

**POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE
ET RURAL EN ALGERIE
(Tome 1)**



Recueil réalisé par Djamel BELAID
Ingénieur Agronome

BASES THEORIQUES ET PRATIQUES

Options Méditerranéennes, B 64, 2009

Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord. Relever le défi du développement agricole et rural

Denis Pommier Ingénieur agro-économiste à la Délégation de l'Union européenne en Tunisie

1

Que peut faire la coopération européenne pour contribuer au développement agricole des pays d'Afrique du Nord ? Pour répondre à cette question, certains aspects cruciaux des politiques agricoles menées par les pays de la région seront examinés. L'agriculture a-t-elle été bien comprise, dans sa complexité, sa diversité ? Quelles sont les caractéristiques générales des politiques foncières durant le siècle passé ? Pourquoi les politiques agricoles volontaristes des états n'ont-elles pas abouti aux résultats escomptés ? Les pays d'Afrique du Nord pourront-ils faire l'économie de nouvelles réformes dans le secteur agricole, à l'heure de l'ouverture commerciale et de la mondialisation des échanges ? Voici donc quelques pistes de réflexion destinées à être débattues.

I – Mieux comprendre l'agriculture !

L'agriculture, l'élevage, la pêche et les activités forestières sont fondées sur l'utilisation de ressources naturelles rares dans la région, notamment l'eau qui constitue un des enjeux majeurs pour le secteur agricole lui-même, qui en est le principal consommateur, et au delà pour le développement économique et social de l'ensemble de ces nations, a fortiori dans la perspective du changement climatique. La surexploitation des nappes phréatiques et des réserves d'eau fossile non renouvelable est une réalité préoccupante.

Une part importante des sols agricoles et des espaces destinés aux parcours est dégradée et on observe une diminution préoccupante de leur fertilité du fait de pratiques et d'usages inappropriés, qui les rendent plus vulnérables à l'érosion, dont l'une des conséquences les plus fâcheuses est la diminution rapide de la capacité de rétention des barrages. La généralisation du labour et le recours aux intrants d'origine industrielle (engrais, pesticides) ont également un impact négatif sur l'environnement, l'eau et la biodiversité, en affectant en particulier la capacité des régions côtières d'assurer la reproduction des ressources halieutiques. Malgré les efforts de modernisation dans l'agriculture, on constate en général de faibles progrès en termes de productivité par unité de surface dans de nombreuses cultures et une grande irrégularité des

rendements qui est due seulement en partie aux aléas climatiques.

Le fait est que l'agriculture dans la région n'est pas un secteur homogène. Il existe de nombreuses formes d'agriculture et types d'agriculteurs, qui se différencient selon des caractéristiques géophysiques (pluviométrie, sols, proximité des marchés, ...), sociales (main d'œuvre disponible, niveau d'éducation, ...) et économiques (accès à la terre et à l'eau, disponibilité de capital, efficacité, connaissance des technologies...). Cette différenciation est un produit de l'histoire et des politiques publiques. Très souvent, l'agriculture «moderne» est présentée en opposition à une agriculture traditionnelle ou de «subsistance», mais cette vision est dépassée, alors que de nombreux agriculteurs familiaux travaillant à petite échelle contribuent bel et bien à l'approvisionnement des marchés locaux et internationaux, et ce, en mobilisant plus de main d'œuvre et moins d'intrants et de devises que les agriculteurs qui produisent à plus grande échelle. On observe que les politiques agricoles appliquées avant et après les indépendances se sont fondées en grande partie sur le mythe de la supériorité des grandes exploitations et que l'efficacité économique des agriculteurs de petite échelle n'a pas été reconnue. Ce faisant, ces politiques ont essentiellement favorisé la "modernisation" par transfert de technologies et de moyens vers une minorité de moyennes et de

2

grandes exploitations, sans même parfois de justification économique de ces choix. Quant aux considérations environnementales, elles ont rarement été prises en compte.

Le résultat est préoccupant : tous les pays de la région sont devenus importateurs nets d'aliments (principalement des céréales) ; les sols agricoles se sont dégradés et ont perdu en fertilité; bien que l'eau soit de plus en plus rare, elle continue à être gaspillée dans les villes et sous-utilisée, particulièrement dans les grandes exploitations.

Dans une étude² publiée en 1995 par la Banque Mondiale, il est démontré que l'agriculture de petite échelle est plus efficace que les grandes exploitations où travaillent des salariés. "Les avantages des petites exploitations sont principalement dus à la forte motivation et au faible coût de supervision de la main-d'oeuvre familiale, au contraire des grandes fermes qui ont des problèmes de supervision et motivation de leurs employés salariés.

Le résultat net de ces effets est illustré par le tableau précédent, qui compare la productivité selon la taille des exploitations dans différentes régions du monde." Dans une publication plus récente³, des chercheurs de la Banque Mondiale, répondent à la question de savoir si la modernisation dans l'agriculture requiert de grandes exploitations, de la manière suivante : "Dans le monde entier, les fermes familiales ont démontré être plus efficaces en termes économiques que les plantations basées sur le salariat. Une illustration utile de la relation entre la taille des exploitations, la pauvreté et l'emploi peut être trouvée dans le contraste entre la Chine et le Brésil entre 1991 et 2001. Durant cette période, la Chine a doublé sa production céréalière sur la base d'un secteur de petites exploitations dont la taille moyenne est de 0,2 hectare, ce qui a permis de faire sortir de la pauvreté 400 millions de personnes. Durant la même période, le Brésil a obtenu un rythme de croissance légèrement inférieur, sur la base de grandes fermes mécanisées, mais le nombre de pauvres ruraux a augmenté. La conclusion est que l'investissement dans l'agro-business qui requiert des subventions implicites sous la forme de très bas prix d'accès à la terre ou d'exemptions de taxes pour le rendre viable, est loin de constituer une bonne idée."

Taille de l'exploitation *

Noreste,
Brésil
Punjab,
Pakistan
Muda,
Malaisie

Les plus grandes exploitations	100	100
(Taille en Hectares)	(+500)	(+20)
	(5,7-11,3)	
Petites exploitations	563	274
	148	
(Taille en Hectares)	(10-49,9)	(5,1-10,1)
	(0,7-1,0)	

* 100 = les plus grandes exploitations

COMPARAISON DE LA PRODUCTIVITE NETTE SELON LA TAILLE DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

Noreste

Brésil

COMPARAISON DE LA PRODUCTIVITE NETTE SELON LA TAILLE DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

Les pays de la région affrontent donc un certain nombre de problèmes structurels dans le secteur agricole, parmi lesquels :

- un accès au foncier trop inégalitaire
- une organisation insuffisante du secteur
- une vision inappropriée de l'innovation dans l'agriculture

II – Les questions foncières au cœur des politiques agricoles

La problématique foncière est au centre de toute politique de développement de l'agriculture.

Dans la région, l'accès au foncier agricole est de plus en plus difficile pour les agriculteurs familiaux et la concentration de la terre et de l'accès aux ressources (eau, financement, technologies) se maintient à des niveaux élevés. En Tunisie, qui se situe entre le Maroc, plus inégalitaire et l'Algérie, qui l'est un peu moins, les chiffres produits par le Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques en 2005 révèlent que les trois quart des agriculteurs (soit 390 000 exploitations) disposaient en moyenne de 3,4 ha et occupaient environ 25% de la surface agricole alors que 14 000 exploitations (2,7%) disposaient de 127 ha en moyenne et occupaient environ 34% de la surface agricole⁴. Le phénomène de la concentration foncière a commencé avec la colonisation, puis s'est prolongé avec des réformes agraires teintées de collectivisme, qui ont été marquées par la création de fermes d'état et de coopératives de production, pour aboutir finalement à une privatisation accélérée du foncier agricole. L'expression juridique des politiques foncières a conduit à une très grande complexité de la législation due en partie à la superposition du droit musulman traditionnel, du droit français colonial et

du droit moderne. Les outils d'administration des droits fonciers que sont le cadastre et le registre foncier, souffrent d'une faible couverture et d'un niveau élevé de « désactualisation » de l'information, ce qui augmente l'insécurité sur les marchés fonciers. A cela s'ajoutent les difficultés que rencontrent les différentes institutions publiques à travailler de concert et à dialoguer efficacement avec le secteur privé.

Le morcellement du parcellaire pointé du doigt comme l'un des principaux obstacles à la modernisation, devient véritablement problématique lorsque la terre n'est plus travaillée par ses propriétaires ou lorsque que ceux qui la travaillent doivent payer une lourde rente à ces mêmes propriétaires, souvent absentéistes (migrants ou urbains), ce qui décourage l'investissement en travail, qui contribue notamment au maintien de la fertilité et qui requiert une sécurité d'accès dans le long terme. Ce phénomène oblige les agriculteurs à rechercher des revenus en dehors de leur parcelle. La raréfaction et la dégradation croissante des ressources naturelles essentielles (eau, sols, biodiversité) devraient exiger la mobilisation de la société dans son ensemble et en particulier des acteurs du monde rural, afin d'assurer une meilleure gestion des territoires et des bassins versants et ainsi modifier les pratiques les plus dommageables comme le labour dans le sens de la pente, le gaspillage de l'eau ou le surpâturage des animaux. Mais la généralisation de la propriété privée du foncier, et le principe de la maximisation du gain à court terme rendent cette gestion patrimoniale plus complexe et difficile. Ces problèmes sont aggravés par un accès aux services financiers (épargne, crédit, assurance) très insuffisant et inadapté pour les producteurs de petite échelle. Les banques publiques ne sont pas à la hauteur de leur tâche et n'ont pas la confiance des agriculteurs. Les banques privées refusent le risque inhérent à la production agricole et ne prêtent pas aux pauvres. **Au contraire de ce qui s'est produit en Europe au siècle dernier, dans aucun pays de la région n'ont émergé des institutions financières créées par, et appartenant aux agriculteurs** pour les accompagner dans leur développement.

Les pays d'Afrique du Nord pourront-ils encore longtemps faire l'économie d'une politique foncière responsable et véritablement libérale, qui facilite l'accès à la terre aux producteurs les plus efficaces et leur donne la sécurité dont ils ont besoin pour mettre en oeuvre une gestion durable des ressources? Au fond il ne s'agit donc pas seulement d'une question sociale, mais aussi d'une véritable question économique et au-delà politique. Une plus grande équité dans l'accès au foncier est une condition sine qua non pour augmenter

la production nationale, assurer la sécurité alimentaire et diminuer l'impact environnemental négatif de l'agriculture sur l'eau, les sols et les zones côtières tout en étant une opportunité pour mieux redistribuer la richesse produite. C'est aussi une question fondamentale pour renforcer la démocratie.

« Le XX^{ème} siècle a montré que les pays qui se sont dotés d'une structure agraire peu inégalitaire sont tous des états de droit et des démocraties, ayant réussi à résoudre l'équation fondamentale de la satisfaction de leurs

besoins alimentaires, éducatifs tout comme les aspirations de paix, de liberté et d'auto estime de leurs populations »⁵. Se pose donc la question des réformes des politiques foncières dans la région. Il ne s'agit pas de réforme agraire classique mais bien d'une meilleure transparence des marchés fonciers, pour laquelle l'expérience des SAFER en France est tout à fait pertinente, et de l'application des règles du droit à tous les acteurs. N'est-il pas juste en effet de saisir et redistribuer de la terre propriété d'un investisseur qui n'a pas remboursé un gros emprunt agricole ou honoré ses obligations fiscales, sociales ou environnementales, alors que celui-ci tire des revenus d'autres activités menées dans la finance, le commerce, l'industrie ou le tourisme, ce qui permettrait de mieux doter en terre d'autres agriculteurs, qui pourraient alors vivre de leur travail ?

III – Organisations des producteurs, compétitivité et politiques agricoles

Alors que l'intensification des échanges internationaux met en compétition des agricultures aux niveaux de productivité très différents, la question de la faible structuration du monde rural et notamment de la capacité des producteurs de participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques qui les concernent, ne constitue-t-elle

pas un véritable talon d'Achille ? En effet, les acteurs déterminants de l'agriculture sont les agriculteurs eux-mêmes et non pas les administrations. La capacité de ces acteurs privés de s'adapter à un contexte plus complexe, à des menaces plus larges – changement climatique notamment, et de réagir face à des marchés souvent instables et de plus en plus exigeants en termes de qualité apparaît donc essentielle.

L'émergence d'organisations représentatives des agriculteurs est une tâche qui n'a jamais été, nulle part dans le monde, bien assumée par l'Etat. En effet, la base de toute genèse organisationnelle durable et efficace se fonde sur la volonté et le libre consentement des intéressés eux-mêmes. Une organisation dont la naissance n'est pas enracinée dans le libre choix de ses membres et dans la prise de conscience que

certains problèmes peuvent être affrontés et résolus par l'entraide et la mise en commun de connaissances et de travail, tend à rester faible et dépendante, c'est-à-dire peu performante et non pérenne. L'organisation est donc en premier lieu la responsabilité des producteurs eux-mêmes. Le rôle de l'Etat est de fournir un cadre juridique et politique approprié afin de favoriser leur éclosion et leur développement. Ce cadre ne doit être ni étouffant ni laxiste, mais réaliste. On ne construit pas une maison en commençant par le toit. Il est par ailleurs difficile de s'approprier une « construction » à laquelle on n'a pas soi-même contribué. Ceci a plusieurs conséquences en termes de méthodes :

- une organisation se construit à partir d'une problématique concrète, inscrite dans un territoire et dans une histoire. Elle ne se construit pas à partir d'une loi, aussi bonne et bien intentionnée soit-elle. La loi est un outil

destiné avant tout à codifier et reconnaître les pratiques ayant démontré leur viabilité socio-économique. Faut-il rappeler que les ouvriers de Rochdale, fondateurs des principes du coopérativisme moderne, n'ont pas attendu que la loi sur les coopératives existe : ils l'ont inspirée !

- pour s'assurer de pouvoir un jour coiffer les murs d'un édifice avec un toit, il faut s'attaquer à un seul problème à la fois. Toutes les questions relatives à la gestion des ressources naturelles et l'agriculture sont d'une grande complexité. Affronter plusieurs problèmes en même temps dès le départ est le plus probable chemin vers l'échec, car aucune fonction n'est alors correctement remplie, tout est dilué, l'organisation s'épuise et se disperse.

- enfin, il faut du temps et de la persévérance pour construire des édifices capables de résister aux nombreuses difficultés. En premier lieu, ce sont les capacités des personnes qui sont mises à contribution et les ressources financières ou matérielles sont à elles seules insuffisantes voire contre-productives lorsqu'elles ne sont pas accompagnées du développement des capacités des acteurs. Toute la difficulté pour l'Etat est donc de savoir stimuler et accompagner ce lent processus d'agrégation sociale sans se substituer aux acteurs eux-mêmes.

En Europe, les producteurs agricoles ont créé de nombreuses organisations, tant à vocation économique que syndicale, à la fois pour générer des économies d'échelle dans les processus de transformation, d'agrégation de valeur et de mise en marché, dans le but de diminuer les coûts des services et des intrants dont ils ont besoin en amont comme en aval de l'exploitation, mais aussi afin de s'informer, de s'entraider et d'influer sur les politiques

qui les concernent. En fait, l'expérience européenne montre que la participation active des intéressés dans l'élaboration des politiques agricoles est une condition essentielle de la pertinence et de la cohérence de celles-ci tout en étant un facteur indispensable à leur mise en œuvre. Lorsqu'au contraire les organisations manquent de représentativité et sont absentes des espaces de dialogue et de négociation, les agriculteurs subissent les décisions politiques et en conséquence, "traînent les pieds" pour les mettre en œuvre.

En Afrique du Nord, force est de constater le déficit prononcé de confiance des agriculteurs envers l'Etat dont les institutions n'arrivent pas à se mettre à leur service. Le secteur agricole est encore largement administré de manière centralisée et il y a fort peu d'espace pour que les agriculteurs participent efficacement et à leur niveau à la résolution de leurs problèmes en appliquant le principe de la subsidiarité active 6. Ceci rend très difficile la définition de politiques publiques pertinentes, concertées, et rend encore plus difficile la mise en œuvre de décisions sans doute bien intentionnées, mais qui rencontrent la résistance et la méfiance des intéressés. La qualité des systèmes de suivi-évaluation et d'information, leur souplesse et pertinence, conditionnent largement l'efficacité du pilotage à l'échelle d'un projet comme à l'échelle d'une politique nationale. La planification ne peut être performante qu'à la condition de s'appuyer sur des données fiables, opportunément collectées et collectivement analysées à tous les niveaux - depuis la parcelle, jusqu'au plus haut sommet de l'Etat. Un système de suivi-évaluation déficient condamne les acteurs à un pilotage dans le brouillard, basé souvent sur des a priori et non sur des résultats. Alors qu'il est question d'améliorer la productivité des facteurs de production, fort peu d'études et d'analyses semblent s'intéresser à des indicateurs d'efficacité économique, comme la valeur ajoutée totale par unité de surface, pourtant extrêmement pertinente dans un contexte où les contraintes principales sont la disponibilité et l'accès à l'eau et à la terre. Enfin, il faut bien accepter qu'une politique de développement agricole performante n'est jamais parfaite, mais seulement perfectible, et que, pour réussir, elle a besoin du soutien et de la participation active des acteurs primordiaux que sont les agriculteurs eux-mêmes. Participation active dans la définition de ses grands axes, de ses priorités et de ses méthodes, tout comme participation active et responsable des agriculteurs dans sa mise en œuvre, de la parcelle jusqu'au marché.

La recherche du consensus à tout prix ne permet pas de résoudre les problèmes. La démocratie sert à trancher entre les intérêts privés et l'intérêt national. Il ne faut donc pas nier les conflits, mais au contraire chercher à les dénouer dans l'intérêt national. La vision dominante selon laquelle une coopérative serait en

premier lieu un outil permettant à l'Etat "d'aider" les agriculteurs est erronée. Une association, un groupement, une coopérative, une mutuelle, sont des outils entre les mains de leurs membres pour résoudre leurs problèmes. Ce sont eux qui doivent poser les questions... et qui doivent chercher les réponses. Ce n'est qu'une fois, et une fois seulement que les questions et les réponses sont posées, que l'Etat peut intervenir utilement pour appuyer les projets des agriculteurs et non pas exiger des agriculteurs de participer à des projets planifiés par les ministères. Les résultats insuffisants au niveau régional dans ce domaine devraient donc être analysés avec un regard à la fois critique et constructif, afin de réfléchir à de nouvelles méthodes de formulation des politiques publiques, d'appui et d'accompagnement aux organisations. Chaque localité, chaque communauté, chaque terroir, du fait de ses particularités et de son histoire, requiert une démarche adaptée.

IV – Innovations et performances techniques

La promotion de techniques agricoles empruntées aux agricultures occidentales, notamment la mécanisation motorisée (coûteuse en énergie et en devises, mais aussi en termes de dégradation des sols) et le recours aux produits chimiques (coûteux eux aussi en énergie et en termes environnementaux pour leur impact sur les régions côtières et sur la santé humaine), peuvent-ils être qualifiés aujourd'hui de moderne ? La modernité n'est-elle pas de produire « mieux avec moins » ? de mobiliser l'énergie de la nature (contrôle biologique des ravageurs, association des plantes, rotation des cultures, etc) afin d'améliorer la capacité de produire dans le long terme.

Les programmes de vulgarisation de techniques agricoles reposent largement sur l'idée que les agriculteurs sont dénués de capacités scientifiques et que les connaissances des agronomes sont supérieures à celles des agriculteurs. Les méthodes de vulgarisation cherchent donc très souvent à enseigner aux agriculteurs comment travailler la terre, quelles sont les variétés et les itinéraires technologiques qu'ils doivent adopter afin d'être rentables et performants. Cette idée repose sur une conception erronée de l'innovation dans l'agriculture. Bien sûr les agronomes savent bien des choses que nombre d'agriculteurs ne savent pas. Mais contrairement aux idées reçues, les

agriculteurs savent aussi beaucoup de choses que les agronomes ignorent. On ne peut donc pas attendre de résultats durables de systèmes de vulgarisation classique, comme le « training and visit » largement encouragé durant plusieurs décennies par la Banque Mondiale et d'autres bailleurs. En revanche, chaque fois que les agronomes et les scientifiques ont été capables de dialoguer avec les agriculteurs et de se mettre au service de la recherche de solutions aux problèmes posés par les agriculteurs eux-mêmes, les résultats ont toujours été au rendez-vous.

Malheureusement, rares sont les universités et les centres de recherche qui forment leurs personnels au dialogue avec les producteurs et qui adaptent leurs programmes en fonction des besoins des agriculteurs.

Il y a donc à la base une question non résolue de conception et de méthode de travail. L'adoption de nouvelles techniques plus performantes requiert donc le respect de plusieurs conditions : elles doivent répondre aux attentes des producteurs, être accessibles, et démontrer dans le temps qu'elle sont effectivement rentables sans augmenter leur vulnérabilité et les risques inhérents à l'activité agricole. **Dans la pratique, l'un des mécanismes les plus efficaces pour la recherche de solutions technique et la diffusion durable de ces innovations a été l'échange horizontal et la coopération entre les agriculteurs eux-mêmes.**

Le fait de stimuler l'offre privée de services de conseil agronomique aux agriculteurs n'est une voie d'avenir que si, et seulement si, cette offre s'adapte bien aux besoins, aux problèmes rencontrés et pour cela utilise des méthodes ascendantes (bottom up). Dans le cas contraire, l'offre privée court le risque de n'être qu'une copie des méthodes classiques de vulgarisation et donc au final peu performante. Dans la pratique, il est difficile de gérer les impératifs à court terme de viabilité financière des entreprises de conseil avec le lent développement de la capacité de la majorité des agriculteurs de pouvoir payer ces services. Une articulation appropriée doit donc être recherchée entre secteur public et secteur privé et dans les deux cas, une rénovation des méthodes mériterait d'être encouragée.

Au final, les investissements dans le domaine de la recherche et de la formation sont chroniquement insuffisants, et les méthodes utilisées apparaissent inappropriées, car trop descendantes (top-down). Il faut donc comprendre que la performance de l'agriculture ne dépend pas en premier lieu de la capacité d'action des institutions publiques, mais avant tout du secteur privé, et notamment des agriculteurs eux-mêmes, de leurs capacités de mobilisation, d'organisation et d'investissement, en somme de la confiance qu'ils ont en eux-mêmes et en leurs

institutions. Cette performance dépend également de la cohérence et de l'articulation de l'action des autres institutions qui de près ou de loin, touchent le secteur agricole. Ainsi, les politiques foncières, monétaires, de financement, de recherche, d'éducation, de santé, d'équipement, de développement local, d'environnement, pour n'en citer que quelques unes, influent de manière déterminante sur le comportement des agriculteurs et du secteur dans son ensemble. On comprend alors que la vulgarisation agricole, l'organisation des producteurs, les services techniques d'appui à la qualité sanitaire des produits représentent seulement une petite partie d'une équation plus vaste.

V – Que peut faire la coopération européenne ?

L'Afrique du Nord se trouve donc – à divers degrés – dans l'impasse face aux défis de la satisfaction des besoins alimentaires de ses populations et face au processus d'ouverture commerciale avec l'Europe et le reste du monde pour ce qui concerne le secteur agricole. L'Union Européenne devrait être particulièrement préoccupée de réussir le processus d'intégration économique et donc être consciente qu'une libéralisation des échanges dans le secteur agricole sans réformes structurelles au niveau des pays partenaires, pourrait avoir un coût social, économique et politique très élevé. Que faire pour s'assurer d'un résultat positif ? Il conviendrait en premier lieu de forger un diagnostic partagé et reconnaître d'une part l'importance stratégique de l'agriculture et du développement rural et d'autre part identifier les inefficiences, les biais et les erreurs qui ont conduit à la situation préoccupante de la région. Il faut rappeler cependant que la priorité ou l'absence de priorité au secteur agricole dans la coopération n'est pas du ressort de la volonté européenne, mais bien de celui des Etats souverains. C'est bien à cause de cela que la coopération européenne a été depuis 20 ans orientée fondamentalement vers l'infrastructure urbaine, l'industrie, les services et l'aide aux réformes économiques. Ce sont donc les gouvernements des pays d'Afrique du Nord qui ont délibérément mis en second plan leur agriculture. Il faut aussi relativiser le poids financier de la coopération européenne, qui est faible par rapport aux ressources des états concernés. Pour mémoire, le budget de fonctionnement du seul ministère de l'Agriculture en Tunisie était de l'ordre de 130 millions d'euros en 2009 et le budget d'investissement du XIème plan concernant l'eau et le développement rural dans son ensemble s'élève à environ 1800 millions d'euros pour 5 ans. Peut-on

attendre des 150 millions d'euros qui ont été alloués au secteur agricole ces vingt dernières années par la coopération européenne, qu'ils aient pu faire la différence ?

La question de l'avenir de l'agriculture des pays d'Afrique du Nord se joue principalement dans la pertinence des politiques publiques. Et le temps presse ! Il est clair que l'intérêt de l'Europe n'est pas de voir les pays d'Afrique du Nord s'enfoncer. La question n'est donc pas tant d'augmenter les budgets de coopération destinés au secteur agricole, vu le caractère relativement modeste de cette dernière, mais bien plus de savoir comment l'Europe dépassera les mécanismes traditionnels de la coopération et de quelle manière elle pourra appuyer les pays partenaires dans la recherche de politiques publiques innovantes (par rapport au passé) et adaptées aux conséquences de la mondialisation des échanges et du changement climatique. Il existe des pistes de réflexion intéressantes :

- la régulation des investissements dans la région, incluant les dimensions de responsabilité sociale et environnementale. On constate en effet, que les consommateurs européens sont de plus en plus sensibles à la qualité sociale et environnementale des produits qu'ils importent. Ce faisant, la compétitivité de la production agricole future de la région ne pourra pas se maintenir très longtemps sur la base de trop bas salaires, de mauvaises conditions de travail, et de l'emploi de pesticides dangereux pour la santé et les écosystèmes.
- la construction d'un marché plus équitable entre les deux régions. L'Europe n'a pas intérêt à long terme à priver les producteurs d'Afrique du Nord de débouchés sur leurs marchés domestiques en inondant ces marchés avec ses produits agricoles.
- le renforcement des liens et du dialogue entre les organisations de producteurs en Europe et leurs homologues des pays d'Afrique du Nord apparaît alors comme un moyen de réfléchir à une politique agricole méditerranéenne concertée, qui permette de tirer avantage réciproque des potentialités de chacune de ces régions dans une optique de sécurité alimentaire.

Il est clair que les pays partenaires doivent assumer leur responsabilité dans l'avenir de leurs agricultures et de leurs agriculteurs, et que, sans une ferme volonté politique de réforme, la coopération mise en œuvre par l'Union Européenne dans le domaine agricole, risque de n'avoir que des effets passagers et marginaux.

Notes

1 Cette contribution ne reflète pas l'opinion et

n'engage pas la Commission Européenne.

2 « The myth of large farm superiority » in AGR N°6, August 1995. Agriculture and Resources Department, World Bank.

3 “Foreign investment in agricultural production: opportunities and challenges”, Klaus Deininger et Vera Songwe, in Agriculture and Rural Development N° 45, Janvier 2009, World Bank

4 « Enquête sur les Structures des Exploitations Agricoles 2004-2005 » DGEDA, MARH, 2006

5 Communication verbale au Forum Social Mondial 2001, de Marcel Mazoyer, auteur avec L. Roudart de « Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine », Editions du Seuil, 2002.

6 Dans une démarche de subsidiarité active, l'insistance est mise sur le processus d'élaboration de solutions et non sur la reproduction automatique de modèles. In « La démocratie en miettes », Pierre Calame, Editions Descartes, 2003

DEVELOPPEMENT RURAL

Evaluation à mi-parcours de la Stratégie de la Wilaya de Bejaïa de Développement Rural Durable

Akli AKERKAR*

* UMR 1110 MOISA, Montpellier Supagro INRA, 2, Montpellier.

1 Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. 2 Devenu Politique de Renouveau rural (PRR) en 2006.

Jel code: R110

NEW MEDIT N. 1/2015

Résumé

Notre papier porte sur l'évaluation d'une stratégie de développement rural durable (SWDRD) visant la revitalisation des territoires ruraux à un niveau géographique régional, en l'occurrence la wilaya de Bejaïa. C'est une évaluation à miparcours d'un programme qui s'étale de 2003 à 2014. Pour mieux cibler notre champs d'évaluation, nous allons nous concentrer sur un des principaux outils d'intervention de cette stratégie que sont les Projets de Proximité de Développement Rural Intégré (PPDRI), ainsi que sur les différents mécanismes de concertation et de décision, les outils de programmation, de suivi-évaluation, de financement, etc. sur lesquels s'appuient ces projets pour leur mise en œuvre et pouvant les rendre opérationnels.

Mots-clés: évaluation, SWDRD, PPDRI. développement territorial rural, Bejaïa.

Abstract : This paper is about the evaluation of a sustainable rural development strategy (S-RDS) aiming at the revitalization of rural areas at a regional level, namely the department of Bejaïa. This mid-term evaluation program applies from 2003 to 2014. In order to target our field of evaluation, we are going to focus on one of the main tools of this strategy, namely the Integrated Rural Development Projects (IRDP), and the various decision and consultation mechanisms, the programming tools, the monitoring-evaluation, the financing, etc. on which these projects are based to become operational.

Keywords : evaluation, SRDS, IRDP, rural area development, Bejaïa.

Introduction

Si les différentes politiques sociales menées depuis l'indépendance ont permis d'atténuer les inégalités sociales d'accès aux services publics entre le milieu rural et le milieu urbain, les politiques de développement économique dont font l'objet les espaces ruraux n'ont pas été en mesure d'enclencher une dynamique territoriale de création de richesses et d'emplois. La comparaison entre l'Indice de développement humain et social (0,6) et l'Indice de développement de l'économie rurale (0,3) (MADR1,

2006) illustre parfaitement ce retard de développement économique des territoires ruraux de la wilaya. Si le premier est légèrement supérieur à la moyenne dans toutes les communes rurales, le second est très faible partout: 0,25 à Tamrijt, 0,27 à Sidi-Ayad, Tinbdar et Tizi-N'berber (MADR, 2006). Le taux de chômage ne cesse d'augmenter depuis une trentaine d'années. Il était de 23% en 1977 (Fontaine, 1983) et de 53% en 2008 (DPAT, 2008). L'agriculture a toujours été un secteur d'appoint dans ces zones montagneuses et le dernier secteur pourvoyeur d'emplois dans la wilaya. Sa part dans l'emploi local a régressé sensiblement entre 1977 et 2008, en passant de 29% (RGPH, 1977) à 16% (DPAT, 2008). Aujourd'hui, l'économie des zones rurales de la wilaya est exclusivement dominée par les PME privées. Leur nombre est de 3 862 (30%) (CNAS, 2011). Toutefois, leur contribution à la résorption du chômage est très faible. En effet, 94% d'entre elles sont de très petites entreprises dont les capacités maximales d'emploi ne dépassent pas 09 salariés (CNAS, 2011) et 72% sont des PME individuelles n'offrant qu'un seul poste d'emploi, celui de l'exploitant. La contribution de ces PME à redynamiser l'économie locale par la création de la valeur ajoutée est également faible, étant donné que leur chiffre d'affaire annuel n'excède pas 20

millions de DA et que seulement 15% de celles-ci exercent dans l'industrie (CNAS, 2011). Cette incapacité des zones rurales à s'auto-suffire pousse les populations à la migration. L'exode rural a touché toutes les communes rurales dont la population est passée de 68% à 47% entre 1998 et 2008 (RGPH, 1998 et 2008).

Pour corriger ces inégalités territoriales le MADR à lancé, au début des années 2000, un programme spécifique en vue de revitaliser les espaces ruraux. Les pouvoirs publics avaient pour objectif de définir une nouvelle approche de développement dite «approche territoriale» dont les principaux fondements reposent sur la participation des porteurs de projets, l'intégration multisectorielle et l'adaptation des projets aux spécificités locales. Ainsi, depuis 2004, chaque wilaya a adopté sa propre stratégie de développement rural durable (SWDRD). Cependant, en l'absence d'une tradition d'évaluation des politiques publiques en Algérie, la SWDRD n'a fait l'objet ni d'évaluation ex ante ni d'évaluation à mi-parcours. Ses autorités de gestion se contentent d'établir des bilans physiques et financiers au lieu et place d'une évaluation proprement dite. Nous proposons ici d'explicitier l'implémentation de cette action publique, sous ses multiples formes, au niveau de la wilaya de Bejaïa et les relations entre ses objectifs, ses moyens et ses résultats. L'article est organisé en trois parties. Dans la première partie, sont précisés les objectifs et le champ d'évaluation. Dans la deuxième partie, nous présentons la méthodologie de collecte des données. La troisième partie est consacrée à l'analyse et à l'interprétation des principaux résultats obtenus.

1. Objectifs et champ d'évaluation

1.1. Le champ d'évaluation

Notre évaluation porte sur la stratégie de la wilaya de Bejaïa pour le développement rural durable. C'est une évaluation à mi-parcours d'un programme qui s'étale de 2003 à 2014. Pour mieux cibler notre champ d'évaluation, nous allons nous concentrer sur un des principaux outils d'intervention de cette stratégie, en l'occurrence les PPDR, ainsi que sur les différents mécanismes de concertation et de décision, les outils de programmation, de suivi-évaluation, de financement, etc. sur lesquels s'appuient ces projets pour leur mise en œuvre.

1.2. Le cadre d'évaluation

L'intérêt de cette étude, qui constitue aussi sa difficulté, réside dans le fait que la pratique de l'évaluation des politiques publiques est inexistante en Algérie. La tâche sera d'autant plus compliquée que très peu de

documents sont produits par les structures en charge de ce programme et que les objectifs, notamment opérationnels, sont implicites et souvent non quantifiés. Cet état de fait ne facilite pas la constitution de la structure logique de la SWDRD, l'élaboration du graphe d'objectifs des actions et surtout, la comparaison entre les résultats et les objectifs. L'absence d'un cadre d'évaluation spécifique à l'Algérie nous conduit à nous inspirer des démarches méthodologiques mobilisées dans l'évaluation des projets LEADER de la politique de développement rural de l'Union européenne. Par ailleurs, la consultation de nombreux travaux théoriques portant sur l'évaluation des politiques publiques (Perret, 2001; Djeddar et Gateau-Leblanc, 2008; Commission européenne, 1999; Guerin et al., 2006; Vollet et Hadjab, 2008, Lamarque, 2004) nous a permis de comprendre le processus de déroulement de l'exercice de l'évaluation.

1.3. Le questionnement d'évaluation

Nos questions d'évaluation portent sur les critères les plus fréquents dans l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit de:

La pertinence: l'objectif est d'apprécier dans quelle mesure les objectifs de la SWDRD correspondent aux attentes des différents acteurs du développement rural;

La cohérence elle évalue dans quelle mesure les moyens déployés pour mettre en œuvre la SWDRD sont adaptés à ses objectifs;

L'efficacité: elle mesure si les objectifs de la SWDRD sont atteints ou sont en train de l'être;

L'efficience: elle cherche à mesurer la conversion des différents moyens en résultats de façon économe.

1.4. La structure globale de la SWDRD

Il s'agit de construire la logique globale ou la «théorie d'action» de la SWDRD à partir de l'étude des documents qui lui sont consacrés. La méthode consiste à élaborer un schéma d'objectifs (annexe 1) qui nous renseigne sur les hypothèses faites par les concepteurs de la SWDRD pour expliquer la façon dont cette intervention publique va produire des impacts et atteindre son objectif global. Schématiquement, cet outil représente un ensemble de relations causales reliant les différents dispositifs d'action, les réalisations, les résultats et les impacts attendus. Le programme décennal des projets de développement rural par commune est élaboré en lien avec les propositions et les aspirations émanant des populations rurales, des associations, des collectivités locales, de l'administration déconcentrée, etc. Les axes de la SWDRD résultent d'une part, des préoccupations dont font état ces acteurs lors des quatre regroupements, organisés en 2004, sur le développement rural durable

dans la wilaya; et d'autre part, des besoins exprimés par les populations rurales lors des enquêtes ménages et des focus group, réalisés en Juin-Juillet 2003 sur un échantillon de 209 ménages, représentatif de 6 500 ménages, soit 42 000 habitants. L'enquête porte sur deux impacts:

- La paupérisation des populations due aux conditions de vie difficiles et le degré de vulnérabilité de ces zones;
- L'adhésion des populations rurales à la nouvelle stratégie de développement.

Dans l'objectif d'hierarchiser les actions et d'adapter les interventions aux spécificités locales, l'analyse spatiale du territoire de la wilaya fait ressortir six zones homogènes autour des principaux massifs montagneux (annexe 2). Ce zonage est basé sur la combinaison de plusieurs facteurs: la continuité géographique des territoires; la consistance des potentialités à valoriser de chaque zone; la capacité de chaque zone à recevoir des investissements; la facilités des relations commerciales, les services et flux de personnes intra et extra régional. Compte tenu de ce zonage, la SWDRD a articulé son intervention autour des cinq axes de développement suivants (annexe 1):

- Revalorisation des activités liées à la forêt;
- Revalorisation des activités liées à l'agriculture;
- Mobilisation et gestion des ressources hydriques;
- Tourisme et artisanat;
- Amélioration des conditions d'existence des populations.

2. Méthodologie

Notre démarche méthodologique repose sur deux étapes complémentaires qui nous ont permis de combiner deux types de données: la mobilisation de l'information préexistante (données secondaires) et l'enquête de terrain (données primaires).

2.1. La mobilisation de l'information préexistante

Elle repose sur la collecte de maximum d'informations auprès des autorités de gestion de la SWDRD (Direction des services agricoles «DSA», Conservation des forêts et ses circonscriptions et districts), des sources institutionnelles locales (Services déconcentrés de l'Etat, chambre de l'agriculture) et nationales (MADR, direction générale des forêts). Les données recueillies (bilan physique et financier des PPDR, choix de la SWDRD), les textes réglementaires et juridiques régissant le fonctionnement de la SWDRD, les guides de procédures, les notes de services, etc., outre à fournir des esquisses de réponses à une partie de notre questionnement, nous ont conduits à la localisation des projets et à l'identification des animateurs et des bénéficiaires des PPDR. Ce bilan informationnel nous a facilité la préparation et la

réalisation de l'enquête de terrain.

2.2. L'enquête de terrain

Notre enquête s'est déroulée de janvier à juillet 2011 et elle a touché 164 acteurs (tableau 2) et la totalité des projets (56 PPDR) validés par le comité technique de wilaya (CTW) de 2003 à 2010. La démarche méthodologique a consisté en deux temps de travail de terrain successifs. En prime abord, une enquête qualitative sur la base d'un guide d'entretien (annexe 3) a été menée auprès des principales parties prenantes des PPDR. Son but était double. D'une part, elle cherchait à recueillir des informations quant aux effets produits par les PPDR, à la procédure réelle de sélection des bénéficiaires, à la manière dont les actions et travaux sont réalisées sur le terrain, aux difficultés rencontrées par les porteurs de projets dans la concrétisation de leurs activités, à la perception des acteurs de la politique de renouveau rural, au degré de satisfaction ou de mécontentement des populations. Et d'autre part, elle visait à vérifier la véracité des données par le croisement des différentes sources d'informations. En effet, la grande variété de celles-ci permet de repérer les dissonances, et par là même, d'éviter les biais inhérents à l'exploitation des matériaux de recherche produits.

Le choix des personnes interrogées pour les acteurs institutionnels est dicté par leur degré d'implication et les fonctions qu'ils occupent dans la mise en œuvre des PPDR (hauts responsables de la conservation des forêts, chargés des PPDR au niveau de la DSA, subdivisionnaires de l'agriculture, chefs des districts des forêts, subdivisionnaires des directions sectorielles, facilitateurs). Quant aux porteurs des PPDR, ils ont été choisis en concertation avec les élus, les animateurs des projets et les acteurs associatifs du fait de leur connaissance des populations cibles.

Les entretiens ont duré de 1 heure à 1 heure 30 minutes et se sont déroulés en face à face et dans des endroits très variés selon les circonstances: souvent dans des bureaux pour les acteurs administratifs, sièges des partis politiques, bureaux des maires, sièges des associations, place centrale du village. Le guide d'entretien comportait 5 sections demandant des informations sur la personne interrogée, les critères d'efficacité, d'efficience, de pertinence et de cohérence. Les entretiens ont été enregistrés et retranscrits.

Cette première étape a révélé d'importantes divergences d'appréciation des PPDR. Dans un souci de garder l'impartialité dans les jugements que nous portons sur tout ce qui peut se dire sur les PPDR, nous avons effectué de nombreuses visites sur les lieux d'intervention pour nous enquérir de l'évolution des travaux en cours et dresser un état des lieux des actions

achevées, réceptionnées ou abandonnées. Lors de ce travail d'exploration, nous avons procédé à l'examen des actions dans tous leurs détails avec des prises de photos.

Le tableau 1 indique les principaux indicateurs d'évaluation de la SWDRD.

Nature des indicateurs

Taux de chômage, effectifs des entreprises, effectif du personnel des autorités de gestion des PPDRI, conditions d'habitat, accès aux services, équipements publics, moyens matériels de l'administration.

Réalisations physiques et financières des PPDRI

Enveloppes consommées par les actions, moyens humains et matériels mobilisés, temps consacré au PPDRI

Nombre de localités et de ménages bénéficiaires des PPDRI, effets des ouvertures de pistes sur l'enclavement et l'agriculture, effets de la mobilisation de la ressource en eau, effets des actions sur les revenus

Types d'indicateurs

Indicateurs de réalisation

Indicateurs d'activité

Indicateurs de résultats

Tableau 1- Indicateurs des PPDRI. Source: élaboré par les auteurs

Tableau 2 - Liste des acteurs rencontrés.

3. Réponses aux questions évaluatives

3.1. Bilan physique et financier de la SWDRD

Le coût global des investissements engagés depuis 2003 jusqu'à fin 2010 est de l'ordre de 596 417 898 DA 4 pour 200 actions structurées dans 40 projets (DSA, 2010). A la fin de la période, seulement 342 245 165 DA, soit 57% des fonds, sont consommés. 23% des actions sont soit en cours soit clôturées sans qu'elles soient achevées, à cause du non respect des délais de réalisation, et 4 projets sont annulés. Si l'on additionne l'ensemble des fonds consommés par les 872 actions des 52 5 projets concrétisés, les réalisations de la SWDRD s'élèvent à 462 861 970 DA (tableau 3), dont 45,4% proviennent du FDRMVTC, un fonds public géré par l'autorité de gestion

6

de la SWDRD, 37,8% des plans communaux du développement rural (PCD-DR)

7

, 15,8% des PCD traditionnels des communes. La contribution des plans sectoriels du développement est insignifiante, elle n'atteint même pas 1%. Le tableau ci-dessous récapitule ces chiffres. La ventilation des financements par secteurs montre que l'agriculture représente presque la moitié des crédits totaux du

programme (47,7%). Elle est suivie par l'axe amélioration des conditions de vie avec 43,4% de crédits consommés. Les secteurs de l'hydraulique, de la pêche et des forêts sont de loin moins dotés, à hauteur respectivement de 6,8%, 1,4% et 0,7%. Ce déséquilibre en termes de financement s'est traduit par des déséquilibres concernant les réalisations physiques. En effet, 85% des actions réalisées relèvent du secteur de l'agriculture (annexe 4).

Afin de faciliter la lecture de l'analyse des résultats de l'évaluation, l'annexe 5 synthétise 8 ces derniers en 5 niveaux:

+(points forts)

-(points faibles)

++(Points très forts)

+ -ou -+selon la prédominance des points forts sur les points faibles ou l'inverse.

3.2. Analyse de la pertinence de la SWDRD, des objectifs trop ambitieux et peu adaptés aux besoins

Théoriquement, les choix et les objectifs de la SWDRD sont pertinents avec la situation socio-économique difficile des espaces ruraux. En effet, après la politique d'industrialisation des années 1970, le programme d'ajustement structurel et la décennie d'instabilité politique et d'insécurité des années 1990, les espaces ruraux ont été désertés par la frange active de leurs populations. Ainsi, les métiers ruraux ont été abandonnés, une déprise agricole et rurale a touché de vastes espaces jadis productifs.

Si nous prenons en compte les 1 100 villages et les 70 193 ménages ruraux que compte la wilaya (SWDRD, 2004), seulement 70 localités (15,7%) et 3 200 ménages (4,5%) ont été touchés par ce programme (DSA, 2010). Nos enquêtes montrent que ces derniers ne sont pas forcément les populations les plus défavorisées, mais surtout des citoyens de niveau de vie moyen (graphique 1). Par ailleurs les populations rurales souhaitent voir la réalisation d'autres activités liées à l'amélioration des conditions de vie, au développement de l'activité agricole, à l'environnement et au tourisme et à la diversification des activités économiques.

Faute de données sur les fonds engagés dans le cadre des projets de développement agricole et rural (PDAR) et dans le programme de 10 000 unités d'élevage (on ne dispose pour ces derniers que de données sur les enveloppes consommées), on ne retient dans cette estimation que les fonds engagés dans les projets de proximité de développement rural (PPDR) et dans les PPDRI.

5 De 2003 à 2010, le CTW a validé 56 projets: 16

PDAR,
 15 PPDR dont 2 sont annulés,
 16 PPDR (phase pilote) dont celui des falaises est annulé et
 9 PPDR (phase consolidation) dont celui de Thassifh est aussi annulé.
 6 Depuis la fin 2008 le MADR a procédé au transfert de la gestion de la PRR des DSA aux conservations des forêts.
 7 Le PCD-DR est une ligne budgétaire créée en 2007 par le Ministère des finances pour assurer une intégration multisectorielle.
 8 Pour ne pas dépasser la taille maximale de l'article, seuls 5 PPDR sont retenus.

Tableau 3- Répartition des fonds consommés par axe du programme (2003-2010) en millions DA

Source: Rapport sur le développement rural «Bilan», DSA de Bejaïa, 2010.

* Le montant global du FDRMVTC est égal à la somme des enveloppes consommées par les différents projets et programmes (PDAR, PPDR, PPDR et programme de 10 000 unités d'élevages) de 2003 à décembre 2010, déduction faite de la part des PCD-DR, des PCD et des PSD.

Graphique 1 - Répartition des porteurs de projets par profession. Source: notre enquête.

La SWDRD n'a pas pu adapter localement les textes nationaux de la PRR visant à jeter les bases d'une approche territoriale du développement rural. L'annexe 1 indique que ses axes d'intervention sont arrêtés à partir d'une identification des problèmes selon un découpage sectoriel. Ainsi, la quasi-absence d'instruments et d'outils d'intervention multisectorielle s'est traduite par les difficultés des acteurs locaux à initier des démarches transversales permettant une adaptation des interventions au contexte local. Seul le PCDDR a fourni un cadre qui a permis d'élaborer des interventions relativement intersectorielles. Mais sa disparition aussi rapide a porté un coup d'arrêt à cette dynamique⁹.

L'identification des besoins et des problèmes à partir d'un diagnostic bureaucratique s'est traduite automatiquement par l'élaboration des objectifs peu adaptés au contexte des territoires ruraux. La SWDRD est un programme construit plutôt selon une logique administrative que selon une logique territoriale bien élaborée et finalisée. Il en résulte une juxtaposition et un regroupement des attentes des populations relevant de différents domaines, autrement dit une formulation en vrac des besoins auxquels on a associé des objectifs élaborés par secteurs d'activités et d'une manière vague et fragmentée.

Le manque de la hiérarchisation des objectifs et des

besoins et leurs juxtapositions sans aucun ordre de priorité et d'urgence font que la SWDRD est dépourvue d'une dimension prospective et stratégique. Ajouté à cela, le manque de visibilité et d'anticipation des acteurs, lié à la difficulté de mobiliser les financements¹⁰ et à l'asymétrie d'information, contraignent ces derniers à agir au coup par coup et parfois après coup. C'est ainsi que ce programme s'est contenté de reproduire l'existant en orientant les actions vers la satisfaction des besoins vitaux et fondamentaux des populations et le soutien à l'agriculture de montagne au lieu de diversifier les activités économiques, susceptibles d'enclencher une dynamique entrepreneuriale et d'innovation des espaces ruraux.

Des potentialités appréciables dans tous les domaines existent dans les espaces ruraux. Cependant, rares sont celles qui bénéficient de dispositifs permettant leur valorisation. Par exemple, l'agriculture occupe une place encore importante dans l'économie des espaces ruraux, mais aucun dispositif n'est prévu pour favoriser la transformation des produits agricoles, leur conditionnement, leur commercialisation et le développement de signes de qualité pouvant requalifier les produits du terroir et les savoir-faire qui leurs sont liés. D'autres secteurs tels le tourisme rural, l'artisanat, l'industrie de transformation, etc. sont tous confrontés à l'absence d'outils susceptibles de révéler leurs ressources et qui, eu égard aux faibles performances de l'agriculture de montagne, se révèlent une opportunité pour redynamiser les espaces ruraux.

Le diagnostic du territoire, les focus-groupes et nos enquêtes ont révélé l'urgence d'apporter des réponses concrètes au manque ou à l'absence de certains équipements et services publics dans de nombreuses localités. Cet axe occupe la deuxième place après celui de l'agriculture en termes de consommation de crédits, mais ses réalisations sont très en deçà de répondre aux attentes traditionnelles et nouvelles des populations rurales. On observe une prédominance des actions liées à l'équipement et à l'aménagement (annexes 4 et 5) au détriment des mesures visant l'amélioration de l'organisation et de l'offre des services publics à la population. Des besoins en termes de transport, de santé, d'éducation et de formation, de services pour enfants et adolescents, etc. sont encore criants.

Dans le domaine de la santé, hormis la réalisation de deux salles de soins qui, faute de médecins, ne sont pas encore opérationnelles, aucune initiative n'est prise pour pallier au manque et parfois à l'absence de médecins, d'infirmiers et de pharmaciens des localités mal couvertes par l'offre de soins. Nos enquêtes montrent que dans certains villages (Ath Djemhour et Ighban), des unités de soins sont fermées à cause de la non-affectation du personnel. Les professionnels de

santé ne bénéficient pas d'incitations en termes de logement, de salaires et d'autres commodités leur permettant de s'installer dans les zones rurales.

Dans le domaine culturel, l'action est orientée exclusivement vers la construction des foyers pour jeunes sans que cela soit accompagné d'initiatives en matière d'animation, d'encadrement et de formation dans des domaines tels la musique, le théâtre, etc. Par ailleurs, aucune initiative n'est prise pour réhabiliter le patrimoine culturel matériel et immatériel potentiellement important dans ces zones. Pourtant, des actions ont été déjà réalisées par le passé pour la restauration du patrimoine bâti, soit par les habitants de ces villages, comme la réhabilitation du village Djebella, pour en faire un produit d'éco-tourisme, soit par l'UNESCO pour le village Ichekfiwen. En matière de préservation de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie, les actions se limitent au raccordement aux réseaux d'assainissement de certains ménages et l'installation de l'éclairage public dans les chemins principaux de quatre villages (annexe 4). Ces réalisations sont jugées très faibles comparativement aux besoins enregistrés dans ces domaines. Pour l'assainissement, le RGPH de 2008 indique qu'aucune commune de la wilaya n'est raccordée à 100% au réseau collectif d'assainissement. Le déficit touche essentiellement les communes rurales du sahel. Le taux de raccordement ne dépasse pas 50% dans certaines communes telles Darguina (33%), Draâ El Kaid (37%), Boukhelifa (47%). Ainsi, les ménages évacuent leurs eaux usées et ménagères sur les voies publiques ou dans des fosses septiques. Par ailleurs, l'absence de bassins de décantation, pour les ménages raccordés aux réseaux d'assainissement, fait que les eaux usées sont rejetées directement dans les rivières sans aucun traitement.

9 L'expérience des PCD-DR est très brève, elle ne dépasse pas une année.

10 Des financements multisectoriels étaient prévus pour accompagner les autorités de gestion de la SWDRD, mais faute d'institutionnalisation de ces partenariats, seuls le secteur de l'agriculture et celui des forêts assurent le financement des PPRI.

Ce besoin d'assainissement a tendance à s'accroître de plus en plus avec la multiplication des nouvelles constructions dans le cadre de l'habitat rural. A ce problème s'ajoute celui des déchets ménagers. Aucune commune ne dispose d'un service lui permettant d'assurer la collecte et le traitement de ces derniers d'une manière efficace. Les villages les mieux dotés bénéficient d'un passage, deux fois par semaine, d'un camion à ordures. Sinon des lisières forestières et des champs, des cours d'eaux, des bords de routes, etc. font

office de dépotoirs d'ordures ménagères et solides.

3.3. Analyse de la cohérence de la SWDRD

3.3.1. La cohérence interne

Des moyens dérisoires pour des objectifs énormes La cohérence de la SWDRD est mise à mal par le déficit de coordination entre les différents acteurs locaux chargés de sa mise en œuvre et entre ces derniers et l'échelon national qui l'a conçue. Ce manque de coordination horizontale entre acteurs et secteurs s'est traduit par l'incapacité à construire des filières autour des potentialités locales. Dans ce contexte, les chances d'émergence d'un processus de développement territorial rural sont minimes.

Comme nous l'avons souligné plus haut, la SWDRD s'est fixé des objectifs très ambitieux sans pouvoir mobiliser les moyens nécessaires pour les atteindre. La difficulté de mobiliser les différentes sources de financement des présumés partenaires de la SWDRD s'est traduite par un saupoudrage prononcé des seules ressources du FDRMVTTC et à un degré moindre, celles du PCD-DR et des PCD. Cet émiettement conduit à limiter la portée des projets et à réduire leurs impacts en termes de développement.

Ce manque de moyens combiné à leur répartition très déséquilibrée entre les axes de développement, les localités et les bénéficiaires compromet les objectifs d'un développement harmonieux et équilibré entre les territoires de la wilaya. Presque la moitié (47,7%) des fonds de la SWDRD est orientée vers l'agriculture de montagne, la majorité des bénéficiaires ne sont pas nécessairement les populations les plus vulnérables et le ciblage des zones d'intervention ne s'est pas fait par ordre de priorité.

A l'insuffisance de moyens financiers il faut ajouter un déficit qualitatif et quantitatif de ressources humaines et de moyens matériels. L'importance de la charge du travail des autorités de gestion de la SWDRD laisse peu de temps à l'animation et au suivi-évaluation des projets. Ainsi le manque de moyens de toute nature, leur mauvaise gestion et le déficit de coordination entre les différentes parties prenantes expliquent l'absence d'une stratégie transversale et globale pouvant conduire à un projet de territoire.

Le recours au zonage basé sur des critères socio-économique et, par là même, l'identification des potentialités et handicaps des six zones homogènes n'a pas conduit à la différenciation des interventions de sorte à les adapter aux spécificités de chacune de ces zones. Les actions réalisées sont identiques sur tout le territoire de la wilaya (annexe 5). Ainsi, l'objectif de la différenciation des interventions que s'est fixé le zonage se trouve contrarié et incohérent avec l'uniformisation de celles-ci qu'impose la nomenclature des actions éligibles aux soutiens de

l'Etat. Par ailleurs, l'établissement, à partir de 2009, d'un second zonage dans le cadre des contrats de performance (Conservation des forêts, 2008), visant la protection et la conservation de la nature accentue le déficit de cohérence des objectifs de la SWDRD et, par conséquent, le manque de synergie et de coordination entre les acteurs locaux.

Ce zonage ciblant exclusivement des terroirs villageois faiblement peuplés et en déclin et donc, l'exclusion de villes tampons ou de villes portes, empêche l'articulation ville/campagne qui permettrait de fonder le développement des zones rurales sur un certain seuil de polarisation d'activités et de population. Les PPDR s'apparentent ainsi à une juxtaposition des PCD traditionnels et des politiques sectorielles soutenus respectivement par les communes et les services déconcentrés de l'Etat, sans pouvoir mettre en synergie et faire converger les différents objectifs.

Des objectifs en manque d'enchaînement et de complémentarité

La traduction locale de la SWDRD ne s'est pas faite en parfaite adéquation avec les objectifs et la programmation, au niveau national, de la PRR. Contrairement à cette dernière, les objectifs de la SWDRD sont définis selon une logique sectorielle (annexe 1) et par conséquent, l'objectif de la diversification des activités est plutôt implicite et ne se traduit pas par un axe à part entière. Ainsi, le schéma d'objectifs de la SWDRD relève plusieurs incohérences liées au manque d'enchaînement entre ses objectifs. Peut-on revitaliser les espaces ruraux sans promouvoir la diversification de leur base économique ? En outre, si les objectifs opérationnels se déclinent en plusieurs actions, ils demeurent très généraux et non assortis de cibles opérationnelles et d'indicateurs de suivi qui permettent leur évaluation.

Par ailleurs, si les actions de l'axe «Développer les activités liées au tourisme et à l'artisanat» sont nombreuses à être programmées, leur non concrétisation sur le terrain provoque une rupture d'articulation et de complémentarité entre les différents objectifs opérationnels. Parfois, c'est le déficit de coopération entre les parties prenantes des PPDR qui provoque même la rupture de la complémentarité entre les actions. A titre d'exemple, l'incompatibilité de mode de paiement de la Sonelgaz avec celui du FDRMVTTC, fait que de nombreuses étables, construites dans des endroits éloignés du village, n'ont pas bénéficié de l'extension de l'électricité.

L'adoption d'une logique sectorielle par la SWDRD entraîne une très faible prise en compte des synergies entre, d'une part, le développement économique et l'amélioration des conditions de vie et, d'autre part, entre ville et campagne. Si l'axe «amélioration des

conditions de vie » représente 43,4% des budgets consommés, les initiatives économiques créatrices d'emplois et de revenus se limitent au secteur de l'agriculture notamment aux unités d'élevages et aux plantations, généralement d'oliviers. La promotion du tourisme rural et le soutien aux activités de transformation et de commercialisation des produits agricoles, susceptibles d'encourager les complémentarités entre zones rurales et zones urbaines, ne sont pas pris en charge par la SWDRD.

Concernant le programme transversal PRCHAT destiné à la formation et à la diffusion de connaissances et d'informations, sa venue en 2008 est tardive, sinon il aurait joué un rôle déterminant dans la mise en synergie des initiatives des différents acteurs locaux.

3.3.2. Cohérence externe

Les différentes politiques concomitantes d'intervention en milieu rural souffrent d'incohérence et parfois même de contradictions, qui empêchent la poursuite d'objectifs transversaux tels que la lutte contre le chômage et la promotion de la diversification d'activités, la fixation et le retour des populations et la préservation de l'environnement.

La politique de la promotion de l'habitat rural à travers le programme d'aide à l'auto-construction est en parfaite cohérence avec les objectifs de maintien des populations dans leurs villages et de retour de celles déplacées. Selon les données de la direction du logement et des équipements publics de la wilaya, depuis 2002 jusqu'à 2011, 30 172 aides à l'habitat rural sont octroyées aux ménages ruraux. Toutefois, si ce programme répond relativement au problème de faible qualité et de déficience de l'offre locative, il n'est pas accompagné de mesures conséquentes permettant l'amélioration de l'offre de services à la population. Par ailleurs, du fait que le terrain à bâtir devient de plus en plus rare dans les anciens villages, les bénéficiaires construisent sur leurs parcelles, parfois éloignées de plusieurs km de l'habitat groupé et du village mère. On assiste ainsi à un développement remarquable de l'habitat épars, qui s'accompagne par de nouveaux besoins en termes de raccordement aux réseaux d'assainissement, d'AEP, d'électricité, routier, etc.

Si l'habitat rural joue un rôle fondamental dans la fixation des populations habitant sur place, ce n'est pas le cas pour le retour des populations déplacées. La raison en est que d'autres formules d'aides au logement comme, entre autres, le logement social participatif, le logement social locatif et la location-vente, offrent de bonnes possibilités de s'installer dans les agglomérations principales et secondaires et, par là même, de promotion sociale.

Le découpage du territoire de la wilaya en zones éligibles sur les fonds du premier pilier (la Politique du

Renouveau agricole) et en zones éligibles sur les dispositifs du deuxième pilier (la PRR) a posé des problèmes de continuité et de discrimination face aux aides de l'Etat, entre les zones de montagnes et celles de plaines. Au moment où les communes considérées comme urbaines mais avec un arrière-pays rural, cumulent les aides des deux piliers, certaines communes dites rurales ne sont éligibles ni sur l'un ni sur l'autre pilier, notamment depuis que la présence d'un patrimoine forestier et d'un écosystème fragile constituent des critères d'éligibilité pour qu'une localité bénéficie d'un PPDR.

Le manque de cohérence entre les objectifs souligné plus haut peut également s'expliquer par la longueur du cycle des projets et la multiplication des centres de décision et de programmation et, par la même, d'une faible coordination entre ces différents niveaux. Si les niveaux villageois et communal sont les échelons par excellence de l'identification des besoins et des contraintes ainsi que de l'organisation des synergies entre les interventions, les décisions les plus importantes comme les financements, le choix de certaines actions et la programmation des formations leur échappent. Ces dernières se prennent au niveau des instances régionales dans lesquelles les populations ne sont pas ou très peu représentées.

3.4. Une efficacité et une efficacité médiocres

La quasi-absence d'objectifs explicites et clairement quantifiés dans la SWDRD explique le manque, voir l'absence, d'outils et de dispositifs de suivi-évaluation des effets des actions soutenues et des taux de réalisation du programme. Que devait-on suivre et évaluer?

De ce fait, l'efficacité de la SWDRD ne peut être appréciée qu'en référence aux objectifs qualitatifs et aux deux seuls objectifs quantitatifs que sont la réalisation de 491 PPDR, qui devaient cibler 39 826 ménages, pour la période 2004-2014. Ces deux objectifs fondamentaux semblent suffire pour donner une appréciation globale de l'efficacité et en même temps de l'efficacité la SWDRD. Le bilan de la SWDRD (2010) fait état de 54 PPDR réalisés et de 3 200 ménages ciblés, soit respectivement, seulement 11% et 8% des objectifs fixés au début de période. L'objectif initial est définitivement non atteignable. En effet, même avec un scénario de succès des 292 PPDR programmés dans le cadre des contrats de performance pour le quinquennat 2010-2014, le taux de réalisation ne dépassera pas les 70%. Mais eu égard au rythme des réalisations actuel, il est très difficile de quadrupler ces performances en un laps de temps deux fois moins important. Ce faible taux de réalisation et les retards importants, soulignés plus haut, dénotent une efficacité médiocre de la SWDRD.

En effet, si les efforts en faveur de l'amélioration du cadre de vie et d'existence des populations ont eu des résultats

en demi-teinte, ceux en faveur du développement économique pour la diversification des activités économiques créatrices de richesses et d'emplois, sont insignifiants. Ils se limitent à l'élevage et aux plantations d'oliviers. Aucune tentative de développement des activités touristiques, d'artisanat et des produits du terroir n'a été conduite.

Au regard du jugement précédent sur la médiocrité de l'efficacité de la SWDRD, son efficacité ne peut qu'être jugée également médiocre. D'une part, les objectifs ne sont pas atteints et, d'autre part, les moyens matériels, financiers et humains sont souvent en dessous des attentes, mais surtout ils sont mal gérés. L'exemple des nombreuses pistes agricoles ouvertes et qui sont **devenues impraticables faute d'ouvrages permettant leur entretien**, ne peut-il pas être assimilé à un gaspillage des deniers publics ? La même question se pose aux ruches fournies sans reine, aux plants tuberculeux, aux unités d'élevage caprin inadaptées aux conditions géo-climatiques de la Kabylie.

Par ailleurs, certaines actions sont surévaluées et on aurait pu atteindre des résultats plus satisfaisants avec moins de

moyens. C'est le cas des unités d'élevage bovin, ovin et caprin qui ont fait l'objet de malversation, si l'on en croit les déclarations de la majorité des acteurs aussi bien publics que privés de la SWDRD.

Conclusion

Au terme de cette étude d'évaluation, il ressort que la conception et la mise en œuvre de la SWDRD souffrent de nombreuses lacunes dont certaines sont évoquées ci-dessus. La PRR s'apparente à une politique «redistributive» pour amortir les handicaps des espaces ruraux et soulager les souffrances des ruraux. Or, ces derniers ont besoin d'une politique permettant la création des conditions de la disparition de ces handicaps. Ainsi, cette politique doit être accompagnée d'une politique «allocative» pour une meilleure valorisation des atouts de ces territoires. Cela passe par des incitations financières encore plus importantes, une animation des projets à tous les niveaux et un investissement dans l'ingénierie de projets.

Nous estimons que la SWDRD manque de réalisme. Ses objectifs sont trop ambitieux et relativement en décalage avec les tendances lourdes, et parfois irréversibles, de l'évolution des espaces ruraux. Ces derniers ont fait l'objet d'attention sur le tard, le mal est déjà fait. Avec un taux de chômage de 53% et un exode rural continu et fort, l'objectif de la revitalisation des espaces ruraux par la fixation des populations semble peu réaliste, d'autant plus que la SWDRD n'est

pas accompagnée des initiatives en faveur du développement économique.

Dans la perspective de l'allongement de la PRR avec le programme quinquennal 2014/2019, les programmes mis en œuvre depuis 2003 devraient servir comme un apprentissage, pour toutes les parties prenantes, de la conduite d'une action collective. Par ailleurs, certains préalables devraient être réunis pour la réussite d'une politique qui se veut une approche territoriale de développement rural. Il s'agit entre autres de:

- Promouvoir la participation effective de tous les acteurs du développement local et notamment, les représentants des communautés rurales;
- Mettre en place une instance de suivi-évaluation indépendante et plurielle;
- Elaborer un cadre réglementaire et fixer des modalités précises pour promouvoir une meilleure intégration multisectorielle;
- Rendre plus souple la nomenclature des actions éligibles aux soutiens de l'Etat en l'adaptant à chaque terroir et en y intégrant davantage la dimension économique du développement;
- Ouvrir les instances décisionnaires à la participation des animateurs des PPDRI;
- Renforcer le programme PRCHAT pour permettre à tous les acteurs de s'approprier les fondements de l'approche territoriale du développement;
- Diversifier les sources de financement par la mobilisation de l'épargne locale et par l'implication des acteurs autres que le secteur de l'agriculture.

Références bibliographiques

Conservation des forêts, 2008. Plan d'action de la conservation des forêts de la wilaya de Bejaïa.

Commission Européenne, 1999. Évaluer les programmes socio-économiques, Collections MEANS, 6 volumes.

Caisse nationale des assurances sociales (CNAS), 2011. Informations de synthèse sur les entreprises dans la wilaya de Bejaïa. Direction de logement et des équipements publics de Bejaïa (DLEP), 2011. Etat d'avancement du programme d'aide à l'habitat rural.

Direction de la planification et de l'aménagement du territoire de Bejaïa (DPAT), 2008.

Annuaire statistique. Direction des services agricoles (DSA), 2010. Rapport sur le développement rural «Bilan».

Djezzar L, Gateau-Leblanc C., 2008. Contribution à l'élaboration d'un guide de l'évaluation des politiques publiques, 162 p. Document disponible à l'adresse suivante: https://www.pol.ulaval.ca/perfeval/upload/publication_118.pdf

Fontaine J., 1983.

Villages kabyles et nouveaux réseaux urbains en Algérie, le cas de la région de Bejaïa. Centre d'études et de recherches URBAMA «Urbanisation du Monde Arabe», Université de Tours, Fascicule de Recherche, 12, LA 365, 273 p.

Guerin M, Ruas J-f, Leturcq F., 2006. Analyse des pratiques d'évaluation des politiques agricoles et de développement rural. NEE, pp. 35-126.

Lamarque D., 2004. L'évaluation des politiques publiques locales. Paris: LGDJ, 214 p.

MADR., 2003. Conception et mise en œuvre d'un projet de proximité de développement rural, guide des procédures.

MADR., 2004. Stratégie Nationale de Développement Rural Durable (SNDRD).

MADR., 2006. Le Renouveau Rural, 211 p. Office national des statistiques (ONS), 1977, 2008. Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH).

Perret B., 2001. L'évaluation des politiques publiques. La Découverte, collection repères, 123 p.

Vollet D, Hadjab F., 2008. Manuel de l'évaluation des politiques publiques, Editions Quae, 63 p.

Wilaya De Bejaïa., 2004. Stratégie de développement rural durable, 35 p.

74 NEW MEDIT N. 1/2015