaient les réalisations effectives compte tenu du calendrier prévu. La présentation du rapport final, pour sa part, était un moment de réelles admonestations et de critiques acerbes : à la clôture des projets, les responsables associatifs étaient invités tour à tour à exposer l'intégralité de leurs activités, puis étaient soumis au jugement et aux critiques des membres de la Commission de suivi des projets. Cette dernière technique de gestion était particulièrement menaçante car,

52. G. Deleuze, *Pourparlers*, Paris, Éditions de Minuit, 1990, p. 45.

53. Entretien avec Monsieur Einstein, ingénieur employé par Era-Cameroun, Yaoundé, 7 août 2017.

54. Toutes ces informations ont été récoltées durant notre travail de terrain, à travers des entretiens avec les responsables associatifs et les agents des organismes de coordination, Yaoundé, juillet-septembre 2017.

Cameroun, l'État stationnaire

à son terme, les acteurs associatifs étaient passibles de poursuites judiciaires si jamais un constat de fraudes était avéré. Il y avait des contrôles sur place, *in vivo*, auxquels les stagiaires participaient à un certain niveau puisqu'ils produisaient à leur tour des rapports de constat (en tant que stagiaires) à l'attention d'Era-Cameroun. Ce sont surtout les enquêteurs administratifs mandatés par Era-Cameroun qui ont joué un rôle clé dans la surveillance par le haut dans la mesure où ce contrôle était effectué à l'improviste auprès des acteurs associatifs. On appréhende combien cet accompagnement par la formation, nourrie par une présupposition d'ignorance ou de non-maîtrise parfaite des techniques de développement urbain, a été converti en machine de discipline et de contrôle par Era-Cameroun et le PGU.

Mauvaise foi présupposée des associations, « bonne » gouvernance et machines de contrôle

Si les dispositifs de savoir, constitués par les différentes réunions et formations décrites plus haut, ont été constitutifs des mécanismes de domination que véhicule l'administration indirecte de l'État au Cameroun, ils ne suffisent pas à rendre compte d'une autre dimension très importante de la domination qui a pris forme dans la réalisation du PPAB à Nkolbikok : la diffusion d'un régime de suspicion par le haut. Ce régime de suspicion s'est notamment traduit par de la méfiance par rapport à une « mentalité camerounaise » qui, selon les organismes de coordination, ferait loi dans la gestion des biens publics par les associations au Cameroun. L'on peut penser ici à la petite phrase lâchée par le ministre – « On se connaît » –, dont il a déjà été question plus haut, et qui entendait rendre compte de « la mentalité camerounaise » dans son rapport à l'argent. La « mentalité » avait justement été une entrée par laquelle les organismes de coordination s'étaient appuyés pour exercer leur contrôle à côté des logiques d'accommodation développées chez les acteurs associatifs.

Le responsable de la Sous-direction des opérations d'aménagement et d'embellissement de la direction des opérations urbaines du Minhdu et pierre angulaire du PPAB s'est ainsi exclamé en notre présence, à propos de la question du contrôle-pression effectué par Era-Cameroun sur les associations locales : « Oh ! C'est le Cameroun » et d'ajouter : « Vous pensez qu'on vous donne l'argent, on ne vous contrôle pas ? Les Camerounais sont mêmes comment ? On est en train de faire l'aumône ? Il n'y a nulle part où on vous donne l'argent, on ne vous contrôle pas⁵⁵ ». L'un des ingénieurs locaux d'Era-Cameroun

55. Entretien avec Monsieur Jean Marie Tchoffo, Minesup, annexe Minhdu, Yaoundé, 18 août 2017.

nous avait à peu près dit la même chose : « On connaît les Camerounais⁵⁶ ». Car, généralement, comme nous l'avait expliqué le coordonnateur du PGU, il est connu que lorsqu'on met en place un projet au Cameroun, les associations s'évertuent souvent à truquer les rapports et à prendre l'argent affecté pour les activités à leur compte propre⁵⁷. Même certaines associations qui se sont plaintes de ce contrôle semblaient accorder une certaine légitimité à cet argument, comme nous le disait clairement le délégué d'Auto Emploi : « Au Cameroun, on a du mal à mettre en œuvre les budgets communautaires, on cherche à vendre seulement les résultats⁵⁸ ».

De là prirent notamment forme des mécanismes de gestion discrétionnaire de la part du Minhdu, du PGU et d'Era-Cameroun. Cette autre pratique de la surveillance par le haut s'amplifia à partir du moment où certaines associations comme Sareca, Arzon, Auto Emploi ou Ifad se sentirent étouffées ou infantilisées par Era-Cameroun. D'après les organismes de coordination, ces plaintes ne cachaient rien d'autre que l'expression de « *camerounités* » (en l'occurrence, la logique du détournement de fonds) propres aux associations camerounaises lors de la mise en œuvre des projets de développement⁵⁹. On se souvient du « On se connaît ! » du ministre, qui voulait rendre compte de « la mentalité camerounaise » dans son rapport à l'argent. La mentalité avait justement été un élément sur lequel les organismes de coordination s'étaient appuyés pour exercer leur contrôle, à côté des logiques d'accommodation développées par les acteurs associatifs. Ces expressions culturalistes, loin de devoir être prises pour argent comptant, peuvent donc être interprétées comme une modalité de validation de la mise en œuvre d'autres mécanismes de contrôle et de discipline beaucoup plus appuyés, sur fond de suspicion.

En clair, dans le cadre des mécanismes de gestion discrétionnaire, Era-Cameroun se réservait le droit d'apprécier, de façon unilatérale, la qualité d'avancement des activités des acteurs locaux. Lorsque l'exercice du droit d'appréciation unilatérale donnait lieu à une évaluation non favorable, l'association en question devait d'abord corriger le tir (à ses frais si nécessaire) avant de prétendre à une nouvelle tranche – ce qui pouvait prendre plusieurs semaines ou plusieurs mois. À l'instar de Sareca qui, dans le cadre des campagnes de dératissage, devait concevoir des T-shirts comme cela avait été convenu avec Era-Cameroun, mais qui, peut-être par soucis d'inventivité, avait préféré les produire selon son propre design. « On avait prévu de faire des T-shirts, des banderoles. Je suis allé faire des T-shirts [entendre ici, à ma

56. Entretien avec Monsieur Einstein, ingénieur employé par Era-Cameroun, Yaoundé, 7 août 2017.

57. Cette réflexion nous a été faite tout au long de notre terrain.

58. Entretien avec le responsable de Gic Auto Emploi, Yaoundé, 21 août 2017.

59. Entretien avec Monsieur Einstein, ingénieur employé par Era-Cameroun, Yaoundé, 7 août 2017.

façon, selon mon design], mais on m'a demandé de reprendre. On avait passé plus de deux semaines à [re]faire d'autres T-shirts⁶⁰». Cet exemple montre que la suspicion *a priori* est l'expression d'une méfiance d'Era-Cameroun sur la dépense du manager: n'avait-il pas expressément produit de « faux » T-shirts à bas prix, sans souci pour la qualité, en voulant ainsi s'approprier le reste de l'argent à son compte⁶¹? La seule réponse à laquelle le manager avait donc eu droit de la part d'Era-Cameroun au sujet du remboursement des frais déjà engagés pour les premiers T-shirts était celle-ci: « La dépense là, c'est à tes frais ». Ce mode de gestion discrétionnaire d'Era-Cameroun est encore illustré par le cas précis du délégué d'Auto Emploi. Dans le cadre de ses activités, le délégué se devait de produire des parpaings selon les normes convenues avec les organismes de coordination et de les vendre à des entrepreneurs individuels ou à des industriels afin de favoriser l'emploi des jeunes de la zone⁶². Le prix du parpaing était de 250 francs CFA. Or, par la suite il fut soupçonné d'avoir augmenté les prix de vente des parpaings. Ce soupçon était bien corroboré par l'appréciation négative de la qualité des parpaings fabriqués, selon le rapport des enquêteurs qui auraient même découvert que le plancher acheté pour l'occasion ne se trouvait plus dans l'atelier du délégué au moment de l'enquête faite à l'improviste. Des rumeurs circulaient qu'il l'aurait alors vendu. Ce constat occasionna des reports de versement pour ses tranches: avant de recevoir la tranche suivante, il lui fallut d'abord fabriquer des parpaings de « bonne » qualité et ramener le plancher à sa place. « Les accompagnateurs trouvaient toujours à redire sur la qualité des parpaings⁶³ ».

Mais le contrôle peut également se faire à travers des « mécanismes d'immixtion », qui s'avèrent plus serrés encore comme l'illustre le cas de Marius qui se plaint: « Ils voulaient qu'on leur donne le pouvoir d'intervenir dans nos comptes... c'est anti-démocratique... on a dit programme participatif... Era n'a pas le pouvoir de suspension... c'est le Comité qui l'a⁶⁴ ». Par « mécanismes d'immixtion », nous désignons l'ensemble des pratiques par lesquelles les organismes de coordination ressentaient la nécessité d'intervenir dans les affaires internes des associations, à la fois dans leur organisation et dans leur fonctionnement. Era-Cameroun se faisait souvent le devoir d'agir selon la rhétorique de l'exécution d'office, une notion connue en droit administratif et qui consiste, pour l'administration, à pouvoir prendre unilatéralement des décisions pouvant porter grief aux administrés. Aussi indirecte soit-elle,

60. Entretien avec le manager des projets du Gic Sareca, Yaoundé, 16 août 2017.

61. *Ibid.*

62. Entretien avec Monsieur Marius Nga de Gic Auto Emploi, Yaoundé, 21 août 2017.

63. *Ibid.*

64. Entretien avec Monsieur Marius Nga de Gic Auto Emploi, Yaoundé, 12 août 2017.

sa logique ne procédait-elle pas de l'administration publique? Tel était le raisonnement qui l'accompagnait. Dès lors, « C'était à ne rien comprendre... l'esprit était très autoritaire, les accompagnateurs se prenaient pour des petits dieux », nous a fait remarquer le président d'Auto Emploi⁶⁵. « On n'a pas besoin d'être autoritaire quand on fait le suivi. Le suivi ne signifie pas faire le travail de l'autre à sa place. L'accompagnement ne signifie pas être un "complicateur". Ils t'empêchaient de mettre ton programme comme tu l'as prévu. Ils se comportaient en vase plein ». « La relation [avec Era-Cameroun] était exécration. Ils font tout sauf de l'accompagnement. On dirait qu'ils font tout pour mettre les bâtons dans les roues⁶⁶ ». Au sein du personnel de chaque association, sauf peut-être celui de Tam Tam Mobile, l'ONG avait une forte latitude pour inciter à et pour coordonner des remaniements. C'était principalement le cas pour les managers. Il en va ainsi pour Auto Emploi qui avait initialement choisi « un grand frère du quartier », connu pour avoir une expérience en matière de gestion, et qui avait ensuite été sommé par Era-Cameroun d'employer plutôt un manager choisi par elle-même, et pour la présidente d'Acdesos qui, s'étant brouillée avec son manager, saisit Era-Cameroun pour un changement de manager afin de s'éviter toute mauvaise évaluation. Ce qu'elle obtint.

En fait, tous ces mécanismes de surveillance n'étaient possibles que parce que c'était à Era-Cameroun que revenait le pouvoir de changer les clauses contractuelles selon les exigences et l'avancement des activités et parce que c'est elle, surtout, qui détenait le pouvoir de redistribuer les tranches dont avaient besoin les associations. Si les associations ne procédaient pas comme Era-Cameroun le souhaitait ou comme il avait été convenu avec elle, alors elles étaient menacées de ne pas recevoir les tranches suivantes. Toutes ces techniques de gestion urbaine peuvent bien être définies comme un mécanisme mis en œuvre par l'ONG pour détourner la « décharge » à des fins de contrôle.

Cette situation avait singulièrement contribué à mettre l'ONG en porte-à-faux avec certaines associations locales. Et même si toutes les associations ne nous ont pas exprimé ouvertement des signes de mécontentement, toutes reconnaissaient que le moment de la mise en œuvre du PPAB était une période particulièrement dure et tendue avec Era-Cameroun : l'accident vécu par la responsable d'Ifad, victime d'un AVC, a souvent été mis en relation avec la tension existant durant cette période et selon Acdesos, « ce n'était pas le lait⁶⁷. Nous avons eu chaud avec ce projet⁶⁸ ». Mais les organismes

65. *Ibid.*, 12 août 2017.

66. Entretien avec le manager des projets du Gic Sareca, Yaoundé, 16 août 2017.

67. « Ce n'est pas le lait » est une expression employée au Cameroun pour caractériser une situation particulièrement difficile.

68. Entretien avec Madame Marie-Claire Nintindema, présidente d'Acdesos, avec l'assistance de Monsieur Pascal Modo, chargé de communication à Acdesos, Yaoundé, 16 août 2017.

de coordination se sont, pour leur part, félicités de ce contrôle: «Il fallait ce contrôle sinon ils allaient aller dormir chez eux»; «s'il y a eu des associations qui sont arrivées à la dernière tranche c'est grâce à ce contrôle⁶⁹».

Notre lecture a fait ressortir que les «processus hégémoniques» actuellement à l'œuvre au Cameroun s'articulent à une suspicion et une méfiance généralisées au sein du bloc hégémonique au pouvoir. L'hypothèse de la suspicion généralisée pourrait, selon nous, expliquer l'impression de changements dans le *statu quo*. Dans la perspective de cette analyse, nous pouvons nous demander si cette hypothèse ne permettrait pas d'interroger les luttes hégémoniques pour la captation de ressources diminuées. Autrement dit, à l'aune de ce contexte de crise et de rareté, quelles formes prend la course à l'accaparement ou à l'appropriation de ressources rares au sein des populations et comment cette course s'articule-t-elle avec les rapports de domination et l'exercice du pouvoir, que ce soit en leur sein ou avec l'État? Qu'est-ce qui fait que l'on n'assiste pas à une généralisation de la violence malgré cette raréfaction des ressources de l'État traditionnellement redistribuées au sein de populations cherchant à bénéficier de ces rapports clientélistes? ■

Patrick Dieudonné Belinga Ondoua

Université de Turin (Unito),

École de gouvernance et d'économie (EGE) de Rabat

Abstract

Suspicion Politics and Urban Development in Cameroon. The Participatory Slum Upgrading Programme (PSUP) in the City of Yaounde

Based on the study of an urban development program, this contribution aims at showing how the redeployment of state power in Cameroon has been carried out through a sort of government by suspicion toward civil society. On the one hand, this suspicion politics is bottom-up: the staging of the PSUP as a gift from the state had the perverse effect of spreading attitudes of suspicion on the part of local populations with regards to the actions and expenses of civil society actors and associations linked to the program. On the other hand, suspicion is also top-down: PSUP officials chose to subcontract part of their duties by appointing an NGO to act as a semi-state agent. The latter developed and supported forms of surveillance and control over local associations.

69. Entretien avec l'expert en animation d'Era-Cameroun, Yaoundé, 17 août 2017.