

NOTE SUR LES CARACTERISTIQUES ET LE PROCESSUS D'ELABORATION DU PREMIER PLAN DE DEVELOPPEMENT

par Abderrahmane REMILI *

L'option politique pour un développement planifié de notre pays remonte au Programme de Tripoli et a été réaffirmée par la Charte d'Alger, car elle résulte autant de la voie socialiste adoptée par notre pays que des exigences de l'organisation pour la construction d'une économie devant répondre aux besoins très grands d'une population en accroissement très rapide.

Le but de la planification est en effet d'assurer par la voie la plus rapide le développement économique du pays par l'accroissement et la répartition socialiste du revenu national et par l'utilisation optima des moyens matériels, financiers et humains.

L'Algérie a dû attendre cependant cinq ans après son accession à l'Indépendance pour que les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'un plan national de développement soient réunies. Ce délai, comparé à celui qui a été nécessaire dans d'autres pays du tiers-monde anciennement colonisés (1), n'est pas particulièrement important surtout si l'on tient compte des conditions exceptionnelles dans lesquelles notre pays a recouvré son indépendance et des bouleversements économiques et sociaux qu'a entraînés la matérialisation de nos options.

* Chargé de mission au Plan. Cet article est extrait d'un ouvrage sous presse : **Introduction à l'administration algérienne** (2^e fascicule).

(1) La plupart des pays anciennement colonisés ont mis 5 à 10 ans avant d'aborder la voie de la planification. Les pays socialistes (URSS, Chine, République du Nord-Vietnam et Corée du Nord notamment) ont attendu 5 à 12 ans avant d'aborder leur premier plan quinquennal.

Un plan ne pouvait être élaboré sans mise sur pied d'instruments d'analyse économique et d'évaluation des capacités organisationnelles de l'appareil administratif créé de toutes pièces et ce à travers la préparation et l'exécution des programmes d'équipement.

Depuis l'Indépendance, et pour assurer la continuité des investissements, l'organisme de planification (Direction Générale du Plan et des Etudes Economiques) s'est borné à élaborer des programmes d'équipement annuels regroupant des investissements de l'Etat.

Jusqu'en 1967, les budgets d'équipements ont permis d'une part l'achèvement d'un certain nombre d'opérations du Plan de Constantine (1) et d'autre part l'engagement d'opérations nouvelles conformes à nos options et nos réalités (notamment dans le secteur industriel).

Les choix de ces dernières pouvaient d'ailleurs être effectués en dehors d'un cadre planifié sans risque grave d'erreur du fait de l'ampleur des actions à entreprendre, et du fait de l'intervention de l'Etat dans des secteurs jusqu'alors délaissés par les autorités coloniales.

Quatre années d'expérience ont permis la naissance de la base matérielle de la planification. En 1966, la plasticité des structures a diminué : l'essentiel des institutions administratives, économiques et sociales est en place ou se dessine ; en outre au cours des années 1963, 1964, 1965, des études, des informations statistiques sont venues enrichir le « tableau de bord » du pays et rendre possible l'étape de l'inscription de nos actions de développement dans un cadre planifié.

A la suite de ses réunions du 16 au 24 février 1966, le Conseil de la Révolution, après examen d'une stratégie de développement à très long terme a confié à l'appareil de l'Etat

(1) Elaboré dans un contexte de lutte contre le mouvement de libération nationale, ce plan était essentiellement un plan d'infrastructure et de réalisations sociales et ne faisait qu'aggraver la dépendance de l'Algérie vis-à-vis de la France et les inégalités sociales (secteur moderne, secteur traditionnel).

Il ne visait pas à construire une économie capable, par l'administration, de répondre aux besoins massifs d'emploi qui étaient avant l'indépendance du même ordre que ceux d'aujourd'hui.

la mission d'élaborer un plan triennal inscrit dans une perspective septennale de développement (1). Ce plan a été soumis au pouvoir politique par le Ministre des Finances et du Plan au début du mois de mars 1967.

Nous allons en étudier les caractéristiques générales avant d'en examiner les méthodes d'élaboration.

I — *Les caractéristiques générales du premier plan national de développement.*

La forme de planification nationale est commandée par la situation et les structures propres à notre pays.

Le premier plan national de développement est marqué dans sa conception :

- par le caractère hybride et transitoire de notre économie (diversité des modes de production : étatique, autogéré, mixte, privé),
- par l'absence d'institutions politiques de planification,
- par les insuffisances organisationnelles de l'administration économique et des unités de production dues, essentiellement, au manque et à la mauvaise utilisation des cadres.

De par nos options, notre planification se voudrait : scientifique, impérative et démocratique. Mais les conditions actuelles de nos structures politiques, administratives, économiques et sociales ne lui permettent qu'une acquisition graduelle de ces qualités.

Notre planification ne peut être très « fine » dès maintenant du fait de l'insuffisance qualitative des informations et de l'organisation des administrations et entreprises. Elle ne peut être contraignante totalement pour les mêmes raisons dès le début (2). Notre système de planification a été conçu dans l'optique d'un développement progressif.

(1) cf. Résolutions du Conseil de la Révolution in *Revue Algérienne*, 1966, n° 3, p. 621.

(2) Les objectifs fondamentaux (observations de la stratégie) seront seuls impératifs.

Le prochain plan sera préparé avec des méthodes plus rigoureuses et des procédures visant une plus large consultation et comportera beaucoup plus d'objectifs impératifs.

Le premier plan national de développement (1) a pour objectif de créer toutes les conditions pour que notre planification ait le plus vite possible ces caractéristiques. Il est destiné à :

- mettre en place et tester les méthodes et les instruments de planification aux différents niveaux de l'élaboration, de l'exécution et du contrôle.
- préparer l'économie aux exigences de développement planifié (coordination des politiques économiques, organisation des circuits économiques).
- mettre en place des institutions politiques de planification.

Le premier plan est de courte durée (trois ans) afin que l'étape de préparation à une planification plus fine soit la plus courte possible. Mais le plan triennal, pour remplir son but, devait être intégré dans des objectifs plus lointains permettant d'orienter les mesures de politique économique ou d'organisation de l'appareil économique.

L'horizon de ces perspectives à très long terme est 1980, date approximative à laquelle notre économie *peut* et *doit* être suffisamment construite pour répondre aux besoins (notamment d'emploi) qui vont en s'amplifiant.

Dans le cadre de ces travaux de prospective à caractère fortement volontariste étant donné l'ampleur de nos problèmes, des perspectives septennales de développement ont été tracées qui se matérialisent par des objectifs de production et d'investissement notamment.

Les objectifs du plan triennal qui s'inscrit dans des perspectives septennales gardent une certaine souplesse qui se matérialise par la possibilité de révision qui est prévue dans

(1) Le titre de « pré-plan » qui lui a été accolé à un certain moment n'était qu'une image pour en mieux montrer le caractère de préparation des structures économiques, administratives, sociales et mentales aux impératifs du développement planifié.

le schéma de planification. Dès la fin de 1968, des corrections peuvent être apportées en fonction des premiers résultats de l'exécution du plan triennal.

Alors que la mission du triennal aura été de préparer le développement, celle du plan suivant qui assurera le relai sera d'engager définitivement le pays sur la voie du développement, en construisant la « machine » afin qu'elle puisse « fonctionner » et atteindre dans une quinzaine d'années l'ambitieux et impérieux objectif d'absorption de la totalité des jeunes arrivant chaque année sur le marché de l'emploi (70.000 actuellement, plus de 100.000 en 1980).

II — *Les processus d'élaboration du premier plan national*

Très schématiquement, on peut dire que l'élaboration du premier plan national de développement a comporté les phases suivantes :

- une phase politico-technique : la phase préparatoire;
- deux phases techniques : celles de programmation et de synthèse ;
- une phase politique : celle de l'adoption.

a) *La phase préparatoire*

Elle a comporté des aspects techniques et politiques :

— sur le plan technique, l'organisme de planification a mené depuis l'indépendance un certain nombre de travaux économiques et statistiques qui lui ont été utiles pour cerner les atouts et les handicaps de notre économie, les voies et moyens de développement à long terme du pays.

Toutes les études préparatoires à la planification ont été effectuées à partir d'une base commune. L'année de base choisie a été la moyenne entre les années 1963 - 1964 - 1965, ceci afin de pallier les éventuelles caractéristiques conjoncturelles d'une année unique privilégiée sur le plan de l'information (cas de 1963 par exemple) ou les insuffisances statistiques quantitatives ou qualitatives d'une année trop proche (dans le cas du choix de 1965).

Des projections des agrégats ont été effectuées pour 1969 et 1973. Les opérations sur biens et services ont été décomposées par grands secteurs.

Des tests de vraisemblance de certaines relations entre les grandeurs économiques ont été effectués.

— sur le plan politique, la Direction Générale du Plan a, à l'occasion du budget d'équipement 1966, soumis au gouvernement et au Conseil de la Révolution, un projet de directives générales esquissant les orientations de notre économie et les priorités qualitatives à long terme et moyen terme.

Le Conseil de la Révolution a adopté la stratégie de développement esquissée en février 1966.

b) *La phase de programmation*

A partir de ces points de repère lointains, l'organisme de planification a, avec les responsables des différentes administrations économiques, abordé la phase de programmation qui permet d'approcher par secteur les objectifs qualitatifs et quantitatifs pour les 7 et 3 années à venir et de les détailler pour les projets déjà « mûrs ».

Des commissions ou groupes de travail très nombreux par branche ou par type de problèmes ont été constitués d'une manière assez empirique dans le courant du 2ème semestre 1966. Ils ont eu des méthodes de travail divers et des résultats inégaux. Les groupes de travail ont été souvent préférés aux commissions dont la souplesse et l'efficacité ont été jugées trop limitées.

Des cellules de planification horizontales ont été réunies : notamment la commission du financement du Plan qui a veillé à l'équilibre financier des programmes à moyen et à long terme et qui a réuni ;

— le Directeur Général des Finances, Président

— le Directeur Général du Plan et des Etudes Economiques ainsi que le Sous-Directeur de la Synthèse et de la Coordination (1).

(1) cf. en annexe l'organigramme de l'organisme de planification.

- le Directeur du Budget.
- Le Directeur Général de la Caisse Algérienne de Développement.
- le Directeur Général de la Banque Nationale d'Algérie.

Un essai de mise en place d'un correspondant de l'organisme de planification dans chaque département ministériel a été tenté. Mais cette formule n'a pas été partout expérimentée et n'a pas, lorsqu'elle a fonctionné, joué avec efficacité son rôle d'organe de coordination, d'animation et de contrôle des travaux de planification sectorielle.

La programmation sectorielle a visé à :

- définir les investissements à réaliser, les actions de nature réglementaire, financière ou matérielle concernant la production, les circuits économiques aptes à assurer la meilleure utilisation des moyens par rapport aux objectifs.
- préciser les conditions dans lesquelles ces actions doivent et peuvent être réalisées.

c) *La phase de synthèse*

L'organisme national de planification (sous-direction de la synthèse et de la coordination essentiellement) qui reçoit les travaux effectués par les différentes cellules de planification procède à un certain nombre de tests de vraisemblance et de cohérence (cohérence entre les actions des différents secteurs, cohérence entre les actions, les conditions de réalisation et de fonctionnement et les résultats attendus, équilibre par grands agrégats).

Une grande attention a été apportée aux capacités de réalisation des administrations économiques qui, depuis l'indépendance, ont été défectueuses et ne se sont améliorées que d'une manière limitée.

Il a été procédé à des ajustements reconnus nécessaires après confrontation des vues entre les responsables des différentes cellules de planification.

d) *La phase d'adoption du plan*

Elle a commencé par la remise des travaux au pouvoir politique qui a été régulièrement informé du déroulement des études de planification.

Le plan est examiné au niveau :

- du gouvernement
- du parti dont la commission économique regroupe les membres de la Direction Centrale et les contrôleurs du Parti, les représentants des organisations nationales, des militants connus pour leur technicité,
- de l'instance suprême nationale : le Conseil de la Révolution.

Après son adoption par les pouvoirs politiques, le plan deviendra une loi de l'Etat et entrera dans la phase d'exécution. La force juridique d'un plan de développement est variable selon le type de planification. En France, la planification est essentiellement indicative et met en jeu seulement un certain nombre de mesures impératives pour le secteur public. En Yougoslavie où le système de planification est marqué par le caractère fédéral de l'Etat et la prédominance de l'autogestion qui entraînent un régime juridique comprenant quelques mesures impératives mais surtout un système d'incitations très développées. En U.R.S.S., la planification est en évolution, mais elle fait appel massivement aux formules autoritaires et bureaucratiques d'exécution du plan. La formule algérienne tient compte de la phase d'édification administrative, économique et sociale du pays que nous traversons. Le nombre d'objectifs dont le caractère obligatoire sera imposé par la loi sera de plus en plus important et le nombre et la qualité des incitations (politique du crédit, des subventions, des prix...) de plus en plus développés au fur et à mesure que la planification se perfectionnera parallèlement à l'amélioration des services économiques.

Une vaste campagne d'explication est prévue pour porter le plan à la connaissance de la population (et notamment des délégués communaux, des ouvriers du secteur socialiste).

Le budget d'équipement 1967 matérialisera partiellement les options du premier plan du fait de la nécessaire continuation d'anciennes opérations en cours d'exécution.

Le premier plan national de développement, malgré les obstacles divers auxquels il s'est heurté lors de sa préparation fournira à l'appareil administratif et aux divers agents économiques, un cadre cohérent et des vues à moyen et à long terme suffisamment explicites pour une adaptation de leurs actions à l'ampleur de nos problèmes.

ANNEXE

L'organisation de la Direction Générale du Plan et des Etudes économiques

La Direction Générale du Plan et des Etudes Economiques a été créée par l'ordonnance n° 62-031 du 25 août 1962 (Journal officiel de l'Etat Algérien des 31 août 1^{er} septembre 1962) modifiée par l'ordonnance n° 62-051 du 21 septembre 1962 (Journal officiel du 23 septembre 1962).

Rattachée d'abord à la Présidence du Conseil lors de la formation du premier Gouvernement, par le décret n° 62-01 du 27 septembre 1962, puis au Ministère de l'Economie Nationale par le décret n° 63-374 du 18 septembre 1963, ensuite à la Présidence de la République par le décret 64-333 du 2 décembre 1964, elle est actuellement rattachée au Ministère des Finances, depuis le décret 65-182 du 10 juillet 1965. Ce dernier rattachement, de l'organisme de planification permet de lier les options du plan et la mise en place de leur principal instrument d'exécution : les finances publiques.

Les missions suivantes lui ont été confiées :

- animation, orientation et coordination des travaux ayant trait à l'établissement des plans et programmes de développement économique et social.
- contrôle suivi de l'exécution de ces plans et programmes.
- coordination de l'action économique et sociale des administrations, des sociétés nationales et établissements publics en vue du développement rapide et harmonieux de l'économie nationale.
- préparation d'études et enquêtes de caractère général ou particulier nécessaires à l'élaboration des plans et programmes, et à leur exécution.

La Direction Générale du Plan et des Etudes Economiques se compose de quatre sous-directions qui sont :

- La sous-direction des Statistiques ;
- La sous-direction des Etudes de Synthèse et de la Coordination ;
- La sous-direction de la Coopération Economique ;
- La sous-direction des Programmes.

En outre, il existe un Bureau de la Documentation et des Relations Publiques rattaché au Directeur Général du Plan.

La gestion de son personnel est effectuée par la Direction de l'Administration Générale du Ministère des Finances et du Plan. La Direction Générale du Plan et des Etudes Economiques a cependant une petite cellule administrative qui correspond avec la Direction de l'Administration Générale.

1/ *La sous-direction des Statistiques.*

Elle a l'importante mission de recueillir, de centraliser, d'établir, d'interpréter et d'exploiter les renseignements statistiques de toute nature, notamment ceux concernant l'économie, la démographie, les finances, l'enseignement et la situation sociale et sanitaire du pays.

2/ *La sous-direction des Etudes de Synthèse et de la Coordination.*

Elle groupe deux unités administratives horizontales portant le nom de « services » : le « service » de synthèse assurant la synthèse de l'équilibre général de l'économie sur le plan financier notamment et du commerce extérieur ; le « service » de la Coordination Economique.

a) Le service de Synthèse.

Ce « service » se subdivise lui-même en deux sections : la section de la Comptabilité Nationale et la section de Conjoncture.

— section de la Comptabilité Nationale. Ses tâches sont :

- l'élaboration des comptes économiques annuels, de la balance des paiements et des budgets économiques prévisionnels,

— le Gouverneur de la Banque Centrale d'Algérie.

— le Directeur du Trésor et du Crédit.

- la participation aux travaux de planification exigeant l'utilisation de la Comptabilité Nationale.

— section de Conjoncture. Elle est chargée :

- de la préparation d'études relatives à l'activité des différents secteurs de l'économie, à leur évolution dans l'immédiat et l'avenir,
- de l'établissement, chaque année, en collaboration avec la section de la Comptabilité Nationale, d'un rapport sur la situation économique du pays.

b) Le service de la Coordination Economique

Ses tâches sont :

- la mise au point de toutes études nécessaires à la préparation des décisions courantes du Gouvernement en matière économique et sociale,
- l'étude, sous l'angle de la coordination et du développement, de toutes initiatives d'ordre législatif ou réglementaire relatives au domaine économique et social. L'importante du cadre institutionnel pour le développement intégré de l'économie nationale exige en effet une adaptation de tous les textes juridiques à la politique économique du gouvernement.
- le secrétariat des commissions, groupes et autres cellules de planification.

3/ *La sous-direction des Programmes.*

Des missions très larges lui ont été confiées :

- l'orientation, l'animation et la coordination des travaux d'établissement des plans et programmes de développement économique et social.
- la préparation de toutes études nécessaires à l'élaboration des plans et programmes nationaux, régionaux, départementaux et communaux, et à leur exécution.
- la mise au point du programme annuel d'investissements de l'Etat.

- l'approbation du programme d'investissements et de participation à des sociétés nationales et des établissements publics.
- la formulation de son avis sur l'avant-projet de budget de fonctionnement de l'Etat.
- Le contrôle de l'exécution technique et financière des plans et programmes du secteur public et semi-public.
- la Proposition au Gouvernement de toute décision d'ordre législatif ou réglementaire et de toute intervention d'ordre économique ou financier de nature à accélérer le développement économique et social du pays.

Du fait de l'insuffisance des cadres, les secteurs horizontaux et verticaux prévus par l'ordonnance de 1962 ont été regroupés sous la responsabilité de quelques fonctionnaires :

- secteur de l'agriculture et de la pêche
- » de l'Industrie, de l'Energie et de l'Artisanat
- » socio-éducatif et tourisme (1)
- » l'infrastructure et de la construction.

4/ La sous-direction de la Coopération Economique.

Intitulée initialement « Sous-Direction de la Coopération technique » elle a pour tâches depuis que les attributions en matière de coopération technique sont passées à la Direction de la Fonction Publique en 1964, de préparer, coordonner tout projet d'accord économique et financier international et de veiller à son application en liaison avec les administrations économiques.

Il convient de noter, cependant, que quelques modifications sont intervenues dans le fonctionnement réel de cette administration. Ces dernières consistent d'une part, dans l'apparition : d'un bureau central des programmes chargé de la gestion comptable d'une partie du budget d'équipement (« opérations de la nomenclature »). Cette attribution avait été exercée

(1) Le secteur s'occupe en outre de trois problèmes horizontaux : démographie, emploi et formation.

provisoirement par la C.A.D. de 1963 à 1966 et d'une cellule d'études de développement régional assurant une coordination des quatre délégations régionales du plan qui sont mises en place à Alger, Oran, Constantine et Ouargla ; d'autre part, dans le passage des activités de la Sous-Direction de la Coopération Economique à la Sous-Direction de la Synthèse (cellule commerce extérieur qui exercera ses attributions en liaison avec les sections intéressées de la sous-direction des programmes).
