

# La question du développement régional et local

## Quelques éléments de réflexion et d'action

**Amor Belhedi**

Faculté des Sciences Humaines & Sociales  
Université de Tunis

Texte paru dans le Journal **Attariq Aljadid**,  
n° 226 du 9-15 avril 2011, p.4-5

La régionalisation a été le parent pauvre en Tunisie du fait de la priorité accordée à la construction nationale au début, la dérive centralisatrice du pouvoir par la suite et l'insertion du pays dans l'économie monde qui a favorisé le littoral et les grandes villes. Le déclenchement de la Révolution à partir de l'Ouest n'est pas un hasard. L'objet de ce texte est de présenter l'état des lieux de la question du développement régional et local en se limitant à certains de ses aspects.

### **1- Le développement régional inégal**

Au lendemain de l'indépendance, la question centrale était la mise en place d'un Etat moderne, la décolonisation et la construction d'une économie nationale. Ainsi, l'administration a été modernisée parallèlement au développement de la scolarisation et la diffusion des services sociaux. La question de développement régional n'a été posée en tant que telle qu'au cours de deux courts intermèdes : les années 1960 et le début des années 1980.

Cependant le schéma administratif est très centralisé et le gouverneur est le représentant du chef de l'Etat. Ce n'est qu'en 1963 que le conseil de gouvernorat a été créé mais il est composé des représentants de l'administration régionale. Ce n'est qu'en 1989 que les Conseils régionaux de développement ont été institués. Ils sont composés par les élus du gouvernorat, les maires de communes et les services techniques mais ils sont présidés par le gouverneur et noyés par le parti au pouvoir (RCD) et ses alliés. Jusque là, le développement régional n'a été qu'en termes d'assise spatiale de re-distribution de crédits dans une logique de saupoudrage à connotation plutôt socio-politique. Deux logiques coexistent en fait : celle de la *concentration* de l'économie au nom de l'efficacité et du rendement et de la croissance nationale, celle du *saupoudrage* du social pour l'encadrement, la récupération et la régulation. A ces deux logiques correspondent en fait deux espaces différents.

Au niveau économique, la crise des années 1960 favorisa le développement en « pôles » dans le cadre des Perspectives Décennales 1962-71<sup>1</sup> mais très vite la décolonisation agricole, la crise de Bizerte ont infléchi les choix en encourageant le tourisme littoral pour financer l'industrialisation qui se confina sur le littoral avec l'import-substitution, la reconversion de Bizerte-Menzel Bourguiba et la nationalisation notamment à Tunis. Cette réorientation a renforcé le littoral et les villes intérieures ont vu même leur place reculer dans le système urbain et l'emploi extra-agricole suite au mouvement de l'exode et de l'émigration

---

<sup>1</sup> Notamment le plan quadriennal 1965-1968, SEPEN.

durant la seconde moitié des années 1960 au point qu'on a été amené de forcer les migrants au retour avec la fin des années 1970<sup>2</sup>.

Les projets structurants lancés dans les années 1970 et 1980 continuent à favoriser le littoral et les rares projets créés à l'intérieur ont périclité ou ont eu de faibles effets. Les zones touristiques (Sousse-Monastir, Hammamet-Nabeul, Jerba-Zarzis, Kantaoui et Yasmine Hammamet ensuite), les aéroports (Jerba-Mellita, Monastir-Skanes, Sfax, enfin Enfidha) et les ports (Goulette, Rades, Gabes, Zarzis, enfin Enfidha), les zones franches de Zarzis et Bizerte et les technopôles ont fini par étoffer l'espace littoral qui concentre actuellement l'essentiel de la valeur ajoutée (agricole, industrielle, touristique...). A l'intérieur, les aéroports créés pour favoriser le tourisme (tourisme saharien pour Tozeur, station de Tabarka) ou le développement régional (Gafsa) ont un trafic insignifiant (<1%). Les dynamiques créées par l'irrigation (Sidi Bou Zid, Bou Salem...) ou l'industrie (industrie chimique de Gabes) ont atteint leurs limites en termes de croissance et les espaces concernés après une période caractérisée par un solde positif ont commencé à connaître un solde migratoire négatif<sup>3</sup>. La crise du bassin de Gafsa a commencé déjà depuis il y a plus de deux décennies avec la chute de l'emploi minier qui est passé de 12 à 5 milles. La création du Fonds de reconversion, l'industrie chimique de Gafsa et l'irrigation à Segdoud n'ont pas pu atténuer la crise<sup>4</sup> qui va se déclencher en 2008 autour d'un concours de l'emploi dans la Cie devenue le principal employeur de la région à côté de l'administration.

Avec les années 1980, la question régionale est devenue prégnante à tel point qu'on créa le Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) tandis le VI<sup>o</sup> Plan a été le premier qui consacra un chapitre au développement régional. Le CGDR a établi une carte des priorités régionales en 1982 qui va servir comme une clef de répartition des crédits du PDR, a mené l'étude des PDRI et a même initié les Plans Régionaux de Développement en 1986 du NO, CO et du Sud auxquels nous avons participé sur le thème de l'aménagement régional<sup>5</sup>. Ces régions vont être concernées par la créations des Offices de développement : l'ODS pour le Sud, le ODCO pour le CO et l'ODYSPANO pour le NO. En 1987, la plupart des programmes qui ont une base régionale ont été regroupés au sein des Programmes Régionaux de Développement (PRD) pour plus d'efficacité mais la régionalisation se limitait en fait au support spatial de distribution à l'instar du PRD, du PDRI ou du PDUI.

La fusion entre le CGDR et l'aménagement (DAT) a été opérée pendant quelques années donnant lieu au Commissariat Général au développement Régional et à l'Aménagement du Territoire (COGEDRAT) mais l'expérience n'a pas beaucoup duré et on a assisté par la suite à la contraction du territoire relevant du CGDR qui s'est limité aux gouvernorats du littoral, laissant l'Ouest et le Sud aux offices de développement ce qui pose ainsi un problème d'attribution entre les deux institutions ? Est-ce le développement régional ne concerne que le littoral ? Quelle différence entre les attributions du CGDR et de l'Office ?

Le premier schéma national d'aménagement (SNAT) a été élaboré en 1985 avec un scénario d'équilibre régional qui préconisait l'équilibre régional où chaque région est censée retenir sa population sur place. La crise du milieu des années 1980, l'adoption du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) et l'accord d'union douanière avec l'Union Européenne en

---

<sup>2</sup> La situation a été telle qu'une étude a été menée par l'INS en 1973 à Tunis en particulier « Migration-emploi ».

<sup>3</sup> Cf. L'étude stratégique que nous avons piloté profit du MDE-INS : Migration intérieure et développement régional. 1996.

<sup>4</sup> Cf. S Chandoul – 1994 : La région de Gafsa : Problématiques des fondements de développement. Thèse de Géo, FSHS, Tunis, 306p.

<sup>5</sup> CGDR – 1986 : Plans régionaux de développement. NO, CO, Sud.

1996 vont changer totalement l'orientation en s'insérant pleinement dans la mondialisation avec un scénario de développement régional fondé sur les ressources propres de chaque région ce qui a débouché sur *deux Tunisie(s)* : une Tunisie littorale dynamique et une Tunisie intérieure laissée pour compte et destinée à l'aide. Heureusement, le schéma n'a pas été approuvé officiellement<sup>6</sup> mais la pratique se situe dans cette logique d'intégration/exclusion.

## **2- Le développement local**

Le développement local a commencé à se poser avec la fin des années 1980 parallèlement à la mondialisation et au retrait de l'Etat suite à la crise des années 1980, ouvrant la porte aux ONG (nationaux et internationaux) et aux acteurs locaux. L'administration a dû suivre le mouvement avec la création des conseils locaux et ruraux, la création des associations du développement local (ADL), les groupements de développement agricoles (GDA) pour pallier le désengagement de l'Etat et la mondialisation montante.

Les conseils locaux créés en 1989 sont composés des maires, des chefs de secteurs et des services techniques. Ils sont présidés par le Délégué. Enfin, les associations locales de développement ont été créées pour financer et aider au développement local mais là aussi la prépondérance de la dimension administrative et partisane n'est pas à même d'apporter la solution appropriée.

Les communes ont été dotées d'une loi organique en 1975 et un grand nombre des communes furent dotées de plans d'aménagement durant la première décennie qui a suivi cette loi. Cependant, une bonne partie des outils de gestion du territoire communal leur manque : les finances, les institutions et la réglementation. Les services de base sont transférés aux sociétés et offices (Steg, Sonede, Onas), tandis que l'approbation des plans d'aménagement décentralisée au début a dû être re-centralisée de nouveau à la suite de dérives locales et régionales en l'absence de moyens de contrôle citoyen. Les maires sont élus mais la crédibilité des élections pose le problème de leur représentativité. Noyautées par le RCD, le conseiller municipal est avant tout le représentant du pouvoir central. Une bonne partie des outils pour la gestion de l'espace communal manque aux communes.

Au niveau du secteur, le Omda, devenu un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur en 1969 régissait tout seul avec la cellule du Parti les affaires de son territoire. Les conseils ruraux créés en 1989 regroupent 5 membres au maximum choisis et sont présidés par le 'omda, ils sont appelés à gérer les problèmes ruraux et agraires en particulier.

La logique verticale et centralisatrice a été prépondérante dans le discours et la pratique de la Tunisie indépendante avec le souci de contrôle et d'encadrement territorial beaucoup plus que de développement, aggravé en outre par une démarche sectorielle.

## **3- Une logique sectorielle peu intégrée**

Dès le départ, les préoccupations agricoles sont prépondérantes dans le développement, la création des offices de mise en valeur des années 1960 (Mejerda, Souassi...) et 1970 et des PPI est significative<sup>7</sup>. L'approche sectorielle était prépondérante (PDR et PDRI, PDUI, industrie et Foprodu, tourisme). Ce n'est qu'avec les années 1980 qu'on

---

<sup>6</sup> La troisième phase n'a pas été publiée et seuls les travaux de la 1<sup>ère</sup> et la seconde phase ont été publiés.

<sup>7</sup> Presque chaque gouvernorat disposait de son office de mise en valeur (OMV) ou d'un office des Périmètres irrigués (OPI). Cf. A Belhedi - 1992 : L'aménagement de l'espace en Tunisie. FSHS, Tunis, 267p.

adopta l'approche globale avec les Offices de développement et le CGDR. Avec les années 1990, le volet socio-politique va reprendre de nouveau avec le Programme de Solidarité Nationale (connu sous le nom du 26-26). Il va être relayé par les Conseils régionaux spéciaux qui sont réunis périodiquement, à tour de rôle de chacun des gouvernorats, pour exprimer le lien ombilical avec le pouvoir central et marquer l'acte du Prince. Ces programmes, relèvent plutôt de la solidarité caritative, comme le PDR ou le 26-26, sans intégration aucune, ni économique ni spatiale, sous la forme d'un ensemble de projets allant de la crèche d'enfants à la salle polyvalente de sports jusqu'à l'usine de fabrication de l'acide phosphorique comme a été le cas du dernier Conseil de Gafsa à la suite de la crise du bassin minier.

La ville est devenue au centre de la problématique du développement territorial avec la fin des années 1960, une étude a été lancée par la DAT dès 1968, intitulée déjà « *villes & développement* » et publiée en 1973, plusieurs études ont été lancées sur les principales villes (Tunis, Sfax, Sousse, Gabes) au début des années 1970. Une étude a été lancée sur le Sud au début et un projet de développement de la Tunisie Centrale a été mis en place.

Avec la libéralisation des années 1970, l'exode rural était tel qu'en 1972, on créa le Programme de Développement Rural (PDR) destiné à fixer sur place la population, améliorer les conditions de vie et créer de l'emploi<sup>8</sup>. En 1986, on lança le PDRI avec un projet par délégation en moyenne et une option de développement plus intégré. Quelques années plus tard, on lança le PDUI pour améliorer certains quartiers urbains où la pauvreté est élevée. Le pilotage de ces programmes a été opéré par l'administration, politique (PDR) ou technique (PDRI et PDUI) ce qui explique les dérives et les dérapages.

La décentralisation a commencé à se poser dès le milieu des années 1970 avec la créations d'institutions universitaires, le renforcement des directions régionales, la déconcentration industrielle (Foprodi 1977, loi 1981, 1987) et le CII de 1993 mais elle a été très modeste et lente. En effet, la décentralisation a été très limitée à quelques entreprises comme la Meublatex, la CPG mais les services commerciaux sont restés à Tunis ?

La déconcentration a été limitée en dépit des efforts déployés depuis le milieu des années 1970 avec le lancement du pôle industriel de Gabes, la création du Foprodi pour la délocalisation industrielle, les lois de 1981 et 1987 qui accordent des avantages aux industries qui s'implantent dans les zones intérieures et le pays fut divisé en trois puis en cinq zones selon l'importance de ces avantages. En fait, ce sont surtout les zones intermédiaires qui ont le plus profité de ces mesures alors que les espaces périphériques (zone III de 1977, zone V de 1981, zone de développement régional prioritaire du CII) ont attiré peu d'investissements même dans les branches les plus banales comme le textile, des zones industrielles restent désaffectées et des départs importants sont enregistrés posant ainsi la question de l'efficacité des outils à mobiliser et des actions à mettre en œuvre.

Les forces d'inertie sont telles que les foyers urbains et le littoral restent les plus attractifs en dépit des dés-économies générées par la forte concentration des populations et des activités. Le littoral continue à représenter près de 80% du potentiel productif et Tunis reste le principal centre économique en dépit de l'affinage de ses fonctions au profit de la façade littorale, orientale essentiellement. En dépit de l'amélioration générale de tous les indicateurs socio-économiques, l'écart entre les régions et les milieux reste encore important.

#### **4- Le développement territorial : processus et démarche**

---

<sup>8</sup> CGDR - 1986 : Evaluation du PDR 1973-1982. A Belhedi, M Fakhfakh, M Dhieb, Bosquet.

Le développement est cette dynamique endogène des populations leur permettant de prendre en main leur avenir à travers trois composante : la croissance économique (quantitative), le progrès social vers la modernité (qualitatif) et l'autonomisation progressive (politique). Il suppose la croissance mais ne se réduit pas à elle. Il faudrait rompre avec le schéma simpliste où développement égal emploi, ce n'est plus suffisant. L'emploi est incontournable mais ne contribue qu'à la croissance ? Il y a un maillon qui manque : la participation des concernés à se prendre en charge qui n'est possible que lorsque la population participe positivement à la prise de décision et à la gestion de leur territoire ce qui ouvre la voie à la création d'un ancrage territorial des acteurs locaux et régionaux et à leur implication dans le processus de développement territorial durable. La durabilité n'est possible qu'au prix de la création du lien ombilical entre l'individu et son territoire dont il se sent à la fois l'héritier et le responsable ce qui lui permet d'en assurer la reproduction et l'amélioration du cadre de vie. On ne peut jamais bien garder un territoire qu'on ne sent pas qu'il est le nôtre ?

En outre, la plupart des programmes mis en place depuis l'indépendance (chantiers, PDR, PDRI, PDUI, 26-26, PRD) ont permis d'améliorer les conditions de vie et de créer l'emploi dans les zones les plus reculées du pays mais ils ont contribué aussi en même temps à créer des assistés et une mentalité d'attente qui contrarie même le processus de développement.

*Le développement local* intéresse une localité, une ville, un « pays », un terroir et relève de l'espace de vie quotidienne. Il vise la mise en valeur des ressources et la mobilisation des compétences locales en vue de l'autonomisation croissante et de l'ancrage territorial de la collectivité locale.

*Le développement durable* exige de doter le pays d'une *structure spatiale durable* qui permet à la Tunisie de disposer d'un système urbain équilibré, d'atténuer l'inégal développement entre les régions, les milieux et les localités pour qu'il reste supportable pour l'ensemble de la collectivité ce qui exige le consensus, le partage et la solidarité citoyenne.

*Le consensus* suppose la définition d'un modèle de développement national tandis que le *partage* exige de diffuser les fruits de la croissance aux espaces qui en sont démunis au nom de l'équité, enfin la *solidarité* doit changer de fondement en passant de l'éthique caritative à l'exigence citoyenne en termes de nécessité. En effet, un territoire n'existe qu'à travers la solidarité de ses parties, ce qui est un droit pour les unes est un devoir pour les autres. Pour cela, *la fiscalité* est à revoir totalement pour permettre ce partage vertical (commune, gouvernorat, région et Etat) et horizontal (les lieux nantis vers les lieux dépourvus) où l'Etat assure le rôle d'*arbitrage spatial* comme il l'a fait au niveau social et politique.

## **5- Le pouvoir régional et local à la base du développement**

La question régionale se pose en termes de pouvoir régional qu'il faudrait instituer sous forme de *conseils régionaux et locaux élus* et présidés par président élu par ses pairs. Les services techniques locaux et régionaux forment un *conseil technique* qui appuie les conseils territoriaux. Pour cela, il faudrait affiner le découpage des gouvernorats et créer carrément *la région*, une entité politico-administrative entre le gouvernorat et la capitale pour constituer une assise spatiale, économique et politique suffisante pour le développement régional et local à la fois.

En effet, les grands projets structurants embrassent plusieurs gouvernorats et doivent disposer d'une assise spatiale plus large tant pour la conception que pour le fonctionnement. En outre, il faudrait réfléchir le territoire en termes de bassins d'emplois, de connexités, de proximités et de filières ce qui dépasse le cadre d'une localité ou d'un gouvernorat.

Ce pouvoir local et régional ; élu, autonome et représentatif ; assure l'ancrage territorial des acteurs, leur mobilisation et leur participation à la conception, à la décision et à la gestion, bref à la gouvernance territoriale « la géogouvernance ». Plus l'acteur (économique, social, politique, culturel) est interne, plus son implication dans le processus de développement est élevée et plus la dynamique territoriale créée est endogène ce qui garantit son appropriation et son autonomisation. Plus les acteurs endogènes sont prépondérants et plus les chances d'ancrage territorial sont élevées. Il n'y a pas de redistribution des richesses, sans redistribution des pouvoirs. Celle-ci n'est pas une finalité en soi, elle représente la condition même pour créer une société civile locale et régionale, capable de réguler l'action des acteurs exogènes (Etat, ONG et acteurs extérieurs) et de créer de véritables territoires, dans le sens d'espaces appropriés. Ces pouvoirs se situent au niveau institutionnel et financier ce qui pose le problème des instances, des instruments et des outils à mettre en place. La problématique consiste alors à créer ces acteurs lorsqu'ils font défaut et à les renforcer quand ils existent.

## **6- Les instances et les instruments à mettre en place**

La création du Ministère du Développement régional et Local (MDRL) est saluée puisqu'elle exprime pour la première fois la centralité de la question qui a, entre autres comme l'oppression, la corruption et l'absence de libertés, conduit à la Révolution du 14 janvier 2011. Les slogans lancés et les graffitis inscrits depuis le 17 décembre 2010 sont clairs : *emploi, développement et dignité*. Trois mots-clefs qui résument, à la fois, l'articulation dans le processus et le temps révolutionnaire. La finalité se trouve en fait à la fin de ce triptyque : la dignité n'est possible qu'à travers le développement (régional et local), lequel passe inéluctablement par l'emploi. Dans le temps, on y trouve aussi la radicalisation du mouvement révolutionnaire.

Dans ce cadre, il y a lieu d'entreprendre un certain nombre d'actions dont on peut citer à titre indicatif :

- La création d'une instance régionale : *la région* qui regroupe plusieurs gouvernorats. Elle est de nature à constituer l'assise spatiale pour les projets d'envergure régionale et permettre la cohérence d'ensemble, l'intégration et la complémentarité à la fois sur la base de la diversité, la connexité et la proximité. Le financement constitue une autre composante à prendre en compte où l'investissement, l'IDE et la fiscalité se conjuguent à travers la création de deux fonds de financement pour éviter qu'une dimension soit privilégiée au dépens de l'autre : un *Fonds de développement régional* (FODER) et un *Fonds de développement local* (FODEL) parallèlement à la création des banques de développement régional, des sociétés et des associations de développement local qu'il faudrait créer en associant les capitaux locaux et régionaux pour en faire de véritables acteurs endogènes.

- Des *directions régionales du Ministère* (MDRL) sont à créer avec des équipes étoffées de spécialistes et dotées de la souplesse requise qui rompt avec l'inertie administrative et travaillant en synergie avec les instances concernées, les ONG, l'université et les collectivités territoriales représentatives.

- *Mettre en œuvre réellement la décentralisation administrative et économique* de nature à permettre une autonomie relative de la décision régionale et créer une élite sur place

capable de prendre en charge le développement en se transformant de simples antennes de l'administration centrale à des acteurs locaux ancrés dans leurs espaces.

- *Elaborer des études régionales et locales* en utilisant les bases de données existantes auprès du CGDR ou des Offices de développement en vue d'identifier les projets potentiels et les créneaux porteurs au niveau de chaque région en attendant la mise en place des schémas de financement et l'exploration des promoteurs potentiels.

- *Préconiser un développement par le bas* et rompre avec le schéma de développement par le haut adopté jusque là en aidant la population concernée à se prendre en charge et pas seulement en l'associant aux projets envisagés notamment en matière de développement local et rural.

Le gouvernement provisoire actuel ou futur ne peut pas trancher toutes les questions posées ici. Certaines demandent des années tandis que d'autres nécessitent que des choix socio-économique soient opérés au niveau national. Ni le temps, ni la tâche qu'il s'est fixé ne lui permettent d'apporter les réponses attendues. Toutefois, il s'agit là de questions centrales qui engagent l'avenir du pays et qu'il faudrait poser maintenant.

La question territoriale, le pouvoir régional et local, la démocratie territoriale sont autant de questions déterminantes que celle de la société civile en général ou le type de système politique. L'équité spatiale est fondamentalement liée à la démocratie territoriale et à la démocratie, tout court. On a souvent tendance à poser la question en termes plutôt sociaux (couches sociales et redistribution économique) ou politiques (rapport entre société politique et société civile, rapports entre partis...) en évacuant la dimension spatiale. Or il s'agit là d'une question centrale, qui n'est pas moins importante. Autant, on revendique une société civile solide de nature à constituer un contre poids à la société politique ; autant on espère une polarisation politique suffisante pour éviter la domination d'une seule pensée, il est aussi impératif de créer des contre-pouvoirs spatiaux au niveau des *collectivités territoriales* (les communes, les gouvernorats, les régions) susceptibles de faire face au pouvoir central au moment opportun et éviter les dérives et les dérapages.

La démocratie représentative, telle qu'elle existe dans le monde actuel, est toujours à base spatiale. On est toujours le représentant d'une entité administrative quelconque (commune, gouvernorat, région) alors que l'appartenance politique aux différents partis est susceptible de changer selon les forces en place et la conjoncture.

Nous croyons que c'est le moment de soumettre la question territoriale au débat public dans la mesure où les solutions futures qui vont être apportées par la suite après les élections de la Constituante dépendent essentiellement de la nature du débat actuel, les élections elles-mêmes doivent être articulées autour de cette question qui articule la démocratie et le développement territorial.

Cette démocratie territoriale est la seule qui garantit la mobilisation et la participation, l'engagement et l'action citoyenne qui débouche sur un développement durable, émanant de la base et ancré dans ses territoires, répondant à l'exigence économique et à la gouvernance politique à la fois.

Amor Belhedi

Tunis, le 30 mars 2011