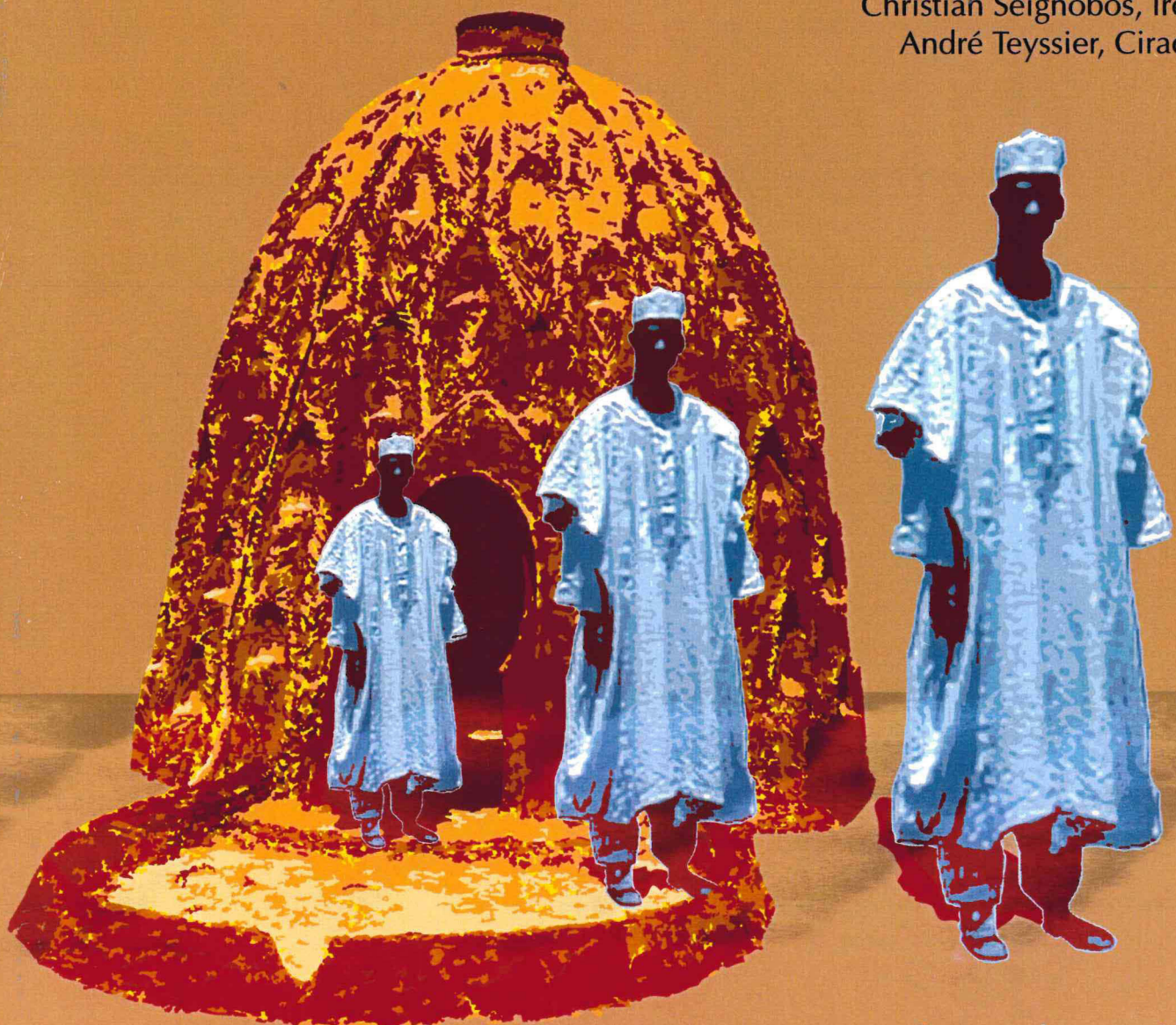


Ministère de l'agriculture du Cameroun
Scac Cameroun

Eléments d'une stratégie de développement rural pour le Grand Nord du Cameroun

III - Annexes

Hamadou Ousman, Terdel
Christian Seignobos, Ird
André Teyssier, Cirad



Septembre 2002

8. Diagnostic territorial et planification locale : une référence sur les piémonts mofu

André Teyssier

Termes de référence

Une étude préparatoire aux interventions d'appui aux communautés rurales du Nord-Cameroun dans le cadre du fonds bilatéral pour l'initiative Ppte

En perspective d'un projet de développement multisectoriel au Nord-Cameroun sur financement intervenant dans le cadre de l'initiative Ppte, il est envisagé d'engager une réflexion sur les enjeux de développement de la région et sur la cohérence du dispositif de l'aide publique. Comment s'y prendre ? Expertise pour définir une stratégie globale de développement ou « co-construction » d'une politique régionale de développement avec les acteurs de la société civile ? Il semble opportun de croiser ces deux approches complémentaires.

La définition d'une vision stratégique du développement régional passe par une analyse réalisée à partir de données descriptives permettant un état des lieux et la mise en relief de tendances lourdes. Elle se détermine en tenant compte des contraintes exercées par la globalisation de l'économie mondiale et en fonction d'un regard critique sur les conceptions, les modalités de mise en œuvre et les résultats du développement au cours des dernières décennies.

La prise en compte des grands enjeux de développement et l'élaboration d'une stratégie d'interventions relèvent d'analyses statistiques, d'entretiens avec les opérateurs, de consultations de la littérature des organismes de développement et de concertations avec différentes instances ministérielles. La définition de grandes orientations ne peut être plausible qu'à condition d'un partage des observations et des réflexions avec les autres bailleurs de fonds intervenant dans la région. Elle doit également tenir compte des nombreux travaux initiés récemment par le Ministère de l'Agriculture pour élaborer une stratégie de développement agricole et de l'action des missions régionales du Ministère de l'Aménagement du Territoire.

Il s'agit d'un travail d'experts, mandatés par différents corps ministériels et diverses institutions financières.

La remise en cause d'un développement vécu comme une figure imposée par les administrations, la politique de décentralisation impulsée par le Gouvernement camerounais, les perspectives de transfert de responsabilités et de maîtrises d'ouvrage et l'émergence de nouveaux acteurs obligent aujourd'hui à tenir compte des aspirations d'une société civile naissante (organisations de producteurs, groupements féminins, associations diverses, Ong,...). Cette nouvelle donne pose des questions de méthode.

Comment faire peser les besoins exprimés par les citoyens sur les choix de développement ? Comment rendre intelligible la demande sociale et la formuler en programmes de développement ? Quelles instances légitimes et représentatives permettraient d'instaurer le dialogue nécessaire entre des communautés aux intérêts parfois divergents, au sein de sociétés rurales peu formées et hiérarchisées ? Quelles informations peut-on fournir aux échelons locaux pour leur donner une

capacité de choix et de décision ? Quels outils de planification locale doit-on concevoir ? Comment organiser l'articulation entre les souhaits du local et la cohérence nationale ?

L'enjeu de cette démarche, qui associe l'étude fine d'un territoire à un processus de conception du développement par les acteurs, est de mettre au point un référentiel méthodologique au cours des deux années transitoires entre la fin du projet Dpgt et les « projets Ppte » prévus dans le Nord-Cameroun. Les méthodes mises au point sur les piémonts mofu seront, dès le démarrage des projets Ppte, à la disposition des opérateurs de développement soucieux de prendre en considération la demande sociale dans la conception de nouveaux projets.

Il ne s'agit plus d'une expertise au sens classique, dont les délais habituels ne suffisent pas à une programmation du développement par les acteurs, mais d'une action d'ingénierie sociale pour la conception de projets collectifs de territoires.

Ces termes de référence présentent une étude sur un territoire particulier du Nord-Cameroun, à savoir les piémonts mofu de la province de l'Extrême-Nord, complétée par un exercice de planification locale dont l'objectif est de permettre aux élus locaux et à divers représentants de la société civile de prendre part aux choix de développement.

L'identité de la maîtrise d'ouvrage reste à déterminer. Elle assurera le suivi et la coordination de cette étude. Elle sera étroitement associée, aux restitutions de l'étude, à la conception des plans de développement locaux et du schéma d'aménagement de territoire.

■ Choix du territoire : pourquoi retenir les piémonts mofu ?

Ce processus de planification locale, qui s'inscrit dans la suite logique des interventions menées par le volet Gt du projet Dpgt, ne saurait couvrir d'emblée l'ensemble de la région. Dans une optique de mise au point de méthodes, il convient de concentrer l'étude sur un territoire spécifique, reconnu comme tel par les populations qui y vivent.

Notre choix s'est porté sur le piémont mofu. Ce territoire correspond à la partie orientale de la commune rurale de Mokolo, dans le Mayo-Tsanaga. Compte tenu de la grande superficie de cette commune, des débats ont lieu au sein de l'administration territoriale pour une subdivision correspondant aux zones administrées par les chefferies de Mokong, Zidim, Gawar et Zamay, communément appelée « Mokolo-Est ».

Depuis le début du projet Dpgt, cette région a été choisie comme un point de concentration des interventions du volet Gt : drainage de Mowo, désenclavement de la vallée de Gudur-Mandaya, de la Commune Rurale de Roua-Soulede et d'une partie de la vallée de Gawar, opération faidherbia, creusement de puits et de mares, construction de magasins de stockage,...

Ces investissements ont eu deux effets principaux. :

- Une démultiplication et une extension des demandes d'intervention. Au regard des réalisations du projet effectuées dans la grappe de villages autour de Mowo, les villages environnants ont formulé des demandes d'intervention auprès des animateurs du projet Dpgt et de Terdel et ont mobilisé des financements en prévision des exigences de cofinancement émises systématiquement par Dpgt.
- Une réflexion sur le financement du développement local et l'implication des collectivités territoriales décentralisées. En général, les bénéficiaires des interventions participent financièrement aux investissements, sans pour autant prendre part à leur programmation. Ils saisissent des opportunités au gré des différents projets, ils apportent une contribution le plus souvent prélevée sur la caisse des groupements coton, mais n'ont pas la possibilité de raisonner une véritable politique de développement local qui reste, de fait, une prérogative plus ou moins bien coordonnée par les projets. Les projets se trouvent souvent placés en situation de concurrence et leurs interventions, déterminées en fonction de critères internes, entrent rarement dans un cadre politique régional. Les capacités financières des usagers des infrastructures sont d'ailleurs relativement faibles (10 à 15 % des investissements) et ne parviennent pas à s'étendre sur une période suffisamment longue pour subvenir aux coûts d'entretien des infrastructures. Les interventions du projet Dpgt ont permis d'aborder concrètement ce problème : il ne

faut pas espérer des collectivités territoriales qu'elles supportent les frais de maintenance pour d'aménagements qu'elles n'ont pas décidés.

L'étude sur le piémont mofu permettra d'engager les nouveaux projets dans une zone de concentration des interventions Dpgt afin de poursuivre une programmation d'investissements ruraux en partenariat avec les habitants et leurs communes. C'est dans cette région que les contacts avec les collectivités locales ont été les plus aboutis. En 2001, la commune de Roua a mobilisé jusqu'à 4.000.000 F Cfa de cofinancement destinés à l'opération de désenclavement tandis qu'un service de cantonnement opérationnel s'est constitué dans la vallée de Gudur.

A terme, les références obtenues sur ce « territoire pilote » serviront de supports à des formations organisées pour les équipes des différentes structures intervenant en développement local dans le cadre des projets Ppte.

■ Le diagnostic territorial

■ OBJECTIF ET PRODUITS ATTENDUS DE L'ETUDE

Cette étude révélera le territoire dans lequel interviendront ultérieurement les équipes des projets Ppte. Elle permettra de décrypter les stratégies des acteurs locaux et leur fond historique, de comprendre leur comportement et leurs demandes vis-à-vis des interventions du développement. Cette connaissance permet d'ajuster les propositions, en appréhendant les motivations réelles des demandes d'intervention, en écartant les actions qui permettraient le contrôle d'une communauté par une autre ou en déjouant les tactiques individuelles d'un notable.

Les observations et analyses s'effectueront simultanément à l'échelle de plusieurs terroirs et à l'échelle de la petite région, selon une méthode éprouvée depuis deux ans. Une mise à jour de l'étude de terroir de Mowo, réalisée par l'Orstom en 1995, apportera un complément dynamique à cette analyse.

Cette étude commencera en... 2002, et comptera 4 mois de terrain continu, jusqu'en... 2002.

Les domaines d'étude concerneront les thèmes suivants :

- connaissance de l'histoire des implantations humaines pour éclairer les rapports actuels entre les différentes communautés ;
- description des systèmes agraires et des stratégies paysannes, en insistant sur les disparités locales ;
- compréhension des modes de régulation de l'accès aux ressources naturelles ;
- identification des acteurs locaux, connaissance de leurs trajectoires et compréhension de leurs stratégies ;
- connaissance des instances locales chargées du développement, de leurs fonctions et de leur capacité d'action ;
- description de la gestion actuelle des biens publics ;
- connaissance des systèmes politiques actuels : diagnostic de fonctionnement des collectivités territoriales, relations entre les pouvoirs territoriaux, coutumiers et les élus locaux ;
- compréhension d'ensemble du fonctionnement du territoire de « Mokolo-Est ».

Une attention particulière sera réservée à des séances de restitution des résultats de l'étude devant l'administration, les collectivités et les représentants de la société civile. Dans la limite du possible, ces restitutions seront conçues de manière très didactique de façon à obtenir un avis critique des acteurs locaux, l'enjeu étant de leur fournir une information éclairante sur les choix de développement. Les résultats de ces restitutions seront consignés en annexe de l'étude ; ils peuvent apporter des modifications au contenu de l'étude. La méthode utilisée par le consultant pour le bon déroulement de ces restitutions sera décrite.

Les produits attendus de cette étude se présenteront sous la forme d'un fascicule de présentation soignée, et d'un jeu de cartes, éditées sur papier, intégrées au texte du document et enregistrées sur fichiers informatiques. Des cartes thématiques à grande échelle représenteront le parcellaire des terroirs analysés, tandis que des cartes plus générales feront figurer l'occupation de l'espace à l'échelle du territoire.

Une cartographie de la population par village, de la répartition des différentes communautés ethniques et religieuses, de l'occupation de l'espace régional, sera réalisée à partir des données collectées par recensement et par levés. Ces cartes, incluses au document final de l'étude, seront présentées lors des restitutions.

Déroulement de l'étude

L'étude se déroulera en trois temps.

Une phase d'actions préparatoires comprenant :

- l'information préalable auprès des autorités concernées ;
- le choix des terroirs à analyser en fonction de leur représentativité ;
- la collecte de données statistiques (recensements de population par village, recensement des infrastructures rurales,...) ;
- les levés nécessaires à la cartographie de la situation actuelle à l'échelle régionale.

- Une phase d'enquêtes.
- Une phase de restitutions et de rédaction.

Le rapport final sera remis à en 60 exemplaires avant le2002.

Le consultant présentera un calendrier détaillé du déroulement de l'étude.

■ La démarche de planification locale

Le consultant s'attachera à une présentation précise des différentes étapes de cette démarche en tenant compte des principes suivants.

- La démarche doit aboutir à la conception de projets de développement de territoires, élaborés en concertation avec les élus locaux, les instances représentatives des différentes composantes de la société civile (identifiées par l'étude) et les administrations territoriales concernées.
- Ces projets seront déterminés en réponse à des besoins exprimés par les acteurs locaux. Ils prendront la forme de plans de développement locaux déterminant la nature des activités et des investissements qui y sont liés, leur localisation et leur échelonnement dans le temps. Leur échelle variera en fonction des projets.
- Ces projets seront conformes aux cadres réglementaires des administrations techniques et aux responsabilités dévolues aux collectivités locales.
- Ces projets seront formulés par des instances collégiales paritaires, formalisées ou non, créées dans le cadre de cette démarche à la suite d'une concertation avec les pouvoirs publics régionaux et appuyées par l'équipe du consultant.
- Ces projets seront déclinés en programmes opérationnels déterminés sous forme de contrats, répartissant des responsabilités et des rôles précis entre une maîtrise d'ouvrage locale, un opérateur spécialisé et l'appui éventuel d'une assistance technique nationale.
- Le coût de chaque projet sera estimé. La hauteur de la participation à l'investissement sera inscrite au contrat. Les cofinancements des instances locales contribueront à déterminer la priorité et l'emplacement des différents aménagements. Les modalités et la prise en charge financière des coûts de maintenance des infrastructures et des frais de fonctionnement des activités de planification seront étudiées et réparties entre les instances locales.
- La somme des plans de développement local sera retranscrite dans un schéma d'aménagement concerté de territoire. Les plans locaux seront validés par une autorité supérieure en fonction d'une cohérence régionale déterminée par des critères relativement objectifs : importance de la population à désenclaver, à scolariser, à équiper en hydraulique, importance de la production à stocker,...

Le consultant veillera à décrire les méthodes envisagées pour ajuster la démarche à ces principes. Il s'attachera à décrire les fonctions respectives des différentes instances.

Les résultats attendus de cette démarche de planification locale sont :

- la réalisation, par des instances locales de planification, de plans de développement locaux intervenant à différentes échelles et concernant l'ensemble des villages des piémonts mofu. Les infrastructures dont la réalisation est prévue par les plans, seront reportées sur carte ;
- la conception d'un schéma d'aménagement concerté du territoire de « Mokolo-Est », issu d'un travail de concertation avec les autorités, les élus de la région et les instances locales de planification et validé par eux.

Ces travaux seront valorisés par un document méthodologique destiné aux opérateurs retenus pour l'exécution des projets entrant dans le cadre du fonds d'initiative Ppte.

■ Déroulement de l'étude, composition de l'équipe, présentation des coûts

Cette démarche s'étendra sur 18 mois, auxquels s'ajoutent les 4 mois spécifiques à l'étude. Elle sera enclenchée dès la phase de restitution du diagnostic territorial.

Le schéma d'aménagement concerté du territoire sera terminé et accepté par les pouvoirs publics au plus tard en décembre 2003. Le document de référence méthodologique en matière de planification locale sera disponible et diffusé avant janvier 2004.

L'ensemble de la démarche (étude + planification locale) fera l'objet d'une restitution auprès des autorités régionales sous forme d'un séminaire auquel seront conviés la maîtrise d'ouvrage et les bailleurs de fonds de cette étude.

Les profils suivants sont requis pour cette étude :

- assistance technique internationale :
 - 1 expert en sciences sociales ayant une très bonne connaissance des milieux ruraux du Nord-Cameroun, responsable du diagnostic territorial.
 - 1 spécialiste en développement local pour l'orientation et le suivi ponctuel de la démarche de planification locale. Il sera chargé de la rédaction finale du document méthodologique.
- assistance technique nationale :
 - 1 animateur à temps plein sur toute la durée de l'étude, ayant une bonne expérience dans la région des Monts Mandara ;
 - 1 géographe - cartographe, à temps partiel ;
 - 1 géomètre topographe pour les différents levés.

La participation d'autres agents de terrain (aide-topographe, interprètes, enquêteurs, agents recenseurs,...) sera mentionnée par le consultant.

Le consultant présentera un chronogramme des différents intervenants.

Les offres des consultants devront présenter un devis prévisionnel et les Cv des consultants.

Le consultant détaillera les coûts de l'étude et de l'opération de planification locale en distinguant les coûts d'expertise nationale et internationale, les frais de voyage et d'approche, les coûts de réalisation des documents, les frais liés à l'animation pour la planification et à l'organisation des diverses restitutions.