

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

AKLI AKERKAR*

Jel code: R110

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

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 mi-parcours 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 (SRDS) 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.

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 spécifique² 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'implément

* 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.

tation 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 PPDR³, 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; Djezzar 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 préexis-

³ Projets de Proximité de Développement Rural Intégré.

tante (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 enquêter 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.

Tableau 1 - Indicateurs des PPDR.

Types d'indicateurs	Nature des indicateurs
	Taux de chômage, effectifs des entreprises, effectif du personnel des autorités de gestion des PPDR, conditions d'habitat, accès aux services, équipements publics, moyens matériels de l'administration.
Indicateurs de réalisation	Réalisations physiques et financières des PPDR
Indicateurs d'activité	Enveloppes consommées par les actions, moyens humains et matériels mobilisés, temps consacré au PPDR
Indicateurs de résultats	Nombre de localités et de ménages bénéficiaires des PPDR, 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

Source: élaboré par les auteurs

Tableau 2 - Liste des acteurs rencontrés.

Acteurs	Nombre
Animateurs	35
Facilitateurs	17
Associations	25
Bénéficiaires individuels	46
Cadres de l'agriculture	16
Cadres forestiers	05
Elus	11
Cadres de la BADR	02
Formateur	01
Services déconcentrés	05
Directeur de la planification à la direction générale des forêts	01
Total	164

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 DA⁴ 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 52⁵ projets concrétisés, les réalisations de la SWDRD s'élèvent à 462 861 970 DA (tableau 3), dont 45,4% proviennent du FDRMVTTC, un fonds public géré par l'autorité de gestion⁶ 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.

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

Axes/Fonds	FDRMVTTC*	PCD-DR	PCD	PSD	Total	%
Agriculture	190	17	9	2	220	47,7
Forêts	3	0	0	0	3	0,7
Pêche	0	0	6	0	6	1,4
Hydraulique	16	8	4	1	31	6,8
Conditions de vie	0	148	52	0	201	43,4
Tourisme/artisanat	0	0	0	0	0	0
Total	210	175	73	3	462	100
%	45,4	37,8	15,8	0,8	100	

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

* Le montant global du FDRMVTTC 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.

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

⁴ 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 PPDR.

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 **Thassifth** 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.

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 synthétise⁸ ces derniers en 5 niveaux:

+ (points forts)

- (points faibles)

++ (Points très forts)

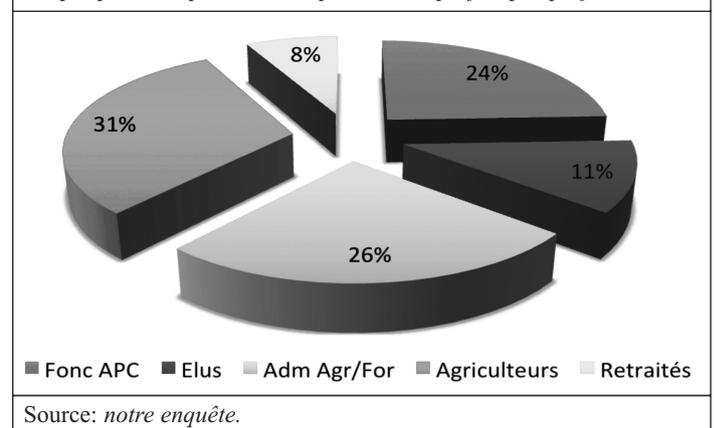
+ - ou - + selon la prédominance des points forts sur les points faibles ou l'inverse.

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.

Graphique 1 - Répartition des porteurs de projets par profession.



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 PCD-DR 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'assai-

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 PPDR.

nissement, fait que les eaux usées sont rejetées directement dans les rivières sans aucun traitement. 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 minimales.

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 présupposés 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 dif-

férenciation 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 campa-

gne. 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 di-

tales 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 de 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 sur-

tout 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.