

Le plan de développement local : une planification pour un développement durable en Algérie

par Hocine AOUADI

Une des contributions de la session de la 3^e SFM consacrée aux pratiques de développement durable des territoires méditerranéens concernait une nouvelle approche du développement rural en Algérie, à travers les enseignements tirés de la mise en œuvre de Plans de développement locaux (PDL) sur six wilayas du nord-est de l'Algérie.

Introduction

Le plan de développement local (PDL) algérien est la mise en œuvre pratique de programmes de développement réalisés avec et pour les acteurs locaux, en fonction de leurs besoins prioritaires et de leurs capacités.

Il faut noter que, dans un pays comme l'Algérie, en raison de ses spécificités climatiques, le couvert végétal intervient, en amont, dans l'interception des eaux de pluie et la régularisation du ruissellement et, en aval, dans la protection du potentiel naturel de production.

En 2002, l'Algérie a failli importer l'eau potable et les spécialistes estiment qu'en 2050 tous les pays du Maghreb seront déficitaires en eau.

En ce qui concerne l'alimentation, l'Algérie a importé pour 2,8 milliards de dollars, alors qu'actuellement cette facture alimentaire dépasse les 10 milliards de dollars, financée pratiquement à 100% par la rente pétrolière (ressource épuisable comme chacun sait). Le ratio de SAU (surface agricole utile) par habitant est inférieur à 0,30 ha.

Nous évoluons dans un monde qui change, les conditions de vie changent, le climat change (souvenons-nous de la crise alimentaire de 2008 qui a secoué de nombreux pays). Face à une situation en rapide évolution, il est impératif que les systèmes de planification s'adaptent. La planification centralisée a atteint ses limites et ses résultats sont de moins en moins probants.

La planification par PDL participatif pourrait être une alternative pour passer à un autre mode de gestion et de vision du développement, porteur de solutions plus en adéquation avec les nécessités du moment.

Le PDL dans la planification du développement

Le PDL n'est pas une nouvelle théorie, mais une méthode de travail qui compléterait les approches actuelles de planification qui se distinguent souvent par :

- un manque de données fiables ;
- l'absence de concertation avec les acteurs locaux ;
- des objectifs et des projets souvent sans rapport avec les priorités réelles.

Le territoire communal est en principe considéré comme la cellule de base pour l'application des politiques nationales. Mais, dans la réalité, la vision de développement et d'aménagement du territoire est plutôt sectorielle et conçue hors du champ communal, ce qui se traduit par des incohérences dans les priorités et les objectifs. Cette manière de procéder, motivée par la nécessité d'une politique fondée sur la centralisation budgétaire écarte de fait la commune et ses citoyens de la prise en charge de leurs problèmes et de leurs préoccupations essentielles.

Planification et approche participative

Afin de parvenir à un consensus sur la problématique du développement local, il convient d'accepter d'abord de procéder à une nouvelle approche institutionnelle qui donnerait véritablement à la commune les capacités de concevoir sa propre vision de développement en associant les acteurs locaux, en tant que partie prenante dans la prise en charge de leur devenir, en tenant compte de leurs spécificités sociales, culturelles et économiques.

Il est clair et évident que, pour parvenir à créer ce nouvel ordre des choses, il est nécessaire que s'instaure d'abord une volonté politique à même de générer une gouvernance adaptée à la situation désirée.

Il est également clair et évident que cet édifice ne se construit pas en quelques années, dans la mesure où les acteurs, tant institutionnels en place que les administrés, ne disposent pas de la maîtrise nécessaire pour jouer efficacement les rôles qui leur seront dévolus, notamment en termes de gestion, de participation, de concertation, de définition des objectifs et priorités, et de consensus.

Si la démarche participative d'élaboration du PDL est respectée, la problématique locale sera aisément identifiée, il ne reste qu'à apporter des propositions de solutions qui sont des compromis issus des discussions et des concertations avec les différentes parties en présence. Dans son élaboration, le PDL doit appuyer les initiatives locales et planifier le renforcement des capacités des populations et des acteurs locaux.

La mise en œuvre du PDL

Du point de vue pratique, il est nécessaire d'envisager des mises à niveau, des vulgarisations et des formations pour la maîtrise de cet outil, tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre et son suivi-évaluation périodique.

Il y a lieu également de prévoir la mise en place d'un budget et d'un plan de financement des actions préalables, étudier la capacité de réalisation au niveau local, et établir une programmation d'opérations à court, moyen et long terme.

Si toutes les étapes de la préparation sont menées correctement, le PDL peut être un outil répondant aux besoins d'une bonne gouvernance, d'une planification et d'un développement équilibré et équitable. Cette démarche est à même de susciter une dynamique d'auto-développement et d'impulser un élan de solidarité pour la prise en charge réelle des préoccupations ressenties au niveau communautaire.

Les résultats attendus

Les retombées positives sont multiples et dépendent des spécificités de chaque région notamment en termes :

- d'amélioration des conditions de vie ;
- de promotion de l'implication citoyenne



dans les choix de développement ;

- de gestion rationnelle du territoire pour un développement durable ;
- d'implication de la population permettant d'éviter des incohérences et des insatisfactions.

L'expérience algérienne en matière de PDL

Jusque-là, deux expériences ont été menées avec l'appui d'organisations internationales.

La première a été menée pour le compte du ministère de la Solidarité : le projet intitulé PADSELNEA (Projet d'aide au développement socio-économique local dans le Nord-Est algérien) a été réalisé entre 2002 et 2009. Il a porté sur six wilayas avec cinquante communes et cinquante plans de développement. Il est vrai que ces premiers plans réalisés à la hâte et avec un personnel débutant donnaient peu d'indications socio-économiques et consistaient pratiquement en une liste de projets prioritaires à réaliser pour les communes et établis à partir d'enquêtes auprès des populations et des Assemblées populaires communales (APC).

Trois PDL modèles, de niveau international, ont cependant été réalisés pour trois communes pilotes situées dans des zones agro-climatiques différentes, avec des données suffisamment fiables du point de vue socio-économique et environnemental. Il s'agit des communes de Terrai Bainen (Wilaya de Mila), Oudjana (Wilaya de Jijel), et Besbès (Wilaya de Biskra).

La seconde expérience a été menée pour le compte du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, dans le cadre du programme « Proximité rurale » et porte sur trois communes également situées dans des zones agro-climatiques différentes :

- Saharidj : en zone de montagne dans la wilaya de Bouira (Tell algérien) ;
- Bouti Sayah : en zone steppique dans la wilaya de M'Sila ;
- Zelfana : en zone Nord Sahara dans la wilaya de Ghardaïa.

Ces PDL participatifs ont été réalisés selon une approche cohérente et concertée, avec une stratégie adaptée à même de répondre aux objectifs de revitalisation du milieu rural.

Le concept de gestion du développement en usage

L'on entend souvent dire, lorsqu'il s'agit de bilans de projets ou de programmes de développement : « l'Etat a engagé une enveloppe de tant » ou « tant d'argent a été dépensé ». Cette manière de concevoir le développement est relativement fréquente et prend toute sa signification lorsqu'on s'aperçoit des résultats lors de certains bilans de programmes.

Toutefois, ce concept est couramment admis et peu discuté et montre, si besoin est, le décalage qui existe entre une situation de gestion rigoureuse à laquelle on doit parvenir et la situation actuelle peu conforme avec un développement réfléchi et réellement efficace.

La responsabilisation des acteurs locaux et des communautés dans la gestion des réalisations faites à leur profit par l'Etat serait la meilleure réponse à de telles déviations.

Les communes dans le développement de leur territoire

Les communes portent toute leur attention sur le milieu urbain et les dotations budgétaires dont elles bénéficient et servent le plus souvent à rattraper des retards d'équipements (en particulier dans la voirie, l'assainissement, l'éclairage public, les écoles).

La notion de dynamique locale de développement au sens large, d'amélioration des conditions de vie et de création de richesses n'existe pas et le milieu rural est le plus souvent laissé pour compte, ce qui a pour conséquence de faire douter les populations rurales quant à la capacité des communes à améliorer leur situation.

Le rôle de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté

Les populations pauvres vivent généralement dans les zones rurales et dépendent de l'agriculture et de l'élevage. En l'absence d'échanges et de concertation, ces populations restent repliées sur elles-mêmes. Il en résulte un exode continu vers le milieu

urbain avec les problèmes connus de dégradation de l'environnement, de chômage et de pauvreté.

Il faut en outre préciser que la politique actuelle d'attribution de l'habitat rural reste tributaire de règles qu'il est impératif de revoir, car porteuses de déséquilibres dont naîtront d'autres problèmes dans un avenir proche :

- mitage ;
- dégradation de l'environnement ;
- étalement inconsidéré de l'urbanisation.

Comment la production agricole peut-elle être améliorée ?

Sans être exhaustif, on peut citer :

- la solution du problème foncier (en partie réglée par la loi d'orientation agricole) ;
- l'optimisation de la gestion agricole en fonction de la vocation des terres ;
- la maîtrise de la technologie et des réalités du terrain : les ingénieurs et les scientifiques doivent être sollicités et écoutés. L'empirisme et les approches aléatoires doivent être bannis de la dynamique de développement.

Le PDL qui vise à mettre en place un ensemble d'instruments et de mécanismes à même de conduire à une dynamique communautaire et solidaire d'ensemble, peut conduire à une amélioration de la production et de la productivité dans le cadre d'une vision à moyen et long terme d'autosuffisance alimentaire.

« Le PDL n'est pas uniquement une planification transversale (ce qui est déjà une

bonne chose disent les spécialistes), mais une planification permettant d'aller dans le fond du concept participatif, instituant une véritable collaboration et contribution des bénéficiaires du début jusqu'à la fin du programme ».

Conclusion

Le PDL peut-il être la solution de tous les problèmes ?

On peut poser la question autrement : l'Algérie est-elle en mesure de nourrir sa population ?

Nous dirons, oui, si un certain nombre de conditions sont remplies qui vont de l'utilisation des compétences jusqu'à l'adaptation aux changements en passant par :

- la maîtrise de la croissance démographique ;
- la protection du potentiel naturel de production ;
- la mobilisation maximale des ressources en eau ;
- la conduite de l'agriculture et de l'élevage selon des techniques modernes ;
- la lutte contre la désertification ;
- l'amélioration des zones arides et semi-arides ;
- la formation et l'utilisation des techniques scientifiques de production ;
- l'utilisation des terres selon leur vocation ;
- la lutte contre toutes les formes de gaspillage.

H.A.

Hocine AOUADI
aouadi_hocine@
yahoo.fr

L'auteur de la communication est intervenu en tant que consultant pour le PADSELNEA. L'accès à l'information a été facilité par les experts du projet.

Résumé

Dans la planification du développement local sont mis en œuvre des programmes comme les PC (Plans communaux de développement), les PSD (Plans sectoriels de développement) ainsi que d'autres types comme le Programme spécial des régions du sud, le Programme de développement des Hauts Plateaux, le Programme de proximité de développement rural intégré (PPDRI) ...

Ces programmes sont souvent dictés et se répètent d'une région à une autre sans tenir compte des potentialités existantes ni des réalités du terrain.

Le PDL (Plan de développement local) n'est pas un programme qu'on réalise pour les autres, mais un programme qu'on réalise avec les autres. Cela signifie qu'il faut d'abord analyser ce qui se fait et débattre de ce qui pourrait renforcer les capacités des acteurs locaux en tenant compte des ressources naturelles disponibles dans une vision de développement économique, social et environnemental équilibré.

Chaque territoire a ses spécificités et doit pour cela avoir sa propre dynamique de développement.

Toutes ces considérations peuvent être prises en compte par le PDL qui est un instrument de planification participative, multisectorielle et décentralisée.