

Le développement régional et local en Tunisie

Défis et enjeux

Amor Belhedi

Faculté des Sciences Humaines & Sociales
Université de Tunis

Texte présenté dans le colloque de LESOR (IRA), Colloque international « Développement socio-économique et dynamique des sociétés rurales. Pluralité d'acteurs, gestion des ressources et développement Territorial » LESOR, IRA, Zarzis 3-5 mai 2016. Texte paru dans la Revue des Régions Arides, IRA, n° 24 (1/2018), pp.253-264.

La régionalisation a été le parent pauvre en Tunisie du fait de la priorité accordée à la construction nationale au début et l'absence de la région au sens politique, la dérive centralisatrice du pouvoir par la suite et enfin l'insertion du pays dans l'économie monde qui ont favorisé le littoral et les grandes villes et fragilisé l'intérieur. Le déclenchement de la Révolution à la fin de 2010 à partir de l'Ouest n'est pas un hasard. La situation a empiré depuis la Révolution qui a apporté néanmoins beaucoup d'espoirs et a abouti, entre autres, à instaurer l'autorité locale dans la Constitution de janvier 2014.

L'objet de ce texte est de présenter l'état des lieux de la question du développement régional et local en en se limitant à quelques uns de ses aspects marquants seulement, en présentant les défis et les enjeux.

I-Développement régional et local

Le développement est cette dynamique globale, continue et endogène des populations leur permettant prendre en main leur avenir. On peut distinguer cinq composantes nécessaires : la *croissance* économique (quantitative), le *progrès* social donnant lieu à la modernité et le bien-être (qualitatif), *l'autonomisation* progressive (politique) permettant à la collectivité de se prendre en charge même si l'impulsion initiale est exogène, la *durabilité* du processus (le temps long) et *l'équilibre* des composantes qui constitue un garant de la stabilité du territoire national qui doit être doté *d'une structure spatiale durable*. On peut parler ainsi de l'aménagement durable qui réunit à la fois la permanence, la flexibilité et la souplesse à long terme pour assurer les grands équilibres spatiaux.

Le développement régional concerne toute une région et intéresse l'aire infranationale quelque soit l'optique adoptée : géographique, historique, économique, politique, subjective ou culturelle. Le développement local intéresse une localité, une ville, un « pays » ou un terroir. Il relève de la proximité et concerne l'espace de vie quotidienne. Ils visent, tous les deux, la mise en valeur des ressources, la mobilisation des compétences en vue de l'autonomisation croissante, de l'ancrage territorial des acteurs et de la collectivité qui y vivent pour leur bien être.

1.1-Un 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. La question de développement régional n'a été posée, en tant que telle mais timidement, qu'au cours de deux courts intermèdes : les années 1960 avec l'expérience socialisante 1962-1970 et le début des

années 1980 un peu avant la crise qui a conduit au désengagement de l'Etat et l'arrimage du pays à l'économie-monde.

Le système politico-administratif instauré au lendemain de l'indépendance est très centralisé et le gouverneur est le représentant du chef de l'Etat dans sa circonscription. En 1963, le conseil de gouvernorat a été créé mais il est composé des représentants de l'administration régionale et présidé par le gouverneur. 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, présidés par le gouverneur et noyés par le parti au pouvoir (RCD¹) et les partis-alliés. Le développement régional a été une assise spatiale de re-distribution de crédits publics dans une logique de saupoudrage à connotation plutôt socio-politique ou simplement un lieu de localisation optimale des projets nationaux.

Deux logiques coexistent : *la concentration* économique au nom de l'efficacité et de la croissance nationale, *le saupoudrage* socio-politique pour l'encadrement, la récupération et la régulation. A ces deux logiques correspondent deux espaces différents : le littoral avec ses grandes villes d'un côté, l'intérieur et les espaces démunis de l'autre.

a-La concentration littorale en dépit du discours d'équilibrage

Au niveau économique, la crise au lendemain de l'indépendance favorisa le développement en « pôles » dans le cadre des Perspectives Décennales 1962-71². Très vite, la décolonisation agricole et 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 des unités coloniales notamment à Tunis. Cette ré-orientation a renforcé le littoral et les villes intérieures ont vu même leur place reculer dans le système urbain suite à l'exode et l'émigration 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 1970³.

Les projets structurants lancés dans les années 1970 et 1980 continuent à favoriser le littoral, les rares projets créés à l'intérieur ont périclité ou ont eu de faibles impacts. 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 (8/10) ont fini par étoffer l'espace littoral qui concentre actuellement l'essentiel de l'appareil productif et 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 rapidement leurs limites en termes de croissance et les espaces concernés, après une période caractérisée par un solde migratoire positif ont commencé à connaître un solde négatif⁴. La crise du bassin de Gafsa a commencé déjà depuis 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

¹ Rassemblement Constitutionnel Démocratique, parti démantelé au lendemain de la Révolution de 2011.

² Notamment le plan quadriennal 1965-1968, SEPEN.

³ La situation a été telle qu'une étude a été menée par l'INS en 1973 à Tunis en particulier « Migration-emploi ».

⁴ Cf. L'étude stratégique que nous avons pilotée au profit du MDE-INS : Migration intérieure et développement régional. 1996.

n'ont pas pu atténuer la crise⁵ qui va se déclencher en 2008 autour d'un concours de l'emploi dans la Cie Phosphates de Gafsa (CPG), devenue le seul employeur de la région à côté de l'administration dont le recrutement a atteint ses limites comme partout dans le pays.

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^e Plan de développement social et économique (1982-1986) a été le premier plan 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 Programme de Développement Rural (PDR). Il a mené l'étude des PDRI et a initié les Plans Régionaux de Développement en 1986 du NO, CO et du Sud auxquels nous avons participé sur deux thèmes : l'aménagement régional et les services. Ces régions vont être concernées par la création des Offices de développement : l'ODS pour le Sud, l'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 du territoire (DAT) pour quelques années a donné lieu au Commissariat Général au Développement Régional et à l'Aménagement du Territoire (COGEDRAT). Depuis 1994, le CGDR s'est limité au littoral laissant l'Ouest et le Sud aux offices. Ceci pose le problème d'attribution entre les deux institutions et soulève la question de la dualité du développement régional ?

b-L'aménagement du territoire : de l'équilibre régional au schéma des deux Tunisie(s)

Ce n'est qu'au début des années 1970 que la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) a proposé quelques esquisses en 1971 et 1973⁶ mais elles relèvent plutôt de la restructuration du système urbain. Le premier schéma national d'aménagement (SNAT) a été élaboré en 1985 sur la base de l'équilibre régional qui préconisait que chaque région retienne sa population sur place. La crise du milieu des années 1980 et l'adoption du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) vont changer totalement les données.

Le désengagement de l'Etat et l'accord d'union douanière avec l'Union Européenne en 1996 et l'insertion dans l'économie-monde font que le développement régional va être fondé sur les ressources propres de chaque région. Le SDATN de 1998 s'inscrit dans ce cadre et débouche sur *deux Tunisie(s)* : une Tunisie littorale dynamique ancrée sur l'économie-monde avec ses technopoles, ses métropoles, des plateformes logistiques où l'initiative privée va prendre le relais ; et une Tunisie intérieure laissée pour compte et destinée au soutien de l'Etat dans le cadre de la solidarité où l'émigration se trouve encouragée. Heureusement, le schéma n'a pas été approuvé officiellement⁷. C'était trop gros pour passer, mais la pratique se situe depuis dans cette double logique d'intégration/exclusion : 8 sur les 10 technopoles existantes en 2015 sont littorales et 10 sur les 17 prévues.

Dès le milieu des années 1980, le désengagement de l'Etat a rendu le discours sur le développement régional caduc face à la montée du développement local.

⁵ Cf. S Chandoul – 1994 : La région de Gafsa : Problématiques des fondements de développement. Thèse de Géo, FSHS, Tunis, 306p.

⁶ DAT- 1973 : *Villes & développement*. Groupe Huit.

⁷ La troisième phase n'a pas été publiée et seuls les travaux de la 1^{ère} et la seconde phase ont été publiés.

1.2- Le développement local

Le développement local répond à trois problématiques au moins : *existentielle et territoriale* où le local représente le cadre de vie de proximité et le plus intime, *idéologique* où le développement local devient une revendication, *technique et méthodologique* qui permet de re-valoriser le local par rapport au régional et au national. Elles débouchent sur le localisme qui constitue un terrain de récupération et permet de valoriser le terrain (Belhedi A 1997).

Le local a émergé depuis le début des années 1980 pour devenir un leitmotiv ou un alibi pour limiter le rôle de l'Etat ou justifier son retrait, une idéologie pour encadrer directement les populations et les espaces, un instrument pour ouvrir les territoires locaux, voire régionaux à la mondialisation. Les communes se trouvent limitées par l'aire couverte et démunies des moyens d'action tandis que l'Etat s'est trouvé acculé d'encourager le mouvement.

a-Le développement local vs mondialisation

La réponse à la mondialisation rampante et au retrait de l'Etat-providence, principal acteur du développement régional, a été le développement local. « *Le local a cessé d'être protégé du global par les instances nationales ou régionales : il est désormais en prise directe sur lui* » (Claval P 2003). L'Etat y trouve son compte pour justifier son désengagement et la carence de l'action régionale qui était revendiquée. Les échecs des expériences du développement régional justifient aussi la montée du développement local qui suscite beaucoup d'espoirs.

Le développement local a commencé à s'imposer avec la fin des années 1980 parallèlement à la mondialisation et au retrait consécutif 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 en 1989, ils sont composés des maires, des chefs de secteurs et des services techniques. Ils sont présidés par le Délégué. L'Etat a encouragé aussi la création des associations du développement local (ADL) pour financer et aider au développement local, les groupements de développement agricoles (GDA) pour pallier le désengagement de l'Etat et la mondialisation montante. Mais, là aussi, la prépondérance de la dimension administrative et surtout partisane n'est pas à même d'apporter la solution appropriée.

b-La commune démunie des moyens d'action

Les communes ont été dotées d'une loi organique en 1975 et un grand nombre des communes furent dotées de plans d'aménagement mais se trouvent démunies des moyens d'action même pour l'entretien courant (éclairage, ramassage des OM...). 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. Depuis la Révolution, les conseils municipaux remplacés par des délégations spéciales à la suite de compromis politiques entre les partis en place en attendant les élections prévues pour 2017. L'espace communal représente plus des deux tiers de la population, 80% du PIB mais seulement 5% du territoire (Belhedi A 2015). Le reste du territoire se trouve rattaché au gouverneur à travers le délégué.

c-L'espace rural rattaché au pouvoir central

Au niveau du secteur, le Omda, devenu un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur en 1969⁸, régissait 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 l'omda, ils sont appelés à gérer les problèmes ruraux et agraires en particulier et se trouvent rattachés au Gouverneur par l'intermédiaire du délégué.

La logique verticale et centralisatrice a été prépondérante, elle est liée au souci de contrôle et d'encadrement territorial beaucoup plus que de développement, elle est aggravée par une démarche sectorielle.

II – Une démarche sectorielle, une dimension politique

Le développement régional et local a suivi toujours une démarche descendante désintégrée, où l'approche sectorielle prime.

2.1- Une démarche sectorielle peu intégrée

Dès le départ, les préoccupations agricoles ont été prépondérantes dans le développement avec la création des offices de mise en valeur des années 1960 (Mejerda, Souassi, Office de développement de la Tunisie Centrale ODTC...) et 1970 avec les périmètres publics irrigués, les Offices de Mise en valeur (OMV) et les Offices des Périmètres Irrigués (OPI) créés au niveau des gouvernorats (Belhedi A 1992b).

L'intégration est certes sans cesse croissante mais la démarche reste avant tout sectorielle avec les nombreux programmes lancés : pour le tourisme, l'agriculture (Fosda), la décentralisation industrielle (Foprodi 1977), la pêche (Fosep), les petits métiers et l'artisanat (Fonapra)...

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'emploi⁹. En 1986, on lança le Programme de Développement Rural Intégré (PDRI) avec un projet par délégation en moyenne et une option pour un développement plus intégré. Quelques années plus tard, on lança le Programme de Développement Urbain Intégré (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. En 1987, on groupa les différents programmes à base régionale sous la forme de Programme Régionaux de Développement (PDR), plus tard on parle plutôt de Programmes de développement Intégré (PDI).

La démarche sectorielle se trouve aggravée par une connotation plutôt socio-politique des différents programmes et des diverses actions.

2.2- Une dimension politique manifeste

Le volet socio-politique n'est pas absent, on le trouve dans le PDR (1972-1984) mais aussi avec le début des années 1990 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

⁸ Avant 1969, l'omda était désigné parmi trois choisis par la collectivité.

⁹ CGDR - 1986 : Evaluation du PDR 1973-1982. A Belhedi, M Fakhfakh, M Dhieb, Bosquet.

périodiquement à tour de rôle 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 ou 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 en 2008 qui a été le prélude de la Révolution.

2.3-Décentralisation vs déconcentration

La décentralisation a commencé à se poser dès le milieu des années 1970 avec la création d'institutions universitaires, de pôles puis d'universités ; le renforcement des directions régionales des différents ministères, la déconcentration industrielle (Foprodi 1977, loi 1981, 1987) et le CII de 1993 qui a intégré le développement régional mais elle a été très modeste et lente. En effet, la décentralisation industrielle a été très limitée à quelques entreprises comme la Meublatex ou la CPG mais les services commerciaux sont restés à Tunis. Il s'agissait plutôt d'une déconcentration dans la mesure où le pouvoir de décision est resté l'apanage de la Capitale.

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 en 1977, les lois de 1981 et 1987 qui accordent des avantages aux industries qui s'implantent dans les zones intérieures. Le pays a été divisé en trois (1977) puis en cinq zones (1981) selon l'importance de ces avantages. En fait, ce sont surtout les zones intermédiaires qui ont le plus profité de ces mesures de déconcentration (zone III de 1977, zone V de 1981, zone de régional prioritaire du CII). Les espaces périphériques ont attiré peu d'investissements même dans les branches les plus banales comme le textile ou l'assemblage, de nombreuses zones industrielles sont restées 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.

Il s'agit d'une déconcentration et d'une délégation des tâches d'exécution et de gestion, l'essentiel du pouvoir de décision reste entre les mains des départements centraux et de la capitale. 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 représente, toujours, 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 (NE et Sahel)

III- Une démarche à revisiter

La démarche suivie dans le développement régional et local est à revoir totalement dans le sens d'une prise en charge par les collectivités et la re-distribution des pouvoirs.

3.1-Une prise en charge par la collectivité

La participation des concernés à se prendre en charge ouvre la voie à l'ancrage territorial des individus, de la société civile et des acteurs locaux et régionaux et à leur implication dans le processus de développement régional et local. La durabilité n'est possible qu'au prix de la création du lien ombilical entre l'individu, les acteurs spatiaux et le territoire concerné dont on se sent à la fois l'héritier et le responsable ce qui permet d'en assurer la

reproduction et d'œuvrer pour l'amélioration du cadre de vie. On ne peut bien garder un territoire que lorsqu'on se sent qu'il est le nôtre.

Le développement régional a été toujours initié par le pouvoir central dans une optique plutôt nationale sans ancrage territorial, l'Etat-providence se trouve derrière la plupart des grands projets en l'absence d'une société civile et du pouvoir régional ou local. La plupart des programmes mis en place depuis l'indépendance (chantiers, PDR, PDRI, PDUI, 26-26, PRD) ont permis certes d'améliorer les niveaux et les conditions de vie, de réduire parfois les écarts et de créer l'emploi dans les zones les plus reculées du pays. Ils ont contribué aussi, en même temps, à créer des assistés et une mentalité d'attente qui se trouve à l'antipode du processus de développement (CGDR 1984, MDE/INS 1996).

3.2- Une démarche à revisiter

En outre, le développement régional peut être le résultat de deux processus parallèles. Le développement local s'appuie sur la spécialisation et la spéciation, il s'accommode d'une taille réduite des projets et se trouve bien placé pour le court et moyen termes. Le développement régional exige plutôt de grands projets qui touchent un territoire plus vaste et se fonde sur la diversité et la complémentarité.

Ainsi deux démarches, descendante et ascendante, doivent co-exister ensemble pour pouvoir amorcer conjointement le processus du développement local et régional dans le cadre d'une programmation des moyens et du temps. La connexité, la « filièrisation », la spécialisation et la complémentarité se trouvent à la base de ce processus développementaliste au niveau local et régional en vases communicants selon une démarche intégrée pilotée par les collectivités territoriales correspondantes dans un double esprit de compétition-solidarité.

3.3- Le pouvoir régional et local à la base du développement

Le développement s'opère avec le pouvoir (politique ou économique) et la participation effective des individus, de la société civile et des collectivités territoriales et l'ancrage spatial des acteurs.

a- Le pouvoir territorial allié du développement

La question du développement régional et local se pose en termes de pouvoir représentatif et de participation qu'il faudrait instituer sous forme de *conseils régionaux et locaux* élus. Les services techniques forment les *conseils techniques*. Pour cela, il faudrait affiner le découpage des gouvernorats et créer carrément *la région*, comme entité politico-administrative capable de constituer une assise spatiale, économique et politique suffisante pour le développement régional et local à la fois. La révolution de 2011 a institué l'autorité locale, il reste maintenant à concrétiser le chapitre VII.

Les grands équipements et infrastructures et les projets structurants touchent des régions entières et doivent disposer d'une assise spatiale plus large tant pour la conception que pour le fonctionnement et la gestion. 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 et rompt avec le schéma vertical centralisé actuel. Aucun développement n'est possible en l'absence d'un pouvoir représentatif qui permet à la collectivité de se prendre en charge, de construire et préserver les territoires locaux et régionaux.

b- L'ancrage territorial et la redistribution des pouvoirs

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 des localités et des régions, bref à la gouvernance territoriale ou « la géogouvernance » (Belhedi A 2016). 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 par les acteurs, la société civile locale ou régionale et les citoyens. Plus les acteurs endogènes sont prépondérants et plus les chances d'ancrage territorial sont élevées.

Il ne peut y avoir de redistribution des richesses sans la redistribution des pouvoirs qui 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 aider à l'émergence de ces acteurs lorsqu'ils font défaut et à les renforcer quand ils existent.

c- Le développement régional et local : une question centrale évacuée

Les principales revendications de la Révolution du 14 janvier 2011 ont été de nature socio-politique : le chômage, l'oppression, la corruption et l'absence de libertés. Les slogans lancés et les graffitis inscrits depuis le 17 décembre 2010 sont clairs : *emploi, développement et dignité* (شغل، حرية، كرامة وطنية). 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 (comprendre ici régional et local) qui passe inéluctablement par l'emploi. Dans le temps, on peut y lire aussi la radicalisation du mouvement révolutionnaire.

La création du Ministère du Développement régional et Local (MDRL) au lendemain de la Révolution a été saluée puisqu'elle exprime pour la première fois la centralité de la question... C'est le terme intermédiaire qui se trouve réalisé pour le moment, l'emploi s'est encore dégradé avec l'augmentation du nombre et du taux de chômage. Le MDRL a contribué à élaborer un livre blanc en 2012 avant de disparaître avec le gouvernement de la Troïka. Pression de l'urgence d'un gouvernement provisoire démuné de moyens et de visibilité et/ou à incapacité de traiter une question aussi centrale dans la Révolution ?

Il s'agit de rompre avec le schéma de développement par le haut (Top-down) adopté jusque là, en aidant la collectivité locale ou régionale concernée à se prendre en charge dans la conception, la décision et la gestion. Comment assurer une telle tâche lorsqu'on sait que les conseils municipaux ont été remplacés depuis 2011 par des délégations spéciales pour gérer les affaires courantes dans le cadre de compromis entre les principaux partis et que les élections municipales sont prévues pour l'année prochaine ?

Les finances locales représentent 3% du Budget de l'Etat et 1% du PIB, les programmes régionaux constituent 11% ce qui est très faible pour modifier la situation. Tout transite par l'Etat et Tunis, ce qui ne favorise guère le développement régional et nécessite une réforme de la fiscalité.

Autant, on revendique une société civile solide de nature à constituer un contre poids à la société politique et une polarisation politique suffisante pour éviter la domination d'une seule pensée, autant il est impératif de créer un contre-pouvoir spatial au niveau des *collectivités territoriales* (communes, gouvernorats, régions), susceptibles de faire face aux dérives et aux dérapages du pouvoir central. La seule instance représentée, dans la plupart des démocraties, est spatiale, on est toujours le représentant d'une circonscription électorale (commune, gouvernorat, région). La démocratie locale constitue le versant territorial de la démocratie.

Cette situation pose autant de défis que d'enjeux à une Tunisie en pleine transition démocratique.

IV- Défis et enjeux

Le développement régional constitue, à la fois, un défi et un enjeu de taille pour l'avenir du pays notamment dans cette phase critique de son histoire. Il constitue même une exigence même.

4.1-Les défis

En dépit de l'amélioration générale du niveau et des conditions de vie depuis l'indépendance, on peut mentionner quatre défis au moins (Belhedi A, 1996, 1999 :

a- Permanence de la carte

La permanence de la carte des niveaux de développement atteints par les divers gouvernorats et régions à des nuances près (Belhedi A, 1996, 1999, 2012). La position des différents gouvernorats a peu changé en un demi-siècle, ce qui pose problème malgré l'amélioration générale observée à tous les niveaux : niveau et conditions de vie, habitat, infrastructures de base, équipements, chômage...

b- La concentration littorale et la contraction de l'espace dynamique

L'évolution de la Tunisie indépendante montre la mise en place d'un nouveau clivage Est-Ouest avec concentration littorale qui a remplacé le clivage classique N-S lié plutôt à la géo-histoire.

**La forte concentration des richesses sur la frange littorale* est manifeste à tous les niveaux, en dépit des efforts de déconcentration et de diffusion du parc productif notamment industriel et tertiaire et les divers programmes mis en place : 75% de la valeur ajoutée, 95% de l'économie industrielle et touristique, 68% de la population, 80% du parc Internet, technopoles (8/10), le trafic aérien (99%). Les divers programmes mis en œuvre depuis les années 1970 (PDR, PDRI, PDUI, PRD, FONAPRA...) ont certes amélioré le sort des zones défavorisées mais leur concentration est manifeste au niveau du littoral et des grandes villes (Belhedi A 2012, MDE 1996).

La vie de circulation est focalisée sur le littoral et articulée sur la Capitale. Tous les réseaux ont pour base Tunis et le littoral (réseau routier, réseau ferroviaire, aéroports, ports...). L'essentiel du parc s'y localise et une bonne partie des flux en part ou y aboutit. La Tunisie de demain est déjà tracée le long et autour de ces axes et nœuds de la mobilité.

**La marginalisation des espaces périphériques est manifeste :* la zone 5 composée par les gouvernorats frontaliers (de Jendouba à Tataouine) n'a attiré que 3% des investissements alors qu'elle représente l'essentiel du territoire. La décentralisation a beaucoup plus profité à la zone 3 qui a bénéficié à la fois de la proximité des centres urbains et du marché et des avantages accordés (Belhedi A 2012, Hayder A 2006). L'espace frontalier pose problème : c'est un espace de refuge, de fuite, de sécurité où la fermeture a été de règle. La situation s'est empirée avec la montée du terrorisme depuis quelques années. L'espoir suscité par la construction maghrébine n'a pas été à la hauteur de l'ouverture sur l'Europe en particulier et la façade maritime en général

*L'espace dynamique tunisien s'est élargi au long des années 1960 et surtout 1970 (tourisme, irrigation, industrie exportatrice, décentralisation industrielle, tourisme...). Il s'est rétréci depuis les années 1980 au profit d'un espace plus circonscrit sous forme d'un *triangle* dynamique Bizerte-Kélibia-Mahdia (Dlala H, 2007) qui représente plus de 70% de l'investissement. En dehors de ce triangle, plus de grands projets, le pôle chimique de Gabes n'est plus polarisateur tandis que Sfax se maintient dans un équilibre fragile. Dans ce triangle, il faut noter *l'affinage fonctionnel de la Capitale* avec des bassins d'emploi au profit du NE et du Sahel.

c- Le déséquilibre des systèmes urbains

Le caractère général des systèmes urbains est le déséquilibre et le non achèvement tant au niveau national que régional. Le système urbain national présente une carence manifeste des villes moyennes, une forte centralisation dans la capitale et le gonflement des petits centres souvent peu équipés.

Le déséquilibre des systèmes urbains régionaux est général à part celui de la capitale : L'incomplétude de la métropole régionale (Sahel Sfax), l'absence d'un centre régional (NO, CO et Sud), la macrocéphalie de la ville régionale (Tunis, Sfax, Kairouan), la faiblesse des villes moyennes (Kairouanais...) ou l'absence des petites villes (Kasserine)...

Le développement régional passe inéluctablement par la présence de systèmes urbains étoffés et hiérarchisés qui assurent l'encadrement territorial à travers les services que fournissent la capitale régionale et ses relais (les centres régionaux ou locaux).

d- La déficience de la gouvernance régionale

L'absence de la région et la non représentativité des conseils régionaux favorisent l'intervention du pouvoir central et l'instauration d'un rapport vertical avec le centre et bloquent la création de véritables territorialités.

Les PRD constituent 5% de l'investissement global et 11% de l'investissement public (MDE 1996), peut-on changer la donne régionale avec une telle proportion ? La zone ouest constitue 20 % de la population mais n'attire que 3% de l'industrie textile, l'activité industrielle la plus banale et la plus employante, ce qui exprime le blocage de la politique de déconcentration suivie jusqu'ici (Belhedi A 2012, Hayder A 2006).

4.2-Les enjeux

Les enjeux pour le pays sont de taille et l'avenir de la Tunisie se trouverait hypothéqué si on ne fait rien en cette période de transition. Il s'agit de passer d'un mode de régulation à celui de *la recomposition territoriale*, une géogouvernance où la région devient le lieu de l'exercice du pouvoir et de la démocratie. Pour cela, la démarche est à revisiter.

a- Une démarche à revoir

Il s'agit d'inverser totalement la démarche qui a été suivie jusque là à travers les processus suivants :

Développer *l'économie de connexité* et de *proximité* : il s'agit de mettre en place des filières régionales, des réseaux urbains étoffés pour intégrer les différentes parties des régions au foyer et lier les régions entre elles. Il s'agit aussi de favoriser

l'économie de proximité permettant d'instaurer une solidarité avec les régions voisines rompant le lien ombilical avec la capitale ou les villes du littoral.

Rompre avec le découpage spatial en damier actuel et le clivage littoral-intérieur en intégrant les deux types d'espaces dans les mêmes régions avec le développement des centres régionaux et le ré-équilibre des systèmes urbains à l'intérieur pour en faire des espaces attractifs. Un tel découpage tout seul serait dangereux, les espaces intérieurs se transformeraient inéluctablement en de véritables arrières-pays des centres littoraux sans aucune chance de relèvement.

La décentralisation conjuguée à la participation des collectivités territoriales constitue la seule garantie d'un développement régional et local efficace et opératoire selon une démarche ascendante « *Bottom-Up* », et non « *Top-Down* », où le processus est pris en charge permettant la gouvernance territoriale. Décentralisation (déplacer le centre de décision) et déconcentration (limiter la concentration) doivent aller de pair. Sur ce plan, les enjeux sont énormes.

b- Une structure spatiale durable

Il s'agit de doter le pays d'une *structure territoriale durable* : économiquement efficace, socialement viable et écologiquement vivable ; respectueuse des ressources, valorisant les potentialités et les compétences territoriales, souple et anticipatrice capable de répondre aux besoins des générations futures et de s'adapter à la conjoncture spatiale sans grands dégâts. Cette durabilité s'appuie sur les piliers suivants :

**L'équilibre territorial* passe par *l'équité inter-régionale* au nom de la citoyenneté et l'efficacité. Sur un autre plan, l'équilibre est partout source de stabilité, de bien-être et non vulnérabilité territoriale.

**Un cadre de vie vivable* dans toutes les régions permettant aux individus et aux acteurs locaux et régionaux (entreprises, banques, promoteurs...) de tisser des rapports positifs avec leur territoire, ce qui assure *l'ancrage régional* des acteurs et favorise l'attractivité des régions actuellement peu nanties.

*Favoriser la spécificité au niveau local parallèlement à la diversité et la complémentarité au niveau régional pour pouvoir articuler les échelles spatiales et créer de véritables économies régionales.

c- Créer la région le plus rapidement

La Constitution de 2014 vient de créer l'autorité locale et doter les collectivités territoriales (commune, région, district)¹⁰ de la personnalité civile, de l'autonomie administrative et financière¹¹ avec des conseils élus. Un code des collectivités locales est en cours de préparation avec la généralisation de la couverture communale¹².

¹⁰ Il y a une confusion lexicale dans la traduction entre l'arabe et le français. En effet, le texte arabe distingue entre *Jiha* جهة (région qui va remplacer le gouvernorat) et *Iqlim* إقليم (région à créer) qui est traduit par district par analogie probablement au District de Tunis (actuelle Agence d'Urbanisme du Grand Tunis AUGT) qui groupe les 4 gouvernorats de la capitale ou par inspiration de l'organisation du Ministère de l'Intérieur organisé en Districts au niveau de la sûreté et de la sécurité.

¹¹ Nous avons appelé à créer la région depuis le début des années 1980 à de nombreuses occasions (1982, 1989,...), une des propositions faites au lendemain de la Révolution de 2011 est significative : « 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

Il s'agit maintenant de créer les institutions viables et efficaces, capables d'anticipation et adaptées aux problèmes posés :

**Créer la région et ses institutions* et lui donner les moyens d'intervenir au niveau institutionnel, financier, études et anticipation. Une région est avant tout un pouvoir de décision territoriale qu'il faudrait définir, préciser et lui assurer les moyens appropriés.

**Permettre aux collectivités de se prendre en charge* à travers les conseils régionaux élus démocratiquement et les doter des moyens d'action au niveau institutionnel, financier et foncier.

**Revisiter totalement la fiscalité locale* pour doter les collectivités territoriales de moyens adéquats sur la base de la solidarité territoriales tout en incitant les dynamiques régionales et locales existantes (industrie, tourisme, agriculture...) à travers une *péréquation territoriale* qui favorise la solidarité territoriale par le biais des mécanismes de transfert spatial des régions riches vers celles moins pourvues.

d- Une loi d'orientation générale pour l'aménagement et le développement territorial

Il est impératif de *doter le pays d'une loi d'orientation générale* qui fixe les principes généraux, les choix stratégiques et d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement territorial :

**Favoriser la solidarité territoriale* tout en incitant la compétitivité inter-régionale et en profitant des incitations internationales.

**Etablir une feuille de route pour réduire les inégalités* et les déséquilibres régionaux et intra-régionaux sans casser la dynamique des espaces en forte croissance selon une grille progressive : réduire les inégalités de moitié dans une période de 5 ou 10 ans, à l'instar des objectifs du millénaire et de l'agenda 21.

**Préserver les ressources et le patrimoine* dans une optique de durabilité : agriculture, industrie, tourisme, espace, paysages, culture....

**Redistribuer les pouvoirs* dans la mesure où l'équilibre territorial n'existe qu'à travers *l'équilibre des pouvoirs*. Il s'agit de procéder à une redistribution des compétences, des moyens et des tâches entre les différents niveaux, institutions et acteurs. La démocratie locale n'existe pas sans ce partage du pouvoir et la décentralisation n'a pas de sens sans une nouvelle négociation des pouvoirs entre les trois niveaux : central, régional et local.

**Elaborer un nouveau Code d'aménagement territorial* qui tiendrait compte de l'évolution de la société tunisienne, de l'émergence du niveau local et de la démocratie locale à instaurer.

**Elaborer un nouveau Schéma Directeur d'aménagement du territoire*, national et régional, qui définirait les régions à instituer et qui prendrait en compte les nouvelles orientations de la Tunisie dans sa phase de transition.

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 » (Belhedi A 2011).

¹² Actuellement, on compte près de 264 communes qui représentent plus des deux tiers de la population mais un pourcentage très limité en termes de superficie. L'essentiel du territoire n'est pas communalisé et relève du Gouverneur à travers le délégué. Le projet compte amener le nombre de communes à 350 à terme.

4.3-Le développement régional et local comme exigence

A plus d'un titre, le développement régional et local apparaît comme une exigence géo-stratégique incontournable pour plusieurs raisons :

a- La Tunisie à la croisée des chemins

On estime que l'action régionale est une tâche très lourde tant au niveau des moyens engagés que des mentalités à bousculer. Elle n'est possible qu'à une certaine étape, lorsque le pays se trouve à une situation intermédiaire et de transition (démographique, urbaine, migratoire, sanitaire...).

La Tunisie se trouve à cette phase intermédiaire depuis les années 1980 (revenu moyen, urbanisation dépassant 69%, scolarisation élevée, emploi industriel important, taux de diplômés élevé, mobilité forte). Avant cette étape, les moyens manquaient et la question ne se posait même pas même si elle était ressentie par certaines régions dès le départ. Après cette phase, c'est trop tard ; ce n'est plus possible.

La Révolution de 2011 offre au pays l'occasion d'or pour revoir et revisiter les choix adoptés jusqu'ici malgré le risque que présente la situation actuelle du pays, ne serait ce que qu'au niveau des mentalités et des prédispositions. Plus on tarde à intervenir, plus l'action deviendrait difficile, voire inacceptable.

b- La région comme relais de pouvoir

Outre, sa portée régionale, la régionalisation permet au pouvoir central d'être relayé pour l'efficacité même de son autorité et son fonctionnement. Plus les mailles du pouvoir sont réduites en nombre et de portée spatiale élevée et plus le quadrillage spatial est efficace.

c- La région comme assise spatiale des projets structurants

La plupart des projets structurants en matière de développement et d'aménagement ont une portée spatiale qui dépasse l'étendue (superficie) et la taille (population) d'un gouvernorat. C'est le cas des barrages, des autoroutes, des technopoles, des plateformes logistiques, des pôles universitaires ou sanitaires, des stations touristiques, des ports et des aéroports...

d- La correction et le rééquilibrage de l'armature et du système urbains

Toute régionalisation s'articule autour de réseaux¹³ et de systèmes urbains étoffés et hiérarchisés dont l'aire spatiale dépasse toujours l'échelle du gouvernorat. Le seul réseau urbain qui existe en Tunisie se trouve autour de la Capitale et englobe une partie des gouvernorats limitrophes de Bizerte jusqu'au cap Bon en passant par Zaghouan, voire une partie du gouvernorat de Béja. Le second système urbain assez étoffé concerne le Sahel et intéresse trois gouvernorats.

Les métropoles régionales doivent être dotées de la plupart des services régionaux dont la région en a besoin. Seuls les services de niveau national leur échappent. Elles constituent les noyaux de base de l'armature urbaine nationale. En Tunisie, même Sfax et Sousse n'ont pas encore atteint le stade de métropole régionale complète, des services régionaux leur manquent toujours et la population ou les entreprises ont souvent recours à la Capitale (Belhedi A, 1992, 2004).

¹³ Un réseau urbain est un système urbain de niveau régional, complet et hiérarchisé avec une capitale régionale qui assure l'encadrement territorial à travers les services de niveau régional.

e- La dimension stratégique du développement régional et local

Dans une perspective stratégique, le développement régional et local est seule à pouvoir doter le pays d'une structure spatiale durable : viable, efficace et équilibrée ; indépendamment de la conjoncture géographique et des choix opérés. Une structure, au service d'un développement territorial durable, qui limite les déséquilibres régionaux et s'adapte facilement aux changements politico-économiques qui peuvent s'opérer au niveau de la région (Maghreb, Méditerranée, Europe, Monde arabe...) et du système-monde (mondialisation, émergence de la Chine ou recul de l'Europe...). La présence d'espaces faibles dans un pays constitue un handicap même dans les relations bilatérales avec les pays voisins et peut infléchir la politique dans un sens ou dans un autre. Les espaces frontaliers en Tunisie constituent un exemple concret de cette faiblesse notamment avec la Libye. De l'affaire de Gafsa en 1980 aux événements de Ben Guerdène –en 2010 et 2016), les exemples sont nombreux.

Il s'agit de doter la Tunisie de régions compétitives à l'échelle internationale capables de rivaliser avec les régions des pays riverains et de la Méditerranée dans un cadre de mondialisation croissante où l'Etat est appelé à se désengager de plus en plus et où la mondialisation croissante est susceptible de marginaliser encore davantage les espaces périphériques intérieurs (Belhedi A 1999).

Bibliographie

- Belhedi A - 2016 : « Territoire, développement territorial, gouvernance », Communication au Colloque international « *Gouvernance et communication territoriales* ». FSEG de Mahdia, IRA, ISG Gabes, Université Sophia Antipolis, Université de Toulon. Mahdia, Hôtel Royal Mansour, 7-9 avril 2016.
- Belhedi A - 2015 : « La dimension géo-stratégique de la région », pp.3-18, in *Echos*. Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation, n° 12
- Belhedi A - 2012 : *La fracture territoriale. Dimension spatiale de la révolution tunisienne*. Wassiti Editions, Coll. Ibraz, 262p.
- Belhedi A - 2012 : « Le mouvement moderniste tunisien et la question spatiale », pp.175-253, in *Tunisie 2040 ; le renouvellement du projet moderniste tunisien*. Sud Editions, 553p, Tunis.
- Belhedi A - 2011 : « La question du développement régional et local. Quelques éléments de réflexion ». In *Attariq Aljadid*, n° 226 du 9-15 avril 2011, p.4-5
- Belhedi A - 2007 : « Le rayonnement spatial des villes tunisiennes à travers la diffusion des entreprises multi-établissements pour l'innovation ». *Cybergeo*, Revue de Géographie européenne (en ligne).
- Belhedi A - 2004 : « Le système urbain tunisien. Analyse hiérarchique démo-fonctionnelle sur la base de la loi rang-taille ». *Cybergeo*, Revue européenne de géographie, en ligne.
- Belhedi A - 1999 : « Les disparités spatiales en Tunisie. L'état des lieux et les enjeux ». *Méditerranée*, 1-2, p. 63-72.
- Belhedi A - 1999 : « La mondialisation et les régions périphériques. *Intégration ou désintégration ? Le cas de la Tunisie* ». In « *Les espaces périphériques au Maroc et au Maghreb à l'heure de la mondialisation* ». Actes du Colloque, 29-30 octobre 1999, Rabat (Maroc).
- Belhedi A - 1999 : *Quelle régionalisation pour la Tunisie ? Séminaire International « Autonomie locale et régionalisation en Méditerranée »*. Conseil de l'Europe, 2-3 Décembre 1999, Tour Hassen II, Rabat (Maroc).
- Belhedi A - 1998 : « Les niveaux de développement socio-économique régional en Tunisie », pp.15-78, in *Quelques éléments du développement régional et local en Tunisie*, Cahiers du CERES, Série Géographie, 20.
- Belhedi A - 1997 : *Développement régional, rural, local*. Cahiers du CERES, Série Géographie, 17, 351p.
- Belhedi A - 1992a : *Société, espace et développement en Tunisie*. FSHS, PUT, Tunis.262p.
- Belhedi A - 1992b : *L'aménagement de l'espace en Tunisie*. FSHS, PUT, Tunis. 261p.
- Belhedi A - 1982 : *Du problème régional. Contribution pour mesurer et réduire l'inégal développement : Première approche et application à la Tunisie*. Revue Tunisienne de Géographie n° 9, pp : 9-42.
- CGDR - 1984 : *Evaluation du Programme de développement rural PDR. 1973-1982*. Belhedi A, Fakhfakh M et Dhieb M.
- CGDR - 1986 : *Plans régionaux de développement : NO, CO, Sud*.
- Claval P - 2003 : *La géographie du XXI^e siècle*. L'Harmattan.
- Dlala H - 2007 - « Métropolisation et recomposition territoriale du Nord-Est tunisien ». *Cybergeo*

Le développement régional et local en Tunisie. Défis et enjeux. Amor Belhedi
Les Echos, Revue du CFAD, n° 25, pp.1-9, 2018

Hayder A – 2006 : « Les dynamiques régionales en Tunisie : de la régionalisation à la métropolisation *Revue Tunisienne de Géographie*, n 37.

MDE/INS - 1996 : *Migration intérieure et développement régional*. Etude stratégique, direction de A. Belhedi.