

ALGERIE

1 - LA PLANIFICATION AGRICOLE

NOTE DE CADRAGE METHODOLOGIQUE ELABOREE
POUR LA PREPARATION DU PLAN QUINQUENNAL
1980-1984

La notion de planification agricole recouvre l'ensemble des démarches nécessitées par l'organisation des liaisons et des ajustements successifs entre trois concepts

LES OBJECTIFS,

LES MOYENS,

LES CONTRAINTES,

à l'intérieur de deux espaces bien différenciés

LE SECTORIEL,

LE REGIONAL.

LES OBJECTIFS

- Identifier les objectifs nationaux du développement agricole et la priorité à assigner à chacun d'eux :

satisfaction des besoins alimentaires essentiels, amélioration du niveau de vie de la population rurale, élargissement de l'emploi agricole, ...

- Traduire ces objectifs généraux en objectifs de production au niveau national.

- Puis, à la suite d'une procédure de confrontation en aller-retour avec les moyens, les contraintes et les potentialités locales, rajuster (si nécessaire) et régionaliser les objectifs de production.

LES MOYENS

Ils sont de différentes natures

- . restructuration des exploitations,
- . mise en place d'infrastructures et d'équipements,
- . formation, encadrement,
- . recherche,
- . approvisionnement,
- . organisation des circuits à l'amont et à l'aval du secteur agricole,

mais se traduisent tous en termes de besoins financiers et d'emplois.

Ils posent à ce titre des problèmes de concurrences à l'intérieur même du secteur agricole et avec les autres secteurs ; concurrences entre lesquelles il s'agira de faire des choix politiques que la démarche de planification permettra d'éclairer en mettant en évidence leurs diverses conséquences.

LES CONTRAINTES

Elles sont, dans le secteur agricole bien plus encore que dans les autres secteurs, liées aux hommes et aux caractéristiques naturelles ; et elles s'inscrivent à l'intérieur de deux démarches

. une démarche sectorielle posant des problèmes de "cohérence verticale" entre toutes les étapes participant à l'élaboration d'un "produit agricole" depuis l'amont (infrastructure, équipements, formation, approvisionnements, ...) jusqu'à l'aval (transformation, commercialisation, ...)

. une démarche régionale posant des problèmes de "cohérence horizontale" au sein de chaque région (ou wilaya) entre les différentes activités participant au développement agricole, et d'équilibres entre chaque région.

En conséquence, la planification du secteur agricole ne pourra être efficace et réaliste que si elle associe à sa démarche tous les acteurs concernés ; les objectifs de production ne restant en effet que des "voeux théoriques" tant que leur factibilité n'a pas été vérifiée au niveau même de leur réalisation.

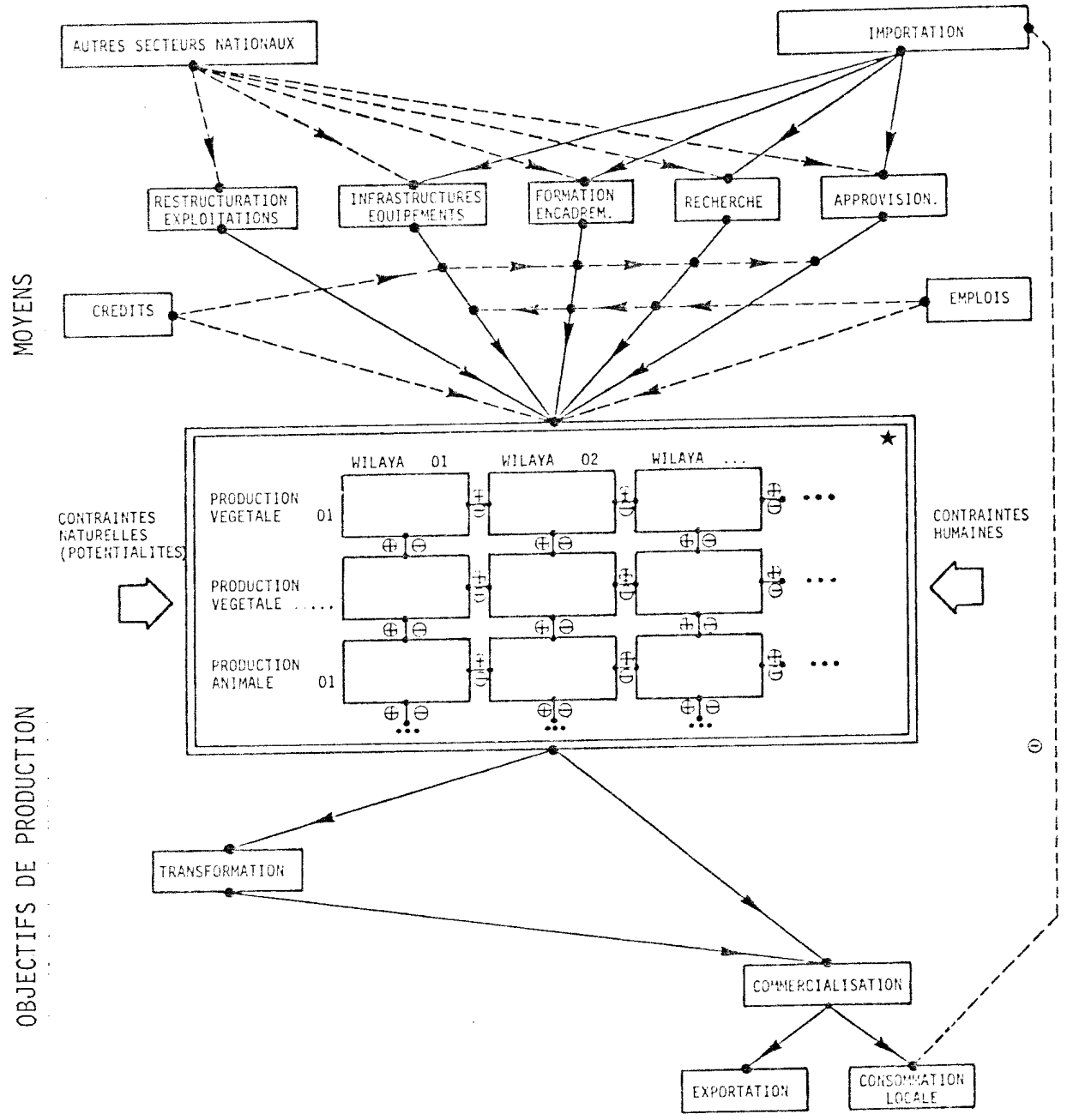
Autrement dit, une planification agricole réaliste doit pouvoir se traduire dans les faits par l'élaboration de véritables "contrats de développement" entre les unités de production, l'environnement économique, et le MARA.

Mais cette concertation nécessaire entre les divers acteurs impliqués n'est pas suffisante.

Elle atteindrait en effet très vite ses limites d'efficacité pour ne plus tourner "qu'à vide", si elle n'était pas alimentée en permanence par des analyses, synthèses et tests de cohérences élaborés par des équipes qualifiées de planificateurs utilisant des techniques suffisamment affutées.

Le secret de la réussite de la planification agricole résidera donc dans une intégration harmonieuse de la CONCERTATION et de la SOPHISTICATION DES METHODES.

A titre d'illustration, le diagramme ci-après présente de manière schématique l'articulation du secteur agricole dans le contexte national.



★ les liaisons internes au secteur agricole peuvent être de complémentarité ⊕ et/ou de concurrence ⊖

<p>2 - ENSEIGNEMENTS RETIRES DES PLANS PRECEDENTS</p>

La démarche de la Planification agricole jusqu'au troisième Plan a été caractérisée par une décentralisation progressive

- . associant les ministères techniques au secrétariat d'Etat au Plan (2ème Plan) ;

- . prévoyant, parallèlement au Plan National, dans les wilayate particulièrement deshéritées, des programmes spéciaux, à la préparation et à l'exécution desquels était associé l'encadrement local (2ème Plan) ;

- . pour aboutir enfin, à l'occasion du troisième Plan, à une organisation originale de la participation et de la régionalisation mise sur pied par la D.E.P. : "La Planification Régionale Intégrée de l'Agriculture Algérienne - (P.R.I.A.A.)".

A cet effet, la D.E.P. avait constitué une équipe de huit planificateurs chargés d'animer un dialogue permanent avec les DARAW et d'élaborer les ébauches successives du plan agricole.

Les nombreuses tournées affectuées dans les DARAW par équipe de deux planificateurs ont permis de mobiliser les planificateurs régionaux (les S/D.E.P. de création récent), de les assister dans leurs travaux et de les intégrer dans une démarche commune avec les organismes centraux.

Malheureusement les moyens humains de la D.E.P. n'ont pas permis de prolonger l'action de l'équipe d'animation pendant les phases de préparation et de réalisation des projets, affaiblissant ainsi

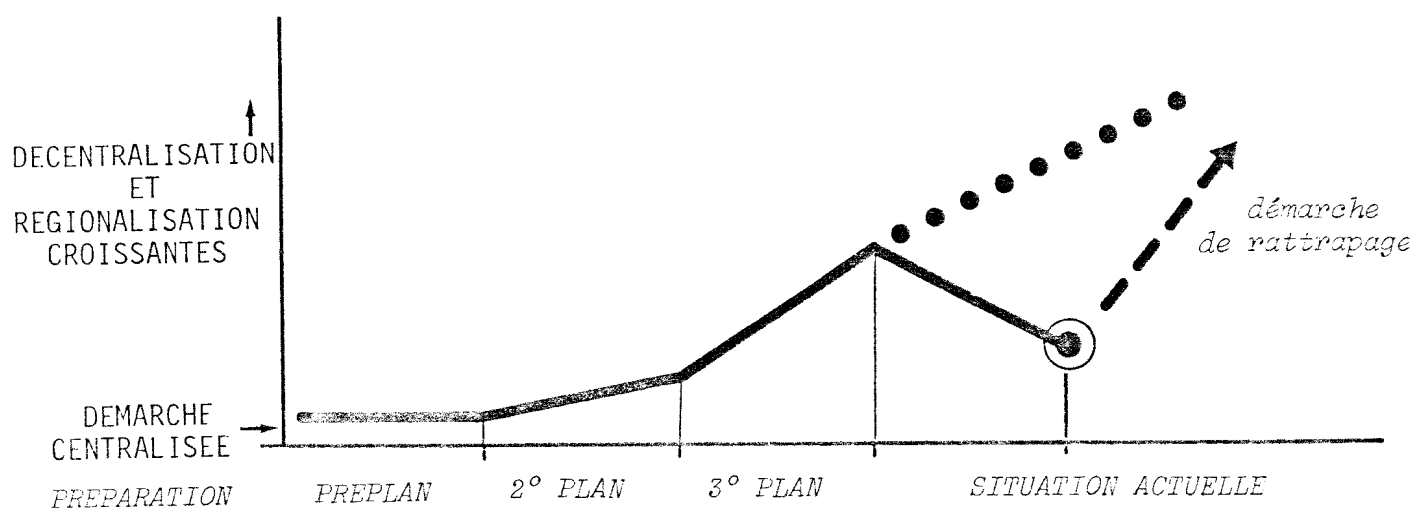
les possibilités de dialogue entre niveau national et niveau régional. Parallèlement, la ponction faite par les Instituts de développement sur les disponibilités en encadrement a contribué encore à réduire les moyens humains susceptibles d'intervenir dans le déroulement du Plan au niveau régional.

Ainsi, non seulement le suivi et l'évaluation du Plan n'ont pu, dans le passé, être à la mesure des démarches effectuées pour la préparation, mais en outre, à partir du troisième Plan, le mode de préparation de la planification agricole s'est situé en retrait par rapport à cette expérience.

Certes les travaux de planification nationale ont pu être menés à bien et de façon plus approfondie que pour le troisième Plan (*offices, encadrement, emploi, rôle des Instituts*), mais la planification régionale n'a pu être suffisamment coordonnée ; *d'où déséquilibre entre le circuit de dialogue DDARAF - MARA et le circuit de dialogue DDARAF - MPAT.*

Par ailleurs le degré de préparation des projets est resté insuffisant pour en garantir une exécution satisfaisante.

On peut donc considérer qu'à partir du troisième Plan une rupture s'est produite dans la démarche de régionalisation et qu'aujourd'hui, de ce point de vue, le point de départ du Plan agricole se situe en retrait par rapport à ce qu'il était au moment de la préparation du troisième Plan, comme on peut le représenter de manière très symbolique sur la courbe suivante :



Il s'agit donc non seulement de "retrouver ses marques" mais encore d'amorcer les rattrapages nécessaires, en particulier dans les directions suivantes.

- La démarche de planification annuelle associe pratiquement tous les acteurs à tous les niveaux, cependant elle devrait être plus décentralisée et procéder d'une démarche verticale partant du niveau local.
- La préparation d'un plan quinquennal, n'a d'utilité que si les plans annuels sont conçus comme l'application, par tranches, des orientations définies pour le moyen terme. Cela suppose, en pratique, que la préparation du plan pluriannuel soit menée jusqu'au niveau des organes d'exécution (unités de production et organismes constituant l'environnement).
- Les différentes actions programmées doivent être regroupées en opérations de développement spécifiques (intensification céréalière, développement du bovin laitier moderne) identifiées et gérées au niveau local et national plutôt que regroupées exclusivement selon le découpage administratif (comme cela est fait actuellement pour les statistiques agricoles).
- Un suivi satisfaisant du système agricole pourrait être établi rapidement en réorganisant d'une part les travaux du Service Statistiques et d'autre part le système de gestion des unités de production.
- L'évaluation des actions entreprises, des opérations et du Plan dans son ensemble a été tout à fait insuffisante dans le passé, elle est à concevoir entièrement.

3 - PROPOSITIONS

3.1 REFLEXION PREALABLE SUR LA DECENTRALISATION

De prime abord la stratégie de décentralisation se traduit dans les faits par un renforcement à tous les niveaux régionaux (depuis les unités de production jusqu'au siège des DDARAF) des moyens d'intervention.

Il ne s'agit pas cependant pour les organes centraux de considérer la décentralisation des travaux de planification, de réalisation, de suivi et d'évaluation comme un simple transfert de leurs activités vers les organes régionaux, mais d'y voir plutôt un changement de nature de leur rôle :

- *allègement certes des tâches de collecte de données, d'analyse, d'évaluation, de suivi, ...*

- *mais renforcement en contre-partie des activités de coordination, d'animation, de normalisation, de synthèse, de contrôle.*

et Formation

La DGEP devra donc être en mesure de faire face à une plus grande intensité de relations intersectorielles à l'intérieur du MARA : *Directions générales, organismes sous tutelle, DDARAF,* mais également entre le MARA et les autres Ministères :

. *PLAN pour l'insertion de la planification agricole dans la démarche globale nationale,*

. *HYDRAULIQUE pour la coordination aménagements hydro-agricole/ mise en valeur,*

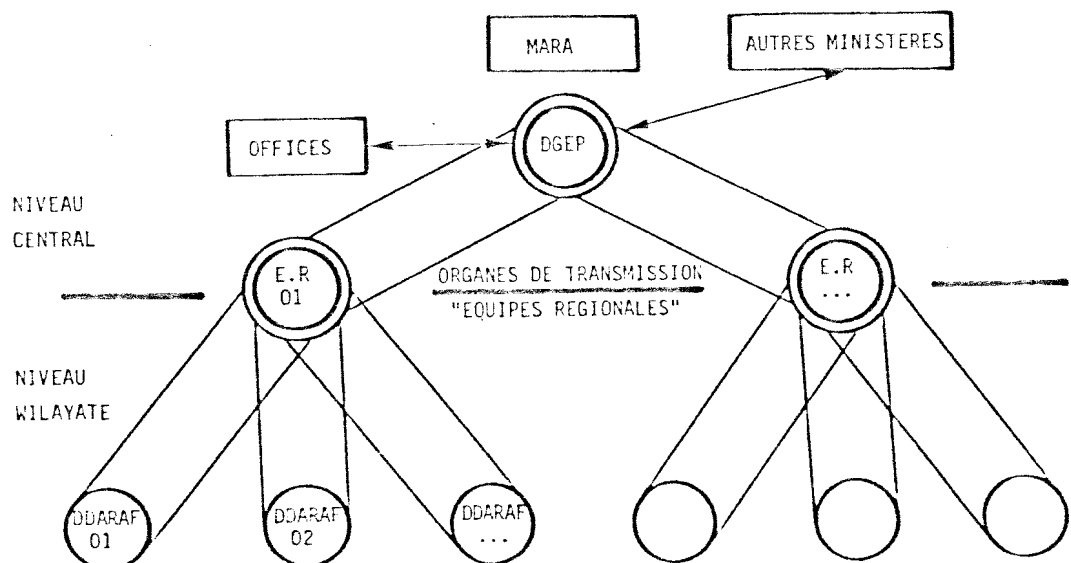
. *INDUSTRIE, notamment pour la coordination agriculture/agro-alimentaire, ces deux secteurs devant être planifiés de manière étroitement intégrée.*

** INTERIEUR ? ... Adm. générale*

Cette multiplicité des partenaires : Ministères, Offices, et surtout DDARAF (dans 31 wilayate), va donc poser au niveau central de l'Agriculture un problème de renforcement des effectifs.

En ce qui concerne plus particulièrement les relations avec les DDARAF, il ne s'agit pas d'alourdir les équipes locales par la superposition d'un niveau administratif supplémentaire, mais plutôt de créer une "courroie de transmission" à travers 5 à 8 équipes régionales, correspondant chacune à une grande "région" de l'ALGERIE, gérées par le niveau central mais intervenant chacune, au niveau régional, comme interlocuteur et coordinateur des DDARAF appartenant aux wilayate inscrites dans la "région" concernée. Les équipes régionales assureraient en même temps le transfert d'information dans les deux sens entre niveau central et niveau DDARAF avec tout le travail de synthèse et de "déglobalisation" que cela comporte ; étant bien entendu que les "régions" ainsi définies n'auraient pas d'autres rôles que celui de "lieu d'échange et de concertation" et ne constitueraient pas un niveau de planification supplémentaire.

Il n'y aurait donc à ce niveau aucune agrégation intermédiaire des résultats ni élaboration de dossiers régionaux spécifiques.

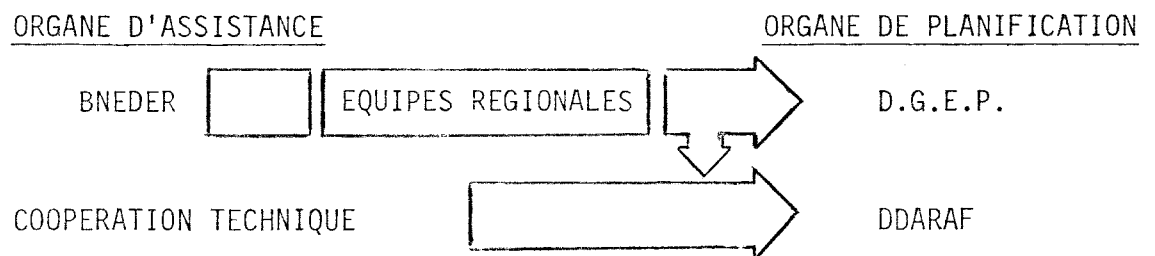


3.2 ROLE POSSIBLE DU BNEDER AUPRES DE LA DGEP DANS LE CADRE DE LA DECENTRALISATION

Parmi les différentes tâches qui incombent au niveau central, en l'occurrence à la DGEP, il est possible de distinguer d'une part les tâches qui relèvent du fonctionnement normal de l'Administration centrale, d'autre part les tâches additionnelles qui découlent de la mise en place du nouveau système et du projet de coopération technique inscrit dans la stratégie de décentralisation.

La coopération technique sera temporaire, elle permettra cependant au niveau des DDARAF d'assurer un changement structurel et de mettre en place de nouvelles activités.

Dans le même esprit le BNEDER peut assurer un renforcement temporaire des possibilités d'intervention de la DGEP à la dimension des problèmes de coordination que va poser la coopération technique. En pratique le BNEDER peut constituer les équipes régionales qui devront être mises en place en même temps que les experts de la coopération technique.



Etant donné leur rôle d'organe de transmission évoqué à l'occasion de la réflexion préalable sur la décentralisation les équipes régionales se verront confier les attributions suivantes :

- . *Assistance méthodologique en planification ;*
- . *Coordination de l'intervention de la coopération technique d'une wilaya à l'autre ;*
- . *Mise en place des procédures et travaux de planification nouveaux pour la réalisation, le suivi, l'évaluation du Plan actuel ou*

la préparation du prochain Plan ;

- . Auto-coordination des équipes régionales entr'elles ;*
- . Elaboration des analyses et synthèses nationales soumises ensuite à la DGEP comme support de la concertation menée au niveau central.*

3.3 PRESENTATION SUCCINCTE DES PRINCIPALES TACHES A EFFECTUER

D'ICI JUIN 1983

En se fixant pour objectif en juin 1983 d'avoir terminé l'évaluation et de lancer la préparation du plan suivant, quelles seraient les principales tâches à entreprendre dès à présent par les équipes régionales du BNEDEP dans le cadre de la démarche générale de planification agricole ?

Pour répondre à cette question il est bon de reprendre successivement les différentes étapes de la démarche de planification, d'esquisser à grands traits le contenu de chacune de ces étapes et de proposer, en fonction de ce contenu, une répartition des tâches entre DDARAF et DGEP (à travers les "équipes régionales" du BNEDEP).

33.1 Méthodologie et organisation des structures

Il s'agit de concevoir dans le détail et de mettre en place de nouvelles organisations (domaines restructurés, fermes pilotes, fermes guides, CASSAR, office de mise en valeur, ...) et de définir l'organisation des relations entre ces nouvelles organisations et les divers échelons de la DDARAF.

Ce travail au niveau DDARAF sera assuré avec la participation des experts de la coopération technique.

Mais pour garantir une cohérence nationale les équipes régionales du BNEDEP devront élaborer une véritable planification de l'encadrement (disponibilités en cadres, répartition entre wilayate, concurrences entre fonctions,...).

Parallèlement, il s'agira de donner aux exploitations la dimension, l'organisation, les moyens et les méthodes pour leur permettre de participer effectivement aux différentes étapes de la planification.

Les équipes régionales assureront dans ce cas la normalisation des tâches et les coordinations régionales et nationales.

D'une manière générale les procédures de planification annuelle ou pluriannuelle au niveau de la préparation du suivi ou de l'évaluation doivent être normalisées au niveau national tout en tenant compte des réalités locales.

Les équipes régionales auraient à étudier et proposer toutes les améliorations permettant de satisfaire cette double contrainte.

33.2 Collecte des données de base - Analyse des potentialités

Elle aura pour objet d'identifier les caractéristiques physiques, économiques, humaines à l'intérieur de la wilaya dans la perspective d'une estimation des "potentialités" qui correspondent à une limite supérieure.

La précision recherchée dans cette collecte devra donc être limitée à un niveau suffisant pour une appréhension correcte de ces grandeurs à l'échelon de la wilaya, sans préoccupation de rigueur absolue dans les chiffres ; rigueur qui pourrait nécessiter un effort d'inventaire disproportionné au but visé.

Mais par contre il sera souhaitable que les données de base soient progressivement collectées et digérées au niveau des DDARAF et que les "potentialités" soient présentées sous une forme lisible et opérationnelle (cartes, fiches).

NB : Commentaires dans la marge de Christian Fotin, Consultant, Bureau AGRICONSULT FRANCE, en charge de la planification animale et du matériel agricole (en appui du Bureau CEBRAF)

Il s'agira alors pour les "équipes régionales" du BNEDER de mettre au point des outils de référence pour chaque DDARAF, et de suivre l'amélioration régulière de ces outils en fonction d'initiatives nouvelles prises au sein même des DDARAF et de travaux de recherche menés au niveau national (télédétection par exemple).

33.3 Analyse des possibilités régionales

Suite logique de l'analyse des potentialités, l'analyse des possibilités prend en compte l'aptitude des systèmes de production à mieux exploiter les potentialités dans le sens des orientations choisies. La réorganisation des domaines de même que la définition des fermes pilotes imposent de développer la recherche d'assolements et leur préconisation par type d'exploitation.

Par ailleurs la coordination régionale/nationale doit permettre de procéder à des comparaisons de systèmes et d'identifier les grands types de systèmes de production nécessaires à la réflexion au niveau central.

Ce travail difficile nécessitera un appui méthodologique de haut niveau à travers les "équipes régionales".

33.4 Identification et sélection d'opérations en cohérence avec les objectifs nationaux

Les grands objectifs nationaux étant traduits en terme de production, la notion "d'opération" intègre l'ensemble des actions élémentaires nécessaires à la réalisation d'un objectif de production déterminé.

Ainsi par exemple pour l'objectif de production : lait, une des "opérations" possible réside dans le développement du bovin laitier moderne qui implique toute une batterie d'actions à réaliser de

Quand on parle de systèmes de production il faut penser à l'homme et à son rôle dans le processus de production.

Conclusion
Les objectifs nationaux sont traduits en terme de production. Les opérations sont planifiées en fonction des besoins des hommes et des animaux. Les hommes et les animaux sont des acteurs du développement agricole.

Le développement du bovin laitier moderne implique toute une batterie d'actions à réaliser de manière cohérente.

Les moyens mis en place par DDARAF leur permettront, parmi les opérations retenues, d'identifier elles-mêmes leur projet et de les préparer sauf difficulté particulière majeure.
D'autre part elles seront en mesure d'en assurer ensuite le suivi.

Le rôle des "équipes régionales" du BNEDEP résidera alors, en sus d'une assistance méthodologique à la demande, dans la mise au point d'une normalisation aussi poussée que possible dans la présentation et la définition des aspects suivants : critères, normes technico-économiques, prix de référence ; on sera ainsi en mesure d'effectuer des comparaisons valables au niveau national.

33.6 Evaluations

Les évaluations des effets (emplois, productions physiques, produit brut, valeur ajoutée, ...) et des moyens (investissements, formation, encadrement, ...) se situant à deux moments de la procédure :

- évaluation à priori des opérations et des projets,
- évaluation a posteriori des réalisations (et confrontation avec les objectifs nationaux).

Les évaluations de base projets par projets (avant ou après réalisation) seront assurées au sein des DDARAF.

Les "équipes régionales" du BNEDEP interviendraient pour la normalisation des cadres de présentation et des méthodes et pour les agrégations au niveau national.

L'articulation des différentes tâches et l'identification des intervenants sont schématisées sur le diagramme ci-après.

*1/11: décision
à l'instant
budgétaire
(voir le (2) de l'annexe 1)*

"EQUIPES REGIONALES"

