

INTRODUCTION

Développement régional et local

Amor BELHEDI

Faculté des Sciences Humaines & Sociales
Tunis

PNM « Développement Régional », CERES, SERST 1997-1998, Séminaire El Mechtel, Nov 1997
Texte paru dans : « *Quelques aspects du développement régional et local en Tunisie* ». Coordination & Direction A Belhedi Cahiers du CERES 1998, n° 20, pp : 9-14.

Ce travail fait écho à un travail de recherche mené en groupe au sein du Centre d'Etudes et de Recherches Economiques et Sociales (CERES) durant l'année 1997-1998 dans le cadre d'un projet de recherche, au début interne au Ceres et portant sur le développement régional et local, devenu par la suite un Programme National Mobilisateur (PNM) relatif au "Développement régional".

Il fait suite aussi à un séminaire organisé à l'Hôtel El-Mechtél, par le groupe en Novembre 1997. Au cours de ce séminaire, l'équipe a pu discuter les principaux résultats de recherches obtenus par les membres du groupe. Certains auteurs ont même repris totalement ou partiellement leur texte.

Au cours de cette journée, de nombreuses personnes invitées ont fortement enrichi les discussions par leurs interventions et remarques souvent très pertinentes.

Le développement régional et local constitue un paramètre central dans la problématique et la stratégie du développement national quelque soit la politique économique suivie et le régime adopté. Il peut paraître un peu paradoxal que c'est justement au moment de la libéralisation économique, de la mondialisation et de la globalisation, que la question du développement local et régional acquiert son statut et sa pertinence. Ainsi, le développement régional et local détermine les performances de l'ensemble territorial national, le rythme de la croissance de la production et la compétitivité de l'économie nationale, les équilibres spatiaux et l'intégration territoriale des différentes parties de l'ensemble national.

Cette recherche est née d'un projet au sein du Ceres dont la problématique était assez ambitieuse compte tenu du temps et des moyens aussi bien humains que matériels mais le terrain a eu aussi sa propre logique pour limiter les investigations à certains aspects laissant quelques axes, non moins importants, pour d'autres recherches.

L'on peut distinguer plusieurs centres d'intérêts qui ont guidé cette recherche en équipe : La mesure du développement régional et local, le rôle des acteurs locaux et régionaux, le développement régional et local à travers l'industrialisation et la mise en valeur hydro-agricole, le contenu et la typologie des petites villes voire des micro-villes, les étapes de développement de l'urbanité, la place des nouvelles communes...

1 - Les niveaux régionaux de développement socio-économique en Tunisie sont analysés par Amor Belhedi. Il s'agit de pousser l'analyse entamée il y a quelques années et affiner l'indice de développement régional dans deux directions :

i - d'abord utiliser les données les plus récentes (recensement 1994, données socio-économiques 1995) pour établir un indice global récent.

ii - ensuite, confectionner **des indices spécifiques** au niveau infrastructural (infrastructures de base : eau, électricité, voirie...), économique (emploi, production, revenu...), humain (scolarisation, santé, logement...).

Souvent on a tendance à mesurer cet inégal développement par des indicateurs simples comme l'urbanisation, le chômage ou la dépense par personne et par an (DPA). On obtiendrait ainsi autant d'indicateurs que de champs ou de variables utilisés. L'auteur a montré à travers une dizaine d'indicateurs l'inégal développement régional et les faibles changements subis par la carte depuis l'indépendance malgré l'amélioration générale des niveaux et des conditions de vie. L'auteur montre que le coefficient de variation peut exprimer les écarts régionaux et reflète bien la dynamique des inégalités mais ne surmonte pas non plus le problème indiqué.

C'est ainsi que l'auteur s'est attelé à approfondir la méthode qu'il a mis en place depuis plus d'une dizaine d'année qui consiste à mesurer le niveau de développement par le score obtenu par le premier facteur de l'ACP qu'il juge insuffisante dans la mesure où elle reste globale et synthétique en tenant compte de tous les paramètres à la fois.

Cette méthode ne permet pas de nuancer entre les différents champs du développement socio-économique comme l'infrastructure, l'équipement ou l'activité économique régionale... L'auteur s'est posé deux objectifs, établir des indicateurs sectoriels de développement sur la base de la même méthode (l'ACP) et analyser les nuances dans une première étape et inverser la démarche préconisée jusqu'ici : établir un indicateur global à partir des indicateurs sectoriels selon un processus agrégatif et voir enfin dans quelle mesure le résultat serait différent de celui de l'approche globale.

Cette approche a le mérite, pour mesurer le développement régional, de permettre de disposer, conjointement, d'un indicateur global et d'indicateurs sectoriels pour le nuancer.

2 - L'approche régionale du développement est examinée par deux chercheurs dans deux optiques différentes : d'abord la naissance et la structuration d'une région autour de l'eau, celle de la Basse Vallée de la Mejerda étudiée par Abdallah Cherif tandis que la seconde optique est celle de l'industrialisation analysée par Adnane Hayder à partir de l'exemple de Mednine dans le sud-est tunisien.

* L'optique agricole se trouve analysée par Abdallah Cherif à travers l'analyse de l'évolution du terroir à la région agricole préconisée par A. Cherif à partir de l'analyse du rapport eau-espace dans la Basse Vallée de la Mejerda en adoptant une approche diachronique. La place de l'eau a radicalement changé dans les activités et l'organisation spatiale. Les anciens aménagements hydrauliques ont été peu étendus et de courte durée et les paysages reflétaient un système extensif en dépit de l'apparition de nombreux terroirs irrigués depuis le XVII^{ème} siècle autour des villages et des petites villes et la Basse Vallée se différenciait peu des autres régions du Tell. Depuis l'Indépendance, l'aménagement hydraulique de l'Etat a conduit à l'émergence d'une région dont l'aménagement hydraulique et la dynamique se sont appuyés sur l'eau. L'auteur a tenté d'analyser l'évolution de ce rapport eau-espace à travers le passage du terroir à la région agricole.

L'antiquité a été caractérisée par les cultures en findus en sec, le moyen âge fut celui des latifundiaires en sec et seule l'arrivée des morisques au XVII^{ème} va remettre l'eau au centre

de la dynamique et constituer une rupture en donnant lieu à une économie familiale marchande (excédent dur Tunis véhiculé par araba) dont l'assise est la Mejerda inférieur. L'espace demeurait cependant discontinu. La colonisation a permis l'intensification grâce à la pompe mécanique et l'introduction de nouvelles espèces potagères. La politique agricole coloniale a été marquée par l'idée de développement de l'exportation mais le projet échoua faute d'économies d'échelle. L'option barragiste a été déjà présente dès la fin de l'ère coloniale où l'Etat devient le principal aménageur passant de la petite à la grande hydraulique et aux terroirs villageois se substituent les grands périmètres irrigués et les groupes locaux sont de plus en plus sabordés dans un espace hydraulique qui leur échappe. L'Office de mise en valeur et le Plan directeur des eaux du Nord vont faire de la basse vallée la plus grande unité d'irrigation par barrage. La BVM constitue l'axe de transfert de l'eau (O-E et N-S) et une zone de valorisation de l'eau dont le coût est très élevé. La BVM est devenue un important espace maraîcher et fruitier avec 15% des superficies irriguées, un important bassin laitier de race sélectionné et intégré. La petite ville constitue un relais à la fois technique (CTV et CRA) et de services tandis que l'agro-alimentaire constitue un autre maillage spatial (conserveries, laiteries et collecte de lait, entrepôts...). L'eau a permis ainsi de passer d'une logique locale autonome à une logique étatique à base régionale.

* Le rôle de l'industrie a été analysé par Adnane Hayder qui montre que le gouvernorat de Mednine constitue un cas qu'exprime la politique de l'Etat en matière de décentralisation et de développement rôle dans l'incitation de l'économie locale ou régionale. L'industrie se présente comme une nécessité qui a réussi face à la fragilité du milieu et à la faiblesse des potentialités de services ou du tourisme. Elle s'est appuyée sur la P.M.E. et l'appui des jebalia au début, initiée par l'Etat à travers la Somnivas devenus en 1984 l'ODS. On y compte 70 unités et 2000 emplois créés sous cinq régimes d'incitations dont l'évolution a été vers le déclassement progressif de la localité. Deux générations coexistent avec une tendance à la diversification (la première génération a été surtout de l'IAA et IMCCV) d'unités de petites tailles, l'extension du marché qui devient de plus en plus national (en output et en input) et l'effet local de l'emploi. La technicité de cette industrie est réduite se limitant à un seul segment et son développement a été dû à un facteur politique (avantages concédés), à une contrainte financière ou technique (rôle de la Somnivas et de l'ODS) qui se trouvent levées et revêt une signification politique posant ainsi les perspectives de l'avenir face à l'émergence de sites littoraux (Jerba et Zarzis) plus attractifs face à la mondialisation ou intérieurs (Tataouine, Ghomrassen) dont les promoteurs s'y contractent.

Le ralentissement de la dynamique industrielle pose le problème de l'avenir de Mednine dans la configuration spatiale du Sud et particulièrement du Sud-Est à un moment où la démographie reste importante et la mondialisation favorise le littoral.

3 - Le développement local est analysé à travers trois approches complémentaires qui se situent à des échelles spatiales différentes. Taoufik Belhareth a interrogé les agglomérations de plus de 5000 hab. dans toute la Tunisie du Nord, Ali Toumi s'est limité aux agglomérations de plus de 8000 hab. du Nord-Est tandis que Nouredine Mhidhi a touché trois localités du Nord-Ouest.

* Taoufik Belhareth examine les petites villes du Nord au dessous de 5000 hab. qui sont au nombre de 26 localités. Il élabore un indice global de développement économique local (IGDEL) à partir des indicateurs de l'économie locale, les infrastructures et le transport qui permet de distinguer trois niveaux et groupes de localités selon la valeur et la

composition de cet indice. L'école et le dispensaire semblent être au début du processus exprimant ainsi la fonction sociale.

Il montre que le développement d'une localité passe par 5 étapes : le social prime d'abord, il se trouve consolidé par le volet desserte et équipement, le pouvoir politique ensuite à travers la commune ou la délégation qui va attirer les unités de production enfin on trouve l'affinage de l'appareil économique et la dimension culturelle.

* Ali Toumi étudie les micro-villes du Nord-Est du pays en prenant comme objet ces micro-organismes qui sont en pleine mutation et que l'auteur n'ose même pas de leur donner le nom de ville alors qu'ils ne sont plus ruraux ?. Ce sont les localités de moins de 10000 hab. en gestation qui gardent encore un caractère rural dont l'emprise territoriale est limitée (<600 ha) avec un site ou une situation souvent typiques qui les handicape parfois (cloisonnement, position en retrait), avec un jeu intense de solidarités sociales gardant souvent un caractère rural manifeste (Mida, Ezmour, Dar Allouche, Houaria, Sejnane) contrairement à d'autres centres plus urbains (Soma, Maamoura, Metline...). Certains centres se trouvent figés (Houaria) tandis que d'autres se trouvent voués à une grande extension (Zaouiet Jedidi). Le foncier constitue le facteur contraignant tant à l'extension (statut) qu'à la dynamisation (réserves).

La faiblesse de l'équipement notamment sanitaire en fait des centres souvent dépendants tandis que sur le plan économique, à l'importance de l'activité agricole (prospère comme à Soma, Metline, Aousja ou menacée comme à Rafrat, Ghar Melh) s'ajoute une nette tendance à la spécialisation avec le développement industriel (Belli, Jbel Ouast, Aousja...), des services comme le thermalisme (Korbous, Jbel Ouast), du tourisme balnéaire (Maamoura, H Ghezaz, Tazerka, Rafrat...).

Le cloisonnement constitue un grand handicap alors que le capital étranger a permis la diversification tout en resserrant la dépendance de ces centres. Le foncier représente une seconde contrainte tandis que la dimension écologique n'est pas à négliger pour des sites locaux aussi menacés ou vulnérables. L'auteur pense qu'outre ces deux vecteurs, il s'agit de cibler quatre axes de développement local pour ces centres : l'agriculture, la pêche, le tourisme et l'industrie.

* A une autre échelle, Nouredine Mhidhi prend trois localités des montagnes du Nord-Ouest comme repère, lieu et objet du développement local. La création des communes rurales au Nord-Ouest de la Tunisie semble s'inspirer d'un présupposé à savoir que l'absence de centres de concentration et la dispersion de l'habitat constitueraient un obstacle majeur au développement local.

L'auteur situe ces communes dans leur espace local et analyse les flux des personnes de l'arrière-pays de trois petites villes Nebber, Menzel Salem et Bni Mtir au niveau de la fréquentation des services. L'auteur montre l'incapacité de centres d'assurer une intégration spatiale et de promouvoir le développement local. Ces centres ont été créés dans des espaces socio-écologiques à problèmes dans une optique d'encadrement (centre colonial, commune, délégation) ou productiviste (mine, grande hydraulique) et où les ressources (eau, forêt) se trouvent commandées par une logique extra-locale. Ces centres se trouvent peu ancrés dans l'espace local et se trouvent même, induits dans une logique d'appropriation foncière et de conflits tribaux qui les bloquent. Les schémas d'aménagement en font souvent des relais d'émigration, des centres industriels ou d'accueil touristique. L'analyse de trois centres et de

23 regroupements environnants montre une situation de blocage tant en aval (au niveau des regroupements) qu'en amont (au niveau des grands centres) où le court-circuitage est élevé : Nebber est concurrencé par les petits centres ruraux, Menzel Salem est étouffé tandis que Bni Mtir est enclavé. La pluriactivité contribue pour sa part à renforcer ce court-circuitage donnant lieu à des centres-vides ?

Le comportement diffus des consommateurs et la situation de blocage nécessitent selon l'auteur une reconstitution de la structure villageoise du Nord-Ouest de la Tunisie ?

4 - Le développement régional est aussi examiné à travers les opérateurs régionaux, voire locaux, à travers deux approches complémentaires aussi dans la mesure où concernent des espaces et des acteurs différents. Les promoteurs industriels de la Boumerdes et el Jem sont analysés par Ahmed Khouaja tandis que les acteurs agricoles et en particulier les grands agriculteurs sont étudiés par Fethi Hichri dans la zone de Sejnane et le Sahel de Bizerte.

* Les promoteurs industriels ont été l'objet de l'analyse de Ahmed Khouaja qui s'est intéressé à la P.M.E. dans les petites villes de El Jem et de Boumerdes. L'auteur montre, à travers ces deux exemples locaux, que la réussite de cette P.M.E. s'appuie sur son enracinement territorial où se tissent des liens de solidarités communautaires. La relation conflictuelle patron-salarié se trouve souvent transformée en une relation de clientélisme et de reconnaissance. En dépit des problèmes rencontrés, la P.M.E. semble constituer un agent de développement endogène.

* Fethi Hichri aborde le développement régional comme représentations et réalités d'un point de vue sociologique et démontre les différences et les luttes de classement entre les disciplines et les agents sociaux. Il expose le tissu institutionnel exogène pour gérer les interventions et les actions suivant l'idéologie du rattrapage et du partenariat sublimés par le développement. L'auteur dégage enfin les processus sociaux qui entraînent les blocages dans le passage des intérêts sociaux immédiats aux intérêts régionaux au sein des communautés rurales.

L'auteur analyse les "communautés rurales et le développement régional dans les Mogods" en faisant sortir les blocages dans une région à ressources limitées où deux logiques s'affrontent : celle de l'Etat et son paradigme moderniste et technicien et la population paysanne. Cet affrontement s'opère à travers les techniciens. L'auteur montre la différence des représentations disciplinaires de la région en relevant la pertinence de la dimension sociale où le sujet et l'acte de produire prennent le pas sur l'objet et le produit lui-même. Le temps étant un paramètre de base qui façonne l'espace régional ce qui a poussé l'auteur à adopter une approche diachronique en montrant que les communautés rurales vivaient en concordance avec leur milieu formé des pôles (eau et montagne-plaine). L'intervention de l'Etat s'est opérée par la déterritorialisation, la domanialisation (eau, forêt) et la modernisation agricole plaçant la paysannerie dans une situation passéiste, de dynamique propre.

La rationalité technicienne, placée dans un cadre de rattrapage, débouche sur une modernisation sectorielle réductrice basée sur l'agro-pastoralisme qui constitue le lieu de redéploiement de la politique officielle. Cette démarche sectorielle vise aussi la rétention de la population sur place privilégiant l'approche productiviste donnant lieu à une intégration "au rabais". Ce n'est que tardivement qu'on a découvert la centralité du facteur humain et l'ambivalence du rapport instauré entre Etat(interventionniste)-communautés (consentantes) débouchant sur l'encouragement de la participation et du partenariat au sein d'une population

gagnée par une mentalité d'assistance et d'attentisme ? La multiplicité des interventions a donné lieu à une multiplication des intervenants au niveau territorial, sectoriel et professionnel. Les douars et les communautés ne correspondent aux entités administratives plus vastes ou plus réduites, les associations subissent la tutelle des services techniques tandis que les organisations professionnelles se trouvent handicapées. La multiplication du réseau associatif combiné aux attitudes de la population face aux structures étatiques a souvent des effets pervers constituant la trame du développement perçu par le bas.

Tunis, Janvier 1998