

# Développement de l'hydroélectricité à Bondo: la communication pour l'engagement de la communauté dans la mise en œuvre du projet

**Auteur:**

Carl Bruessow

**Fond:**

MMCT

**Malawi | 2012**



Latin American and Caribbean  
Network of Environmental Funds

## Études de Cas

# Développement de l'hydroélectricité à Bondo: la communication pour l'engagement de la communauté dans la mise en œuvre du projet

### Contexte

Le Fonds de Protection du Mont Mulanje (MMCT) est un fonds de dotation environnemental initialement créé par le Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM/GEF) à travers la Banque Mondiale. La mission du fonds est de sensibiliser et de mobiliser les populations en faveur de la protection et de la gestion responsable des ressources naturelles et de la biodiversité dans la Réserve Forestière du Mont Mulanje et d'assurer une redistribution équitable des bénéfices qui en découlent. Aux côtés du ministère des Forêts et d'autres partenaires, le MMCT s'emploie donc à appuyer les activités de protection, de recherche, de gestion et d'augmentation des connaissances sur le Mont Mulanje et ses ressources, de façon transparente, professionnelle, engagée et participative.

La Réserve mondiale de biosphère du Mont Mulanje est située au sud-est du Malawi, un pays de l'Afrique du Sud-est. Avec une surface de 640 km<sup>2</sup> et un point culminant à 3 002 mètres, le Mont Mulanje est probablement le plus grand massif isolé (inselberg) du monde. La plupart des plaines environnantes, situées à une altitude de 500 à 700 mètres, sont très fertiles, et les précipitations abondantes de la région (de 2 000 à 4 000mm) permettent l'existence de nombreux villages de petits exploitants agricoles. Mais la demande en eau reste un problème critique. Essentiellement concentrée sur la culture du thé, l'activité économique n'est pas suffisante pour empêcher la pauvreté qui constitue un défi environnemental.

Créée en 1927, la Réserve forestière du Mont Mulanje est administrée par le ministère des Forêts, dont l'attitude protectionniste et le manque de moyens ont provoqué de nombreux mécontentements parmi la population locale. La réserve possède de nombreuses ressources qui permettraient d'améliorer les conditions de vie dans la région, telles que

l'eau, le tourisme, le bois, l'énergie et la biodiversité, dont les principaux usagers sont les 300 000 habitants des villages environnants, principalement de petits exploitants travaillant la terre dans un périmètre de 7 km autour de la réserve.

Il est important de rappeler que la pauvreté persiste malgré la richesse des ressources et de la biodiversité de la montagne. Le paiement de services écosystémiques, tels que le projet de PCH que nous décrivons ici, pourrait profiter aux efforts de protection et aux populations locales.

L'énergie constitue un véritable défi local, le bois étant utilisé comme principale source pour l'alimentation ménagère et collective. Selon une étude récente, de nombreux cours d'eaux pourraient recevoir des microcentrales hydroélectriques. L'électricité produite stimulerait l'économie locale et desservirait les foyers soit par un réseau câblé soit par des systèmes de chargement de batteries. Il faut pour cela obtenir l'appui d'investisseurs, d'experts techniques, d'institutions de microcrédit et de gestionnaires compétents

## Conception du projet pilote

Le projet est fondé sur un principe d'adaptabilité et de recherche d'expertise externe. Nous avons aussi pris soin de mobiliser les populations locales dès le départ pour mieux tenir compte de leurs besoins. Cela s'est traduit par une approche multidisciplinaire constamment remise à jour. L'obtention de la confiance des investisseurs et des bailleurs a aussi constitué un volet important de nos activités, en vue d'obtenir des effets de levier en faveur de la protection de la nature.

La réussite du projet dépendait de l'ampleur de son montage institutionnel. Il fallait donc mobiliser les populations locales (en tant que consommateurs, propriétaires partiels et partenaires de la mise en œuvre), les partenaires de développement (pour appuyer financièrement le projet, effectuer les études et évaluer le potentiel de développement économique), des partenaires techniques (pour la conception et l'orientation de la construction, du fonctionnement et de la maintenance) et l'Autorité de Régulation de l'Énergie du Malawi (pour l'obtention des permis et la supervision). Enfin, il fallait aussi mobiliser le ministère de l'Énergie en vue d'obtenir un appui national, des orientations sur la politique du secteur et la confiance des bailleurs.

Le MMCT /MuREA était en charge de la mise en œuvre du projet, et c'est la population locale qui a déterminé les façons dont elle voulait communiquer sur les aspects opérationnels de l'intervention.

Le MMCT a essayé de ne pas manipuler la population à ses fins, mais plutôt de construire des leaderships locaux. Gouvernance et incitation ont donc été les maîtres mots du volet communication, puisque c'est ainsi que fonctionnent ces populations villageoises rapprochées.

Le projet consistait à construire une microcentrale hydroélectrique pilote pour desservir les villages et créer des opportunités de développement. Le cours d'eau, le canal et la centrale sont situés sur des terres communales. La population a joué le rôle de « gardiens du projet » et de consommateurs d'électricité, et devait aussi fournir la main d'œuvre et les matériaux de construction tels que le sable et les pierres, deux contributions très importantes vu la taille du projet.

## La communication

L'étude du contexte local s'est révélée fondamentale pour déterminer les meilleurs modèles de communication et d'interaction. Une scolarité faible et un analphabétisme élevé, ainsi que la rareté des postes de radio ou de télévision limitaient le recours à la communication écrite et faisaient de la communication orale la meilleure solution. Le recours à des affiches de sensibilisation à l'environnement a aussi permis d'attirer l'attention de la population.

**“ À terme, le projet a montré que la communication ne coûtait pas forcément cher en argent, mais qu'elle constituait un engagement nécessaire et long. ”**



Il était aussi important de respecter les coutumes de gouvernance et de prise de décision des populations locales. Comme ces villages possèdent des conseils chargés de diriger et de superviser les projets locaux, il était naturel de travailler avec ces groupes et de se réunir avec les chefs et les membres du conseil pour traiter des questions de supervision et informer les villageois. À terme, le projet a montré que la communication ne coûtait pas forcément cher en argent, mais qu'elle constituait un engagement nécessaire et long.

Au Malawi, l'implication des populations locales dans les projets de développement est une tradition déjà ancienne qui permet une approche consensuelle des priorités, la création d'emplois et les dons en nature, ainsi qu'un transfert de la propriété des installations garantissant la maintenance et les soins futurs.

En vue de conserver l'engagement de la population, il a fallu avoir recours à certains aspects de motivation. Des voyages d'étude ont permis aux villageois de connaître des projets homologues au Zimbabwe et en Mozambique, et en apportant l'électricité aux foyers, aux commerces, aux dispensaires et aux écoles, le projet devait largement contribuer à améliorer les conditions de vie de la population locale. Il fallait aussi maintenir le rythme des travaux, ce qui n'a pas toujours été facile pour des raisons de conjoncture politique et économique, le président de la République devenant de plus en plus dictatorial et refermant le pays sur lui-même, ce qui rendait l'obtention de matériaux de construction et de carburant une tâche extrêmement difficile.

Notons que les efforts réalisés pour maintenir le niveau de main d'œuvre et de fourniture de matériaux ont constitué une grande partie du projet, ainsi que la motivation individuelle, puisque les villageois devaient offrir du temps de travail pour gagner des crédits d'électricité. Nous avons aussi produit du matériel de diffusion : un film, des communiqués de presse, des journées de sensibilisation de la presse etc., en vue d'assurer la popularité du projet au niveau national.

## L'évaluation

L'engagement de la population a fait l'objet d'une évaluation récente effectuée par un consultant local indépendant. Ce dernier était chargé d'analyser les expériences et le rôle du comité jusqu'à présent et de proposer des améliorations ou d'autres modèles de mobilisation pour les projets suivants. L'évaluation a surtout porté sur les comités, les chefs de village et les villageois, avec peu d'autres intervenants.

### 1. La formation des comités et leur fonctionnement

Pendant la mise en œuvre du projet, deux comités ont été constitués l'un après l'autre pour diriger les travaux de la microcentrale de Bondo. Chacun des sept villages concernés devait nommer trois représentants de leur

confiance, dont au moins une femme. Un des critères établis par l'Agence des Énergies Renouvelables de Mulanje (MuREA) pour ce choix étaient que les représentants sachent parler et écrire en anglais. Les villageois ont rajouté l'exigence que les personnes sélectionnées n'assurent pas d'autres tâches bénévoles dans leur village, de manière à garantir leur plein engagement. Ce critère a été abandonné par la suite. Le résultat a été l'élection de représentants que certains chefs considéraient comme trop jeunes et inexpérimentés, et d'autres comme trop instruits. Le président et le vice-président étaient âgés d'une trentaine d'années et avaient fini leurs études secondaires. Selon les chefs, les critères de choix incluaient un comportement humain et tolérant face à la critique, une bonne écoute, la capacité de contribuer véritablement et une expérience antérieure de coordination de travaux communautaires.

Un deuxième comité de sept membres ayant été extrait du premier pour former le Conseil des usagers d'électricité qui entrerait en fonction à la fin des travaux, les villageois ont dû élire un nouveau membre par village pour conserver à 21 le nombre total des membres de l'Assemblée générale. Les sept membres du conseil ont été élus par l'Assemblée générale qui a aussi réélu les membres du bureau selon les mêmes modalités, sauf que cette fois-ci la MuREA a demandé aux chefs de reconfigurer le comité en remplaçant certains occupants de postes clés, notamment le président et le secrétaire : selon le premier président, les deux ne se supportaient pas l'un l'autre.

Problèmes de mise en œuvre – Selon les chefs, le premier comité est entré en conflit avec son bureau pour deux grandes raisons :

- le comité avait l'impression que le bureau ne partageait pas suffisamment avec lui les informations financières du projet
- le comité avait l'impression que le bureau ne déléguait pas assez les responsabilités concernant la fourniture des matériaux, comme il était d'usage dans les projets communautaires traditionnels de construction de ponts, d'écoles et de puits. Ce qui est certain c'est que le bureau avait insuffisamment éclairci le comité quant à son rôle et à ses responsabilités dans la remise du projet.

Du point de vue du bureau, le comité avait changé depuis que son mandat avait expiré et il était devenu infantile, inefficace et incapable d'assurer la mobilisation de la population

Représentation de la population au comité – À mi-parcours, la composition du comité a changé et le nombre de ses membres est passé de 7 à 24. Il avait en effet été constaté que certains sous-villages avaient été exclus de l'élection, et que Bondo était en réalité constitué de sept villages et cinq sous-villages, à qui on a demandé d'indiquer deux représentants chacun. Le nouveau comité était donc composé par neuf femmes et 15 hommes.

Orientation appropriée – Le comité s'est plaint de ne pas recevoir d'orientations formelles de fonctionnement, alors qu'il leur avait été dit pendant les séances de formation que des règles leur seraient fournies pour leur permettre de guider les travaux. D'un autre côté, ils disposaient d'un avant-projet de charte élaboré pendant la formation et qu'ils n'utilisaient pas. À mon avis l'avant-projet de charte aurait dû être élaboré vers la fin du chantier pour inclure des questions concernant le fonctionnement de l'ouvrage, puisque c'était la première expérience des villageois dans ce domaine.

## 2. Interaction du comité avec d'autres structures et participation au projet.

La coopération :

- Au départ, la MuREA et le chef principal ont élaboré un plan qui a été communiqué par la suite au comité et aux autres chefs pour convaincre les gens d'apporter du sable et des pierres sur le chantier.
- Le système a changé avec l'élection du second comité : les messages étaient d'abord transmis par le bureau au comité, puis aux chefs et finalement à la population.

Une des règles de concertation les plus importantes était la tenue de réunions de planification hebdomadaires du comité, et de réunions bimensuelles entre le comité et les chefs afin de faire le point sur les réalisations et de prévoir les tâches à venir. Les réunions avec les chefs sont éventuellement devenues hebdomadaires pour accélérer les travaux. La seconde, bien que n'étant pas à proprement parler une règle mais qui a eu un impact direct sur la participation, a été de constituer une caisse pour organiser des repas à la fin des réunions. Ces réunions hebdomadaires, dont le seul coût a été l'achat de nourriture pour les participants, ont joué un rôle fondamental pour assurer la communication et maintenir la mobilisation.

Si on s'attendait à ce que les représentants des villages convainquent les villageois à travailler, la réalité a été bien différente. Dans un village, un chef a fait le tour des habitants en personne pour les appeler à quitter le chantier

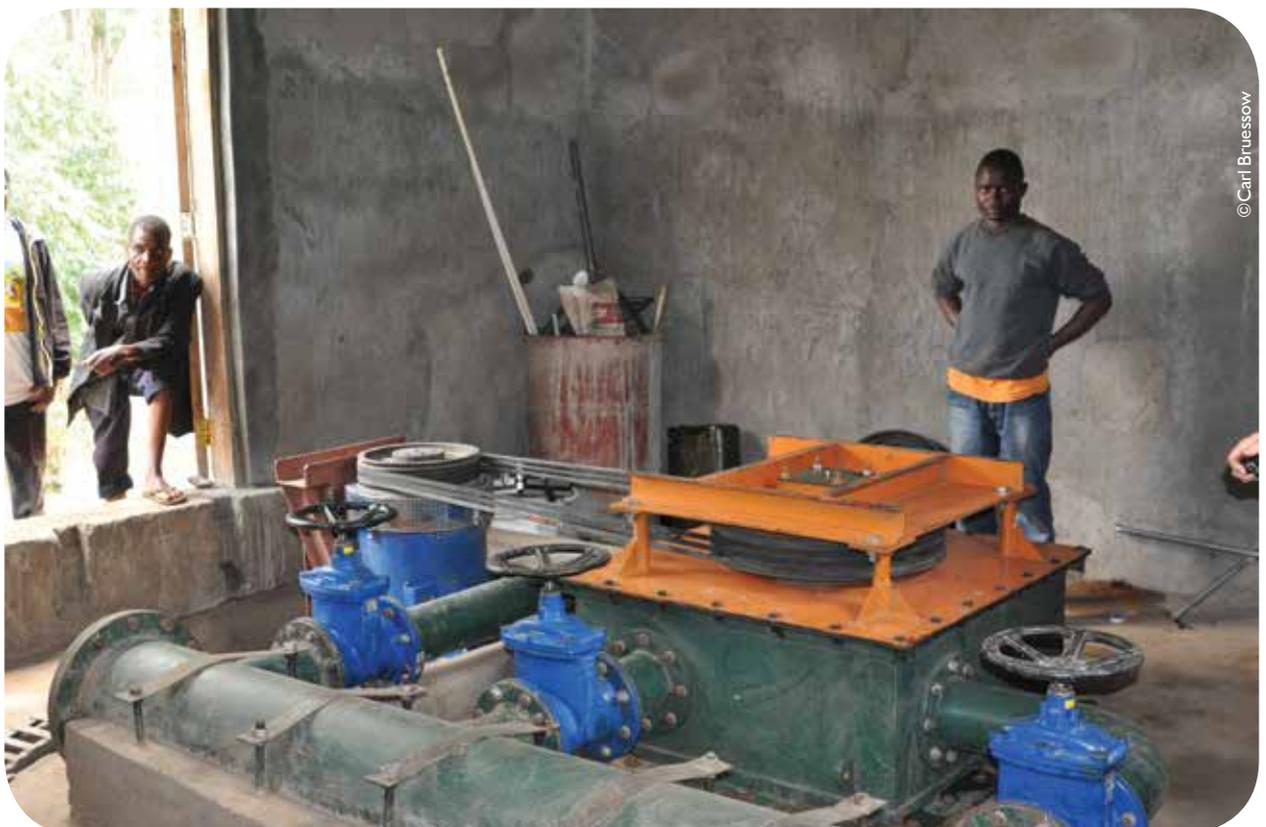
et a envoyé des messagers dans les autres villages pour faire de même. Le rôle du Comité de Développement du Village (VDC) dans le projet n'a pas été clairement établi alors qu'il aurait dû participer amplement à la planification et à la mise en œuvre d'un projet concernant le développement du village. Le chef principal et d'autres participants ont déclaré que le VDC n'avait joué aucun rôle dans le projet et qu'aucun de ses représentants n'était venu travailler avec les villageois. Ils attribuent ce fait à l'indolence des représentants du VDC, mais il est possible que cette situation résulte simplement d'un manque de coordination des parties concernées par la MuREA. Tous les chefs et les membres du comité ont accusé le VDC ne s'activer que pendant les campagnes de distribution d'engrais gratuits. Il reste que s'ils avaient été mobilisés, les membres du VDC auraient pu renforcer le message du développement auprès des autres villages de Bondo.

La différence de participation aux travaux entre les villages est peut-être un indicateur des effets que la centrale aurait sur chacune des localités et leurs populations. Le village le plus engagé était celui qui avait donné sans compensation des terres pour construire l'ouvrage. Puis venait le deuxième village le plus proche de la microcentrale, où le chef lui-même faisait le tour des maisons pour appeler les habitants à travailler. Du côté de la population, les hommes comme les femmes citent la construction d'un moulin à maïs comme leur principale motivation, suivie par l'électrification de leur dispensaire et des écoles. Les personnes ayant participé aux travaux n'étaient pas seulement mus par l'idée d'avoir l'électricité chez eux, mais aussi par le fait que leur raccordement au réseau coûterait moins cher que pour ceux qui n'y auraient pas participé. Pour les prochains projets, il conviendra d'évaluer soigneusement la volonté et les qualités de leadership des chefs traditionnels et des membres des comités locaux de développement.

### 3. Les stratégies d'incitation à la participation

Travail à temps partiel sans alimentation – La participation des populations était importante au début du projet, la plupart des personnes travaillant bénévolement pendant 2 ou 3 heures par jour. Puis elle est retombée à mesure que la durée du chantier s'allongeait.

Repas après les réunions des chefs et du comité – Le comité a créé une caisse volontaire dans laquelle chaque chef et chaque membre versait 100 MK (30 cents US). Cet argent a permis d'organiser des repas après les réunions, ce qui a augmenté la participation. Le comité a essayé d'étendre le système aux villages du projet en demandant à la MuREA de leur fournir un sac de maïs et de haricots, mais celle-ci a refusé en alléguant qu'il s'agissait d'une contrepartie de la population. La MuREA a rajouté que le projet avait déjà pris à son compte certains coûts tels que l'achat de briques, le transport de sable et de pierres qu'il n'était pas possible de produire localement, ce qui ne faisait pas partie du budget du projet.



Apportez votre assiette et votre verre (programme d'alimentation scolaire) – L'organisation Practical Action Zimbabwe a introduit ce programme en avril 2012 à l'occasion d'une formation sur le terrain de 15 jours pour les populations locales, juste avant la mise en fonctionnement et en concession de la microcentrale. De nombreuses personnes ont en effet comparu pendant 15 jours mais les travaux n'ont pas pu aboutir suite aux difficultés chroniques d'approvisionnement en matériaux de construction. Certains disent aussi que le délai de 15 jours n'était pas réaliste au regard de l'importance des travaux restant à réaliser. Le rythme des travaux s'est accéléré quand les travailleurs ont été divisés en groupes dirigés par des personnes expérimentées du bureau ou de la communauté. La journée de travail est aussi passée à quatre ou cinq heures quand les travailleurs ont accepté de travailler de 6h à 14h en échange d'un thé/sobo à 8h, d'un déjeuner à 12h et de l'arrêt des travaux à 14h. Cela a coûté environ 35 000 MK par jour pendant les 20 premiers jours d'avril 2012.

## Succès et défis

Soulignons tout d'abord que les réunions de projet n'ont rien coûté. La clef du développement local consiste toujours à mettre en œuvre des stratégies de participation qui ne profitent pas aux individus. Sinon les projets deviennent l'otage des demandes d'allocations, de nourriture etc. C'est un dilemme que l'on retrouve dans toute l'Afrique et qui conditionne souvent le succès ou l'échec d'un projet. Rappelons toutefois qu'un montant de 5 000 dollars a permis d'organiser la visite d'étude du comité sur un projet semblable au Zimbabwe, ce qui lui a donné une idée concrète des changements positifs que le projet pourrait provoquer et a motivé ses membres, de retour dans leurs villages, à mobiliser les populations jusqu'à la fin du chantier.

### Succès

- Les réunions bimensuelles des chefs et du comité ont été décisives en terme de planification et de contribution locale ;
- Toutes les réunions faisaient l'objet d'un ordre du jour précis et de procès-verbaux écrits dans la langue locale ;
- La création des groupes de travail chargés d'une tâche précise a permis d'apporter un nouvel élan au chantier, les travailleurs sachant ce qu'ils auraient à faire le lendemain même quand les membres du bureau n'étaient pas là ;
- L'alimentation gratuite pendant et après le travail a permis d'améliorer la participation, ainsi que le programme d'alimentation scolaire. Il conviendra dans le futur d'examiner plus soigneusement la question des repas, qui a un impact sur la participation de la population, des membres du comité et des propres chefs.

### Défis

- Pénétration dans la communauté locale ; la sensibilisation au projet aurait pu être meilleure ;
- La diffusion des informations financières aurait pu être plus transparente au regard des rôles escomptés de la population et de la MuREA pendant le chantier et la mise en fonctionnement ;
- Le manque de réalisme sur la quantité de matériaux nécessaires a beaucoup nui à la planification de la contribution de la population et des capacités de stockage nécessaires ;
- Le refus de certains employés de tenir compte des suggestions des villageois concernant la conception et la construction de l'ouvrage ont été mal reçues et ont provoqué des désistements de dernière minute.
- L'irrégularité de l'approvisionnement en matériaux est très critiquée par le bureau et est considérée comme la principale cause du manque de participation et des retards pris par le projet.
- Les innovations apportées sans discussion préalable avec les chefs, telles que la distribution de t-shirts et la fourniture de repas sur les chantiers ont été très mal prises par les dirigeants locaux. En l'occurrence, le manque de communication est manifeste.
- Enfin, les règles du comité pendant la construction auraient dû inclure des formes de coopération entre la population et l'agence responsable, dont on ne peut que remarquer l'absence.