

**Centre de Réflexion Stratégique Pour Le Développement
du Nord-Ouest**

**Premier Forum Annuel
(23 Juillet 2011, Tunis)**

*Perspectives du Développement Régional
dans
La Tunisie Post-révolutionnaire*

Chedly Ayari
Membre du
comité fondateur
CRSDNO

Introduction

Jamais, depuis cette journée historique du 14 Janvier 2011, le développement régional n'a été, dans le discours comme dans l'imaginaire tunisiens, autant symbolique de toutes les formes de misère humaine dans cette Tunisie dite 'profonde'. Une misère que les régimes au pouvoir, six décennies durant, de Bourguiba à Ben Ali, s'étaient donnés pourtant pour mission prioritaire de combattre et d'éradiquer. Ce tournant du 14 Janvier 2011 est majeur, à plusieurs égards.

Il signifie, d'abord, que la promotion prioritaire du développement régional est désormais élevée au rang d'une des valeurs fondamentales de la révolution tunisienne, au même titre que le droit à la dignité, le droit à la liberté, le droit à l'égalité, le droit à la justice. La primauté du développement régional n'aurait-elle pas ainsi acquis une légitimité toute révolutionnaire ? Celle de figurer dans le préambule de la nouvelle Constitution du pays, ou pour le moins, dans celui d'un 'Pacte républicain', qui définirait les choix et les valeurs fondateurs de la société tunisienne de demain.

Il signifie, ensuite, que le succès ou l'échec des stratégies de développement nationales futures ne seront plus appréciés *uniquement*, à l'aune des critères prescrits par l'économie de marché, et la 'bonne gouvernance' libérale. Mais le succès et l'échec seront mesurés *aussi* à l'aune *du rythme de convergence des conditions de vie des citoyens tunisiens les plus démunis vers celles de leurs concitoyens les plus nantis*. Une rupture de taille dans la pensée et dans la pratique du développement en Tunisie, depuis le tournant du 'Changement du 7 Novembre 1987'.

La réflexion que nous consacrons dans ce papier au développement régional en Tunisie : son passé, son présent et son devenir nous paraît d'autant plus opportune que ce temps post - révolutionnaire tunisien, 'vieux' déjà de six mois, est envahi, plus que jamais par l'espérance et la désespérance, la joie des libertés retrouvées et la crainte de lendemains incertains, tout à la fois. Rappeler fortement aux décideurs de demain, toutes obédiences idéologiques confondues, que la Tunisie nouvelle sera républicaine ou elle ne sera pas ; mais aussi, que la Tunisie nouvelle sera socialement juste ou elle ne sera pas. Républicanité et Justice sociale sont indissociables. Le débat sur la républicanité n'est pas du ressort du présent papier. Celui

sur la justice sociale l'est. Et rien ne le symbolise mieux que l'élaboration d'une nouvelle politique de développement régional pour les années à venir, qui allierait liberté, équité, modernité et solidarité.

La présente réflexion est organisée autour de trois points : nous présenterons, d'abord, une brève rétrospective du développement régional tunisien, de Bourguiba à Ben Ali ; nous procéderons, ensuite, à une analyse des défaillances majeures de la politique de développement régional tunisienne, héritée par la Tunisie post 14-Janvier 2011 ; nous esquisserons, enfin, les grandes lignes de ce qui pourrait être une 'nouvelle économie politique' (NEP) du développement régional en Tunisie.

Première partie

Le développement régional en Tunisie, de Bourguiba à Ben Ali

Une brève rétrospective

Les six décennies d'économie régionale tunisienne, de Bourguiba à Ben Ali, ne se ressemblent guère. Mais les deux expériences qui les ont jalonnées, celle du 'socialisme destourien' (1960-1980) sous Bourguiba (1960-1986) et celle du 'Changement du 7 Novembre 1987' de Ben Ali (1987-2010), partagent le même diagnostic : les performances sont toujours restées largement en deçà des attentes.

Le développement régional à l'ère du socialisme destourien (1960-1986) : des programmes de développement rural intégrés à la politique des réformes des structures, aux pôles de développement.

L'apparition du concept de 'développement régional' en Tunisie est relativement tardive. Elle date du début des années 1990, soit quelques trente années après l'entrée du pays dans l'ère de la planification. Jusques-là, le centralisme, l'élitisme et le tropisme occidental-moderniste, qui marquaient l'exercice du pouvoir depuis l'indépendance, renvoyaient à la majorité des gouvernants de l'époque une image péjorative, dévalorisante, voire misérabiliste, de l'espace rural tunisien. Un espace où le sous-développement économique, la régression sociale, les blocages culturels, l'hostilité au modernisme bourguibien, les polarisations arabo-islamiques, fondamentalistes et/ou unionistes, ainsi que les fragilités sécuritaires, qui étaient réelles, contrastaient avec l'esprit d'ouverture, la culture occidentale et le savoir-faire de la classe dirigeante, intellectuels et syndicalistes confondus.

Le régime des PDR-PDRI (années 1960, 1970 et 1980)

Tunisie urbaine vs Tunisie rurale

L'espace territorial national était perçu comme la juxtaposition de deux Tunisies : la Tunisie des villes ou *urbaine* ou du *littoral*, et la Tunisie des campagnes ou *rurale*, l'arrière-pays, la Tunisie intérieure ou profonde. La préoccupation des pouvoirs publics était d'*assister* ces 'zones d'ombre', comme on les appelait, via des actions pompeusement libellées d'abord 'Programmes de Développement Rural' (PDR), puis 'Programmes de Développement Rural Intégré' (PDRI). Ce libellé allait s'avérer, avec le temps, n'être qu'un abus de langage. Il

servait, en fait, de catharsis, à une approche gouvernementale où il n'y avait, dans la réalité des choses, ni 'programme', ni 'développement', encore moins 'intégration'.

Ni 'programme', ni 'développement', ni 'intégration'

En effet, ce système de PDR- PDRI, qui a couvert les trois décennies du socialisme dit 'destourien' : 1960-1970-1980, s'était donné trois objectifs. Le premier objectif était l'amélioration des conditions de vies des populations rurales les plus démunies, et notamment de leurs conditions de logement, via l'éradication des 'gourbis' (opération dite de 'dégourbification'). Le second objectif consistait en la création de sources de revenus via l'emploi massif de chômeurs sur des "chantiers" (les Hadha'irs) où les ouvriers étaient appelés à effectuer des petits travaux manuels. Le troisième objectif, enfin, ciblait la conservation des ressources naturelles (l'eau, les sols, et le couvert végétal).

En fait de 'programme', de 'développement' et 'd'intégration', les actions menées ne furent rien d'autre qu'une somme d'opérations d'assistance ponctuelles et éparées, confisquées' de bout en bout par le parti au pouvoir, le Parti Destourien, élaborées et exécutées de haut en bas par des commis de l'Etat, sans participation aucune des populations concernées. Et même quand les aides fournies avaient permis la construction de quelques petits ouvrages, ces derniers avaient vite périclité, faute d'entretiens. Quant aux 'emplois' fournis par les 'chantiers', on sait qu'ils étaient particulièrement précaires et rémunérés par des salaires journaliers de misère, partie en nature, partie en espèce, bien en deçà des besoins de subsistance.

L'approche dite des 'réformes de structures' : le modèle agro-coopérativiste (années 1960)

Les 'réformes de structures' ont été, comme on se souvient, le grand leit-motiv de la planification économique tunisienne au cours des années 1960. Le modèle coopérativiste, et plus particulièrement agro-coopérativiste, était le référent idéologique, institutionnel, économique, social et politique desdites réformes, dont l'objectif premier était justement de combattre le sous-développement multiforme dans cette Tunisie rurale, et de promouvoir une agriculture tunisienne moderne.

On sait aussi ce qu'il advint de ces réformes des structures et du modèle qui les sous-tendait. L'implosion du système mis en place en Septembre 1969 avait laissé le pays, et plus particulièrement son modèle rural, totalement exsangue.

L'approche dite des 'pôles de développement' (années 1960)

Au cours de cette même décennie 1960, qui constitue incontestablement la phase la plus dense, en terme de changements, de la Tunisie socialiste destourienne, l'ouverture de l'économie de notre pays sur le nouveau discours tiers-mondiste en matière de développement autonome dans les pays du Sud, notamment dans les plus pauvres d'entre-eux, était inéluctable.

Le mythe des 'industries industrialisantes'

Parmi les choix de développement fortement promus par ce nouveau discours, l'implantation, au sein des pays concernés de 'pôles de développement' structurés autour de ce qu'on appelait à l'époque les 'industries industrialisantes', était fortement recommandée. La dissémination de ces pôles de développement à travers le territoire national était censée garantir la croissance et la prospérité pour tous, via des effets d'entraînement ou de boules de neige en chaîne englobant l'ensemble des activités économiques et l'ensemble des régions, y compris les zones rurales plus défavorisées de la nation. Installation d'une usine de pâte d'alfa à Kasserine. Création d'un complexe phosphato-chimique à Gabès. Mise en place à Béja d'une usine de production de sucre à partir de la betterave. Etablissement d'une fabrique de pièces de rechange pour les véhicules automobiles à Sousse. Développement du tourisme le long du littoral tunisien. Cette stratégie industrielle décentralisée était censée, à partir des industries industrialisantes implantées, dynamiser l'économie des territoires où elles étaient établies, et impulser ainsi un développement rural intégré effectif

Un échec à méditer

Le bilan économique, financier, social et même environnemental de cette expérience des pôles de développement et des industries industrialisantes a été maintes fois dressé et figure dans de nombreux écrits. Nous n'y reviendrons pas ici. Toutefois, et c'est cela qui nous importe dans ce papier, cette expérience, sans en méconnaître les apports en termes de création d'une base industrielle tunisienne moderne et diversifiée, n'a pas impulsé un développement général, réparti à travers les divers territoires du pays. Les enseignements à tirer de ce modèle sont nombreux, et surtout utiles pour l'avenir. Les échecs imputés aux

pôles de développement et aux industries industrialisantes des années 1960 sont ceux-là mêmes qui risquent d'affecter l'expérience plus récente des pôles technologiques. Sans intégration effective, active et participative, cad démocratique, de ces pôles dans le tissu économique, social, culturel et écologique du milieu où ils sont implantés, l'échec est inéluctable. Tous les effets d'entraînement, toutes les formes d'économies externes positives attendus et promis resteront lettre morte. Ils ne dépasseront guère le stade d'anticipations et de simulations, que des modèles économétriques, de plus en plus intelligents, essaieront, en vain, de rendre crédibles.

Le développement régional à l'ère du Changement du 7 Novembre 1987

Une image éclatante du développement économique et social tunisien

En fait, l'image officielle qui sera donnée du développement régional en Tunisie, tout au long des vingt-trois années 1987-2010 couvrant ' l'ère du Changement du 7 Novembre 1987', qui a succédé au socialisme destourien des années 1960-1980, est clonée à partir d'une image plus grande : celle du développement économique et social tunisien en général. Cette image- mère, en somme, se présente sous la forme d'un tableau de bord du développement national où tous les indicateurs sont constamment au vert, rarement au jaune, jamais au rouge.

Des équilibres macroéconomiques, réels et financiers, qui feraient pâlir d'envie plus d'un pays de l'OCDE. Des taux de croissance économique, lesquels, sans rivaliser avec les performances des dragons asiatiques, et sans résoudre le chômage endémique dont souffre le pays, demeurent tout à fait honorables. Un revenu par tête d'habitant qui bondit de record en record. Des taux de productivité plus que confortables. Des flux d'investissement étrangers en augmentation ininterrompue. Une compétitivité internationale en progression continue. Une monnaie nationale qui avance à pas rapides et sûrs vers l'ère de la convertibilité totale, fixée à la fin 2012. Une résilience de l'économie tunisienne aux crises exogènes, mondiales (comme la crise financière globale 2007-2009), ou régionales (crise de la zone euro 2009-2010), de plus en plus affirmée. Une convergence accélérée de la Tunisie vers la société du savoir. Et, last but not least, des satisfecits en série, décernés périodiquement à notre pays par des institutions internationales prestigieuses pour la qualité de sa gouvernance économique, administrative, budgétaire, et de sa maîtrise des nouvelles technologies de l'information et des communications.

Avec des performances macroéconomiques aussi remarquables, le développement régional ne pouvait être qu'un 'cygne blanc' parmi tant d'autres. Avec, en plus, le potentiel médiatique qu'il recèle, et que l'Etat- parti avait tout intérêt à exploiter, le développement régional était appelé à occuper une place de plus en plus visible dans la planification nationale.

Une place de plus en plus grande pour le développement régionale dans la planification nationale

Un témoin du volontarisme de l'Etat en matière de développement

Au fil des années, le développement régional occupera, en effet, une place de plus en plus importante au sein de la planification centrale tunisienne. De très longs chapitres lui sont, en effet, consacrés dans les publications périodiques du défunt ministère du développement et de la coopération internationale : budgets économiques annuels, plans quinquennaux, rapports annuels sur l'état du développement, et autres perspectives décennales. L'impression qui s'en dégage, chiffres et réalisations concrètes à l'appui, est que le développement régional tunisien témoigne, de la manière la plus éloquente, du volontarisme dont les pouvoirs publics font preuve dans l'impulsion de la croissance économique et du progrès social à travers tout le territoire national, et plus particulièrement, dans les régions les moins défavorisées de notre pays.

Des résultats sans équivoque

Les résultats affichés se voulaient sans équivoque aucune : l'accès de toutes les couches de la population tunisienne, de Bizerte à Tataouine, à un mieux-être économique et social, quoiqu' imparfait, est réel, effectif, irréversible et continu. Le lecteur assidu de cette littérature officielle cherchera vainement un bémol, une critique, une remise en question, l'expression d'une déception, l'aveu d'une erreur, d'un échec ou d'une négligence. « Tout est pour le mieux dans le meilleur du monde », comme le dit le célèbre Pangloss dans le 'Candide' de Voltaire.

Le questionnement du discours officiel sur l'état des lieux du développement régional dans la Tunisie de Ben Ali

Une image « trop belle pour être vraie »

Pourtant, l'image de la société régionale tunisienne qu'on cherchait à accréditer à travers tout le pays était « trop belle pour être vraie » Cette image Panglossienne du développement

régional en Tunisie ne saurait, en effet, être crédible, quand bien même la face de notre pays, de ses régions, les grandes comme les petites, les côtières comme les steppiques, les désertiques ou les montagneuses, a changé en mieux en plusieurs endroits.

Mais comme tout questionnement du discours officiel était réprimé, celui qui concernait le développement général l'était forcément.

Une arnaque statistique

Il a fallu attendre le martyr de Mohammed Bouazizi, le 17 Décembre 2010, pour que les langues commencent à se délier. Les remarquables performances en matière de développement régional clamées par le gouvernement Ben Ali furent brutalement dénoncées comme n'étant rien d'autre qu'une arnaque statistique. Ministres du gouvernement provisoire, universitaires, journalistes, experts nationaux et internationaux de toutes provenances, se relaieront aux diverses tribunes qui leur sont offertes pour dénoncer avec force l'instrumentalisation des chiffres, la manipulation des données, l'occultation des réalités, dont le pays avait été victime, deux décennies et demie durant, voire davantage.

Bien évidemment, l'exigence de transparence, dont les pouvoirs publics sont les premiers comptables, aurait voulu qu'aucune des réalités du développement régional tunisien ne fût occultée. S'il y a eu faux et usage de faux dans l'information statistique, c'est dans la violation de cette exigence-là qu'elle réside. Nos partenaires pour la coopération au développement, de l'Union Européenne à la Banque Mondiale au Fonds Monétaire International aux Nations- Unies, sans oublier les agences de coopération bilatérale, et autre Forum de Davos, qui ne pouvaient pas ignorer cette gestion 'active', 'créative' de l'information statistique tunisienne, n'en sortent pas tout à fait indemnes. Ils avaient, tous, quoiqu'à des degrés divers, péché, qui, par omission, qui, par complaisance, en acceptant de voir quelques unes de leurs évaluations critiques censurer par les pouvoirs publics . « Il n'est pas d'éloge flatteur sans liberté de blâmer », disait Beaumarchais.

Un audit est nécessaire

Un tout autre débat, qu'il faudrait bien ouvrir, mais ailleurs que dans ce papier. Pour nous, l'image du développement régional tunisien, telle que nous la rapporte le discours écrit et oral officiel, est, au mieux, insuffisamment crédible, au pire, totalement non- crédible. En tout cas, l'état de dénuement économique, social et culturel dans lequel est enfoncée la Tunisie rurale

ne laisse pas d'autre alternative. Et cela nous suffit pour plaider en faveur de la mise en place d'un audit exhaustif, transparent, indépendant et sincère des vingt-trois années de développement régional, dont la révolution du Jasmin du 14 Janvier 2011 tunisienne a sonné le glas.

Deuxième partie

Les défaillances majeures de la politique de développement régional tunisien

En attendant l'audit, rien n'interdit, cependant, de procéder à l'identification et à l'analyse de ce qui nous paraît constituer les dysfonctionnements majeurs dont pâtit la politique régionale nationale, héritée par la Tunisie post-17 Janvier 2011.

A cet égard, quatre types de défaillances nous paraissent être suffisamment préoccupantes pour être dénoncées sans concession aucune. L'échec de la lutte pour l'éradication graduelle de la pauvreté régionale. L'absence d'une politique d'aménagement du territoire concertée et efficiente. Le déficit de vision, de planification et de programmation en matière de développement régional. La mal-gouvernance régionale et locale.. Que ces quatre formes de défaillances soient interdépendantes, cela est une évidence. Que l'occultation volontaire desdites défaillances ait été permanente, cela en est une autre, aussi.

L'échec de la lutte pour l'éradication rapide de la pauvreté régionale.

La lutte contre la pauvreté n'est pas un 'long fleuve tranquille'

Un processus aux objectifs multiples

La lutte pour l'éradication rapide de la pauvreté régionale est au cœur des stratégies de développement régional – la clé du succès ou de l'échec de toute l'action gouvernementale en la matière. L'éradication demande du temps : l'expérience asiatique, chinoise notamment l'illustre loin. Elle passe aussi par une dynamique irréversible de réduction continue des poches de misère, où qu'elles se trouvent, sans laisser aucune population à la marge. Elle doit, enfin accélérer l'autonomisation des pauvres vis-à-vis de l'assistanat, de la bienfaisance, du secours urgent, via la création de sources de revenus propres.

Casser la résilience de la pauvreté

Et puis de quelle pauvreté parlons-nous ? De la pauvreté absolue ou de la pauvreté relative ? De la pauvreté monétaire ou de la pauvreté non monétaire ? De la pauvreté urbaine ou de la pauvreté rurale ? De la pauvreté réelle ou de la pauvreté virtuelle, la pauvreté numérique ? A la limite, cela n'a guère d'importance. Ce qui compte, c'est de fragiliser la pauvreté, quelle

qu' en soit forme, de la précariser, de la vulnérabiliser, de casser sa résilience, partout où elle sévit. En cela, l'action gouvernementale tunisienne passée, n'a pas toujours été une réussite

Une pauvreté régionale résiliente

La bataille de chiffres

Rien ne symbolise mieux le mal régional tunisien, et partant, l'échec de la politique de développement régional dans notre pays que la résilience de la pauvreté dans les espaces les moins nantis de la République. Nous n'entrerons ici ni dans la bataille des chiffres ni dans celle, qui lui est co-substantielle, la bataille des définitions. La récente querelle entre les statisticiens du Ministère du Plan (INS) et leurs homologues du Ministère des Affaires Sociales à propos du taux de pauvreté en Tunisie a créé plus de confusion dans les esprits qu'elle n'a rétabli des vérités occultées jusques-là. On sait que la mesure de la pauvreté est fonction de la définition, cad du contenu qu'on veut bien lui donner, et des modes de calcul utilisés. Comme les contours du concept de pauvreté sont extensibles et que les modes de calculs possibles sont multiples, les taux de pauvreté peuvent varier du simple au double... voire, pour certains, jusqu'au sextuple !

Les statisticiens tunisiens doivent revoir leurs copies

Sommes-nous plus proches des 5% clamés avec insistance par les planificateurs tunisiens du gouvernement Ben Ali ou des... 28% lancés, comme une bombe, le 28 Mai dernier, par le ministère des Affaires Sociales du gouvernement de transition? A cette interrogation dont on mesure aisément l'impact politico- médiatique dévastateur en cette Tunisie révolutionnaire rongée par le doute, nous nous contenterons de répondre comme suit : à 5%, le taux de pauvreté est trop faible pour être vrai. A quasiment 30%, le taux de pauvreté est trop élevé pour être crédible. La réalité est certainement entre les deux, probablement à mi-chemin entre ces deux extrêmes. Là aussi, les statisticiens tunisiens des ministères concernés devraient, une fois résolu le problème des définitions, revoir leurs copies, sur la base d'une investigation objective et exhaustive des conditions de vie du citoyen.

Des conditions de vie meilleures, mais des inégalités plus fortes qu'avoué

Cette mise au point faite, ce qui peut être affirmé, c'est que les conditions de vie du tunisien lambda ont connu, au cours du demi-siècle passé, y compris donc les vingt-trois années de l'ère Ben Ali, des améliorations incontestables. Des améliorations certaines mais, à

l'évidence, beaucoup plus modestes que ne le révèlent les chiffres avancés, et plus inégalement réparties que ce que le discours officiel cherchait à accréditer. Que la lutte contre la pauvreté ait enregistré des succès notables et des échecs probablement plus notables encore, cela nous paraît être une évidence. Que la pauvreté, continue de frapper lourdement plusieurs centaines de milliers de familles tunisiennes réparties à travers toutes les régions de la République, et plus particulièrement, les régions rurales du Nord-Ouest et du Centre Ouest, cela nous paraît être une autre évidence.

Là où cela fait désordre..

Ce qui fait, à juste titre, désordre, scandale même, c'est tout autant la persistance que le déni de l'exclusion et de la misère qui frappaient- et continuent de frapper- les populations des régions rurales les moins favorisées et aussi celles des périphéries urbaines prolétarisées, alors que les tableaux de bord de l'économie tunisienne affichaient d'année en année, une santé insolente.

Des non-dits massifs, révélateurs d'une culture de l'omerta statistique généralisée

Mais pourquoi passer sous silence les écarts maintes fois constatés par des enquêtes internationales (le PNUD par exemple) dans les conditions de vie entre la Tunisie du littoral et la Tunisie des profondeurs ? Pourquoi occulter les taux de chômage explosifs chez les jeunes, qui atteignent 30% en moyenne, à l'intérieur du pays, avec des pics de l'ordre de 50% dans certaines villes du Nord-Ouest (Le Kef) et du Nord-Est (Sidi Bouzid), alors que les chiffres officiels les situent à 14% seulement ? Comment justifier qu'après six décennies de développement consécutives des centaines de milliers de familles continuent de manquer d'eau potable, y compris dans les zones où cette ressource est surabondante (région du Nord-Ouest), d'électricité, de dispensaires, de médecins spécialistes, de moyens de transports et d'équipements collectifs de base?

Pourquoi le problème de l'allotissement de terres domaniales au profit de jeunes techniciens sans emploi demeure-t-il , à ce jour, non résolu ? Pourquoi n'a-t-on pas pris bras-le-corps le problème du surendettement bancaire de paysans modestes (agriculteurs et éleveurs), aujourd'hui au bord de la faillite ? Comment expliquer que l'investissement privé, tunisien et étranger, en dépit des incitations généreuses consenties par l'Etat, continue-t-il de boudier les

régions pauvres ? Où en est le désenclavement des régions isolées, via notamment leur intégration dans les circuits touristiques ?

Comment tolérer que des aides sociales décidées, budgétisées ne soient jamais versées à leurs bénéficiaires ? Quel bilan tirer de l'action gouvernementale en ce qui concerne le développement de ce quart-monde que sont les régions frontalières, montagneuses et forestières ? Dans quelle mesure l'expérience du micro-crédit a-t-elle atteint ses objectifs, en terme de création de sources de revenus autonomes dans les zones les plus démunies du pays ?

Des interrogations parmi tant d'autres. Des interrogations que l'observateur assidu pouvait se poser, en silence seulement, un peu par lâcheté, il faudrait le dire. Mais des interrogations que les révolutionnaires du 14 Janvier reprendront à leur compte pour les traduire en autant de procès faits aux gouvernants déchus, et en autant d'arguments pour justifier le blocage des routes et de la distribution d'eau potable, le déclenchement de grèves sauvages et autres sit-ins.

La demande de développement dans les régions pauvres est massive, pressante, exigeante et impatiente.. plus que jamais

Dans la Tunisie révolutionnaire, la demande de développement, avec toutes les symboliques dont ce terme est prégnant, n'est pas seulement devenue plus massive, mais aussi plus pressante, plus exigeante, plus impatiente que jamais. Comme si le développement avait été jusque-là un bien rare, accessible à quelques privilégiés et interdit à la masse des exclus, alors qu'il est un bien public, un bien collectif, un droit fondamental et une liberté essentielle de l'homme, quel qu'il soit, où qu'il soit. Avec ce que l'Etat avait parcimonieusement consacré au développement régional au cours des vingt-trois années passées, 1987-2011, une enveloppe budgétaire totale de l'ordre de 34 milliards de dinar, quelque 1,6 milliard, ou l'équivalent de un dixième du total des dépenses publiques, en moyenne et par an, le développement régional ne pouvait pas être un bien public collectif. Avec, en plus, une allocation des ressources disponibles biaisée en faveur des régions du littoral – quelques 82% du total- laissant aux régions de l'ombre la portion congrue- à peine 18% des ressources, le développement régional revendique son caractère de bien rare, de bien exclusif, de bien interdit aux pauvres.

*L'absence d'une politique d'aménagement du territoire concertée
et efficiente*

*Les deux types de facteurs déterminants de la politique
d'aménagement du territoire*

Toute politique d'aménagement du territoire est déterminée par deux types de facteurs : des facteurs géo- physiques et des facteurs humains

Les facteurs géo -physiques

Tout découpage de l'espace territorial national en entités géographiques distinctes est déterminé, au départ, par les particularismes géo- physiques – y compris les dotations différentielles en ressources naturelles. Autrement dit, la Nature contribue largement à dessiner, au départ, les lignes- forces du découpage territorial. Il en est ainsi en Tunisie comme ailleurs de par le monde.

Les facteurs humains

Toutefois, la Nature n'est pas la seule maîtresse du jeu. Des choix humains y interviennent aussi, infléchissant le profil du découpage dans un sens ou dans l'autre, sous la pression de facteurs d'ordre économique, politique, géo- politique, sécuritaire, culturel, voire ethnique. En d'autres mots, le profil du découpage territorial est toujours le reflet de choix donnés. La nature de ces choix décident du caractère décentralisé, participatif et démocratique, ou au contraire, du caractère central et autoritaire de l'aménagement du territoire national .

Les deux modèles d'aménagement du territoire

* Le modèle participatif et démocratique

Le modèle participatif et démocratique comporte plusieurs variantes. On en distingue trois principales : le modèle DATAR, le modèle fédéral et le modèle confédéral

**Le modèle DATAR

Le modèle des DATAR (Délégations à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale), appliqué en France, est basé sur un découpage du territoire national en 'Régions' délimitées en fonction de plans d'aménagement du territoire et du degré d'attractivité de celles-ci en termes d'investissements. Les DATAR préparent, impulsent et coordonnent les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État et accompagnent les mutations économiques en privilégiant une approche offensive de la compétitivité. Ce mode de

découpage est à la fois concerté (plusieurs ministères et corps constitués y prennent part) et économique. L'espace territorial est différencié en 'régions économiques intégrées' englobant plusieurs préfectures, voire plusieurs départements à la fois. La tutelle y est exercée collectivement par une 'délégation interministérielle' placée auprès du premier ministre

**Le modèle fédéral

Le modèle fédéral comprend lui aussi des variantes : les régions sont appelées 'Etats' aux Etats-Unis d'Amérique et en Inde, 'Länders' en Allemagne, 'Communautés autonomes', en Espagne etc.. Les régions fonctionnent d'une manière démocratique, disposent de pouvoirs politiques économiques puissants et d'une autonomie budgétaire totale, et entretiennent des rapports de coopération- compétition dynamiques.

**Le modèle confédéral

Le modèle confédéral du découpage territorial est fondé sur l'équipollence des normes , un principe possible d'organisation d'un Etat fédéral selon lequel chaque entité constitutive est souveraine dans le cadre de ses compétences particulières telles que celles-ci sont fixées par les textes fondamentaux de l'État fédéral, sans qu'une entité fédérale ait la possibilité d'exercer une quelconque autorité sur les entités fédérées, en dehors, le cas échéant, de certains cas exceptionnels limitativement déterminés. Deux exemples viennent à l'esprit : celui de la Suisse et celui de la Belgique

Ici, les pouvoirs et l'autonomie des entités confédérées, qui ne sont pas des 'régions', mais des Etats, sont plus prononcés encore. Mais le fonctionnement des institutions à l'intérieur de chaque Etat confédéré, comme entre l'ensemble des Etats confédérés, reste marqué par le sceau de la démocratie, du respect des droits et des libertés, de la coopération et de la recherche de la compétitivité

* Le modèle d'aménagement central et autoritaire

Le modèle d'aménagement central et autoritaire consiste en un découpage du territoire national en un certain nombre de 'régions', d'étendues diverses, sur la base des facteurs déterminants évoqués plus haut. Toutefois, les modes de prise de décision, tant en ce qui concerne la délimitation des frontières géographiques que la gestion des régions concernées n'obéissent pas aux règles de la concertation, du débat contradictoire, de la décentralisation et de l'autonomisation, caractéristiques du modèle démocratique. Les régions distinctes prennent des appellations diverses : 'gouvernorats' en Tunisie ; willayat en Algérie ; mouhafaddhats'

en Egypte ; ‘aqualim’ ou ‘manataq’ en Arabie Saoudite ; ‘préfectures’ dans certains pays d’Afrique noire etc. .

Le modèle tunisien d’aménagement du territoire : un modèle central et autoritaire

La politique d’aménagement du territoire en Tunisie, en dépit des progrès réalisés, souffre de nombreuses distorsions. Deux parmi celles-ci nous paraissent génériques de la majorité des problèmes rencontrés : une structure institutionnelle confuse et inefficace ; une urbanisation non maîtrisée.

Une structure institutionnelle confuse et inefficace

La politique d’aménagement du territoire en Tunisie est engluée dans un système institutionnel enchevêtré, où les conflits de compétences, les redondances, les bureaucraties superposées continuent de résister à toutes les tentatives de réformes et de rationalisation. Il est vrai que l’aménagement du territoire concerne tout le monde. A commencer par les départements ministériels, lesquels, à de rares exceptions près, revendiquent, à bon escient, le statut de parties prenantes des politiques d’aménagement. Certains ministères (Intérieur et développement local, Plan, Agriculture et Environnement, Transport, Equipement et Habitat, Transport et plus récemment, Développement régional) sont directement concernés par les questions d’aménagement. De nombreux autres ministères (Education, Industrie, Communications, Tourisme, Culture, voire Défense nationale et autres) restent également sensibles au positionnement de leurs activités sur le territoire national.

Et pour être plus près encore de la réalité des choses, ajoutons à cet imbroglio institutionnel quatre petites touches encore :

- l’absence de textes précisant les domaines de compétences des divers départements impliqués dans le processus d’élaboration des plans d’aménagement
- la fréquence des remaniements ministériels et des redécoupages des compétences des départements concernés;
- la faible propension desdits ministères à coordonner leurs actions

- enfin, la multitude d'agences, d'associations et d'ONG opérant à l'échelle centrale et à l'échelle régionale dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Une urbanisation non maîtrisée

* Un bien public, en principe

La Tunisie, à l'instar de tous les pays du Sud a connu, depuis son accès à l'indépendance, un phénomène d'urbanisation rapide, comme l'illustre l'évolution du nombre des ses citoyens habitant les villes et autres agglomérations urbaines. Toutes les régions de la République sont supposées être parties prenantes à cet essor urbain national, dont le rythme n'a fait que s'accélérer au cours des deux dernières décennies, sous l'effet d'une intégration plus forte de l'économie tunisienne dans l'échange mondial. Symbolique de l'ouverture de la Tunisie sur l'ère de la modernité industrielle, technologique et culturelle, l'urbanisation était censée bénéficier d'une manière équitable à toutes les régions du pays, sans exception.

* Les nombreuses prégnances de l'urbanisation

En réalité, la perception de l'urbanisation comme réductible une statistique démographique unique : le nombre des citoyens habitant les villes et autres agglomérations urbaines en pourcentage de la population totale est une perception erronée. Le phénomène d'urbanisation est prégnant de bien d'autres interrogations.

En premier lieu, au niveau des populations urbaines concernées, quatre types de questions se posent :

- , quelle est la structure démographique de ces populations, en termes de tranches d'âge et de répartition entre les deux sexes ?
- comment se distribuent-elles entre populations autochtones, de souche, et populations provenant des flux de migration intérieure ?.
- quels sont les profils de l'emploi et du chômage prévalant dans la ville ou l'agglomération urbaine concernées ?
- comment se répartissent les sources de revenus des populations urbaines entre salaires privés et publics, profits d'entreprises, et assistances sociales diverses etc. ?

En second lieu, quelle est la provenance du patrimoine foncier sur lequel sont édifiées les villes et autres agglomérations urbaines concernées ? Sont-ce des terres agricoles détournées de leur vocation première, et dont le coût d'opportunité économique peut être élevé, encore que variable selon le niveau de fécondité des sols concernés ? ou sont-ce des terres conquises sur des sols arides ou des espaces d'eau insalubres et parasitaires, dont le coût d'opportunité est nul, voire négatif ?

En troisième lieu, quel est le profil des divers types d'habitat (quartiers 'chics', quartiers 'classes moyennes' ou HLM et quartiers populaires) existant dans la ville ou l'agglomération urbaine concernée ? D'abord en termes de disponibilité et d'offre de logements par rapport aux divers types de demande. Ensuite, en terme de conditions d'accès par voie de location ou par voie d'appropriation aux logements disponibles. Enfin, en terme d'infrastructures, d'équipements et de services collectifs disponibles et de qualité de vie.

En quatrième lieu, jusqu'où le modèle d'urbanisation en vigueur est-il adapté aux besoins des jeunes et des femmes et reflète-t-il les spécificités sociologiques des diverses régions tunisiennes ?

En cinquième lieu, enfin, quel est le profil de distribution des activités économiques non-agricoles (industrielles, tourisme et autres services) entre les régions les plus urbanisées et les régions les moins urbanisées ?

De la réponse que nous donnerons à ces interrogations, dépendront la qualité de la gouvernance du processus d'urbanisation, le degré de sa maîtrise par les pouvoirs publics, en mot sa réussite ou, au contraire, son échec.

*Une image globale contrastée

Là aussi, seule une évaluation critique exhaustive d'un demi-siècle d'urbanisation permet de fournir la réponse recherchée. Toutefois, l'image globale qui ressort de l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs relatifs aux paramètres évoqués plus haut est, pour le moins, une image contrastée où de nombreuses zones grises persistent encore, en dépit des efforts accomplis par les gouvernements successifs, de Bourguiba à Ben Ali.

Pour s'en convaincre, il suffit d'évoquer quelques réalités de base.

- La Tunisie du littoral, où se situent les régions les plus urbanisées :

-- occupe à peine le tiers de la superficie du pays,

--concentre, à elle- seule :

les deux- tiers de la population tunisienne totale (le quart uniquement pour le district du Grand-Tunis) ;

. près de 87% de l'ensemble des activités économiques non-agricoles dans le pays (90% de l'industrie touristique)-confinant les régions défavorisées à une agriculture pluviale sans grande valeur ajoutée ;

la quasi-totalité des services administratifs, des entreprises publiques et privées, faisant fi de toutes promesses et décisions en matière de décentralisation administrative et économique.

- Une migration intérieure et à sens unique des régions les moins favorisées (Nord-Ouest et Centre-Ouest) vers les régions les plus favorisées (Nord-Est et Centre- Est), privant les premières du potentiel de leur jeunesse. De plus, les jeunes émigrés occupent le plus souvent des emplois non qualifiés (domesticité, secteur du bâtiment), précaires et misérablement rémunérés. Sans oublier qu'une partie de ces émigrés vient renforcer l'armée des chômeurs urbains, avec, à la clé, la prolifération de nouvelles 'banlieues' prolétarisées

- Une expansion urbanistique qui ne cesse de progresser en confisquant les terres agricoles limitrophes : ce qui aboutit à une prolifération de quartiers populaires non équipés, exposés aux nuisances de la pollution générée par les grandes industries avoisinantes.

-Un déficit alarmant en matière d'infrastructures et d'équipements économiques et sociaux collectifs, de zones industrielles, de réseaux de distribution d'eau potable, de réseaux routiers, de pistes agricoles, d'hôpitaux et de dispensaires, réseaux bancaires locaux, ainsi qu'en matière de cadres administratifs, techniques et financiers, nécessaires à l'attraction des investisseurs tunisiens et étrangers, notamment dans les régions défavorisées.

Ces diverses distorsions caractéristiques du modèle d'urbanisation appliqué sont dans une large mesure les dégâts directs et collatéraux d'une politique d'aménagement du territoire mal planifiée et insuffisamment coordonnée.

Un déficit de vision stratégique, de planification et de programmation

Vision, planification, programmation ou les trois référents de l'action individuelle

Toute action individuelle en matière de développement régional devrait s'inscrire dans un programme donné. Tout programme devrait être conçu à partir d'un ordre de priorités donné. Tout ordre de priorité devrait relever d'une planification donnée. Toute planification devrait être élaborée à partir d'une vision longue donnée. Vision, planification, programmation sont donc les trois cadres dans lesquels devrait s'inscrire l'action individuelle. L'efficacité de celle-ci, sa cohérence et sa pertinence en dépendent. Si la vision de long terme est défaillante, la planification devient un simple acte formel de projection dans le temps, la programmation un exercice technique sans plus, et l'action individuelle, si spectaculaire et médiatisée qu'elle soit, une initiative sans référents, sans lendemains. Une part non négligeable de l'œuvre gouvernementale en matière de développement régional est faite hélas ! d'actions et d'initiatives sans repères.

Les six types de distorsions de la planification et de la programmation du développement régional en Tunisie

La planification du développement régional en Tunisie est percluse de six types de distorsions :

- * l'absence d'une définition claire du concept même de 'développement régional' ;
- * le manque d'une vision stratégique, permettant une programmation des priorités de développement régionales et inter- régionales, à moyen et long termes ;
- * une insuffisance patente de concertation et de coordination entre toutes les parties prenantes, publiques et non publiques (société civile, secteur privé, organisations professionnelles);
- * une politisation injustifiée du processus d'allocation des ressources publiques et de la gestion des programmes, se traduisant par un interventionnisme excessif du système de l'Etat- parti, de l'Etat-RCD et de son administration étatique au double niveau central et régional ;
- * l'opacité des actions menées hors budget, notamment celles financées par le Fonds

26 26 ;

* l'absence de statistiques et de comptabilité régionales.

Le double vide statistique et comptable qui afflige l'économie régionale en Tunisie est, à lui seul, à l'origine de cinq déficits majeurs de la politique de développement régional appliquée : un déficit d'information sur les stocks de richesses naturelles, et donc de potentiel productif comparatif, des diverses régions tunisiennes ; un déficit d'information sur les transferts unilatéraux de richesses d'une région à une autre ainsi que sur les échanges économiques, sociaux, culturels et autres entre les régions ; un déficit d'évaluation critique sincère des programmes de développement exécutés ; un déficit de planification globale sur le moyen et le long terme ; et un déficit de transparence

Certes, et comme nous le mentionnions plus haut, à travers la succession des plans quinquennaux de développement, au cours des deux dernières décennies, la dimension régionale dans les stratégies économiques et sociales appliquées a acquis une ampleur et une consistance réelles. Des réformes ont été introduites, notamment au niveau institutionnel, comme celles relatives à la composition des Conseils régionaux pour le développement. Mais les distorsions structurelles évoquées ci-dessus n'ont pas été corrigées pour autant. L'approche reste dominée par un saupoudrage inéquitable d'aides, de subsides et de projets, qui ne reflète ni les urgences ni les besoins à long terme des diverses régions, notamment des plus pauvres d'entre elles.

La mal- gouvernance régionale et locale

La mal- gouvernance au double niveau régional et local constitue une autre caractéristique de la politique de développement régional héritée par la Tunisie post 14 Janvier 2011

Un centralisme inquisiteur

La mal- gouvernance affecte la vie locale dans les villes comme dans les campagnes des régions tunisiennes. Cette mal- gouvernance n'est pas due seulement à la confusion marquant la délimitation des champs de compétences des divers départements ministériels concernés. Elle englobe aussi le réseau d'Offices et de Commissariats généraux chargés de conduire le processus du développement régional, le réseau des Conseils de développement régionaux, et celui des municipalités.

Le gouverneur, proconsul de la région

Le gouverneur de région est investi, sans rival, de l'autorité du pouvoir central- administratif, économique, financier, politique et sécuritaire à la fois. Erigé en proconsul, il est le maître absolu de la vie locale, symbolise, plus que le ministre, toute la puissance de l'Etat- parti, sur le terrain, en tout cas. Représentant à la fois le président de la République, cad l'Etat dans son entièreté, le ministère de l'intérieur et du développement local, un des quatre ministères de souveraineté de la République et tuteur de facto de la plus haute instance politique régionale, le comité de coordination du RCD, le gouverneur connaît de tout, supervise tout, et centralise tout.

En fait, le gouverneur de région est encadré par trois choses : les choix arrêtés par le Président de la République en personne, au titre du Fonds 26 26 ; les décisions prises par son ministère de tutelle, le ministère de l'intérieur, au titre du développement local ; et les dotations budgétaires en matière de développement régional, inscrites dans les lois de finances annuelles. Son action consistera donc à mobiliser tout le pouvoir dont il est nanti pour optimiser, au mieux, l'utilisation des ressources affectées à la région dont il a la charge, dans le cadre, d'abord et surtout, des objectifs économiques, politiques et sécuritaires qui lui sont assignés directement par le Président de la République.

Le Conseil de développement régional

Quant au Conseil de développement régional, censé porter la voix de la société civile locale dans la gestion des affaires de la cité, il est, en fait, réduit à jouer un rôle de figurant, face à un réseau d'Offices et de Commissariats chargés de conduire le processus du développement régional, au nom des divers ministères, qui en sont les parties prenantes.

Le Conseil municipal

Les Conseils municipaux sont autant mal lotis que les Conseils régionaux. Bien qu'ils symbolisent beaucoup plus qu'aucune autre institution régionale ou locale la proximité citoyenne, les Conseils municipaux sont démunis de moyens et de pouvoirs, notamment dans les zones pauvres

La gouvernance régionale reflète ainsi tous les effets pervers d'un centralisme inquisiteur, envahissant, et hostile à toute forme de développement participatif et démocratique.

Un vide de pouvoir régional post-révolutionnaire

Il faudrait dire également que la révolution du 14 Janvier dernier a ajouté une autre note à ce tableau. Le gouvernement de transition a, en effet, brutalement mis fin aux mandats des Conseils de région et remplacé les maires et l'ensemble des élus communaux par des 'délégations' intérimaires, désignées autoritairement par le ministère de l'intérieur, quitte à créer, au niveau des régions et des communes, un vide de pouvoir sans précédent dans les annales de la République. Régions et communes naviguent désormais à vue, et sont exposées en permanence à des actes d'incivilité variés, voire à des formes de criminalité graves, avec, au bout, une impunité quasi assurée. Ce terrible vide de pouvoir pose au processus de réforme institutionnelle de la gouvernance du développement régional des défis nouveaux, particulièrement sévères.

Ce gap institutionnel, rappelait récemment le ministre du développement régional, coûte au pays pas moins de 2 points de croissance ! Un 'manque à croître' aussi considérable est tout simplement dramatique.

Troisième Partie

Pour une nouvelle économie politique (NEP) régionale tunisienne

‘La critique est facile, l’art est difficile’, dit un vieux dicton. En matière de développement régional, on peut dire aussi que le diagnostic est (relativement) aisé, encore qu’il lui faille passer par un audit exhaustif et indépendant, la réforme, elle, l’est beaucoup moins. Des corrections urgentes et partielles, oui : le gouvernement provisoire en a entrepris quelques unes sur lesquelles nous reviendrons plus loin..

Mais une refonte du système, c’est plus long et plus complexe. Le gouvernement de transition est à quatre petits mois, à peine, de la fin de son mandat, dont deux mois d’été, avec, à la clé, un mois de Ramadan. Il est chargé, en plus, de la préparation, dans des conditions peu propices, le moins qu’on puisse dire, d’une échéance électorale redoutable : la mise en place, le 23 Octobre prochain, d’une Assemblée constituante. Aussi, ce gouvernement nous semble-t-il n’avoir ni le temps, ni la ‘tête’, ni du reste la légitimité, pour ouvrir un chantier aussi large, aussi complexe que celui de la restructuration du système de développement régional, actuellement en place. Il reviendra au premier gouvernement constitutionnel de la Tunisie post-révolution, de la Deuxième République tunisienne en gestation, de procéder à la réforme requise.

En attendant la mise en chantier de la rénovation de l’économie régionale tunisienne, on pourrait dégager, à ce stade, les grandes lignes d’une nouvelle gouvernance, ou mieux encore, d’une nouvelle économie politique (NEP) régionale tunisienne, pour les années à venir. Cette NEP pourrait être structurée autour des quatre grands axes ou idées-forces suivantes : la réorganisation de l’architecture institutionnelle ; le réaménagement de l’espace territorial national ; l’élaboration d’une vision stratégique; et la refonte du système de financement.

Rénover l’architecture institutionnelle

L’imbroglio institutionnel dont pâtit la gouvernance du développement régional en Tunisie, depuis un demi-siècle, a été évoqué plus haut. Les confusions, les redondances et les conflits

de compétence, engendrés par cet imbroglio, qui se traduit en pertes de temps et de ressources considérables, affectent les centres de décision (les départements ministériels), l'administration des régions (les gouvernorats) et la gestion des collectivités locales (les municipalités), tout à la fois.

*La création d'un ministère autonome, en charge du
développement régional*

Une novation significative

La création, le 18 Janvier 2011, d'un ministère autonome, en charge du développement régional et du développement local, dans un premier temps, et du développement régional stricto sensu, dans un second temps, constitue incontestablement une novation historique, qu'il convient de mettre à l'actif du gouvernement de transition. Cette novation institutionnelle porte une triple signification :

- elle témoigne d'abord d'une prise de conscience sans précédent de l'urgence d'affranchir la gouvernance macroéconomique du développement régional dans notre pays des tutelles directes et indirectes auxquelles elle était soumise : celle du ministère du plan (ex-ministère du développement) et celle du ministère de l'intérieur, au titre du 'développement local', notamment. L'affranchissement de cette gouvernance de la dyarchie, qui la contraignait, et son unification sous l'égide du ministère du développement régional, nouvellement créé, devenaient, en effet, incontournables. Le développement régional tunisien post-révolutionnaire avait besoin d'une vision globale, cohérente et d'un management au sommet performant, et comptable de résultats concrets aux yeux d'une opinion publique nationale révoltée contre les turpitudes d'une gestion passée défailante.
- Cette novation institutionnelle est porteuse d'une autre signification. En nommant à la tête de ce nouveau département ministériel, dès sa création, un des hommes politiques nationaux les plus en vue, Ahmed Nejib Chebbi, leader d'un parti, longtemps interdit par le pouvoir déchu, le gouvernement provisoire avait voulu montrer aussi que le développement régional devrait compter désormais parmi les ministères politiques majeurs.

- Cette novation institutionnelle, enfin, vise à refonder le rapport qui lie le gouvernement en général, le ministère du développement régional, et la région. La nouvelle vocation du ministère « n'est pas d'être le représentant du gouvernement, mais d'être l'interprète des intérêts de la région auprès du gouvernement », affirmait récemment, le Professeur Abderrazak Zouari, successeur de M Chabbi à la tête du département.

Un ministère encore dans le flou

Certes, et comme nous l'évoquions précédemment, toute réorganisation institutionnelle en profondeur de la gouvernance du développement régional dans notre pays n'est pas du ressort d'un gouvernement de transition, dont la durée de vie a été fixée successivement, en fonction des vicissitudes de la vie politique tunisienne, post- 14 Janvier 2011 : à 40 jours, dans un premier temps ; puis à six mois, dans un second temps ; puis à 9 mois, dans un troisième temps. Toutefois, la fixation de termes de référence clairs délimitant le champ de compétences du nouveau département créé demeure, elle, non seulement du ressort du gouvernement de transition, mais aussi une priorité absolue pour ce dernier. Et ceci d'autant plus que la mauvaise administration passée du développement régional a été, comme on le sait, instrumentale dans l'éclatement de la première révolution dans l'histoire de la République tunisienne..

Deux décisions qu'il faudrait bien prendre

- * Transférer la tutelle sur le développement local du ministère de l'intérieur au ministère du développement régional

La première décision qui nous semble importante à prendre est de transférer le développement local du département de l'intérieur et d'en confier la gestion et la tutelle au ministère du développement régional, nouvellement créé. Une telle réorganisation, un moment envisagée, il est vrai, par le gouvernement de transition de M M.Ghannouchi, mais vite rangée aux oubliettes sous l'effet de pressions politiques, est logique et pertinente, à la fois. Elle permet, en effet, de mettre fin à un gaspillage de temps et d'argent, devenu intolérable.

- *Couvrir l'action du ministre du développement régional de l'autorité du premier ministre

L'autre décision qui devrait être adoptée aussi consiste à rattacher directement le département en question au premier ministre et de faire de son titulaire un ministre délégué auprès du premier ministre, en charge du développement régional et local. La pertinence d'une telle proposition est évidente. Le développement régional est une activité de type horizontal, trans-sectoriel, trans-ministériel. Cette activité est faite d'arbitrages, de compromis, de recherche d'équilibres entre des intérêts et des contraintes sectoriels multiples et mouvants. De ce fait, le ministre en charge doit être investi, directement ou indirectement, d'une autorité que seuls le président de la république ou le premier ministre sont en mesure de lui conférer.

Pour un nouveau mode de gouvernance régionale et locale

La réforme de la gouvernance régionale et locale actuelle, dont les turpitudes ont été examinées plus haut, pourrait épouser les grandes lignes suivantes :

Un exécutif régional coiffé par un gouverneur représentant les citoyens auprès du gouvernement

La première de ces grandes lignes concerne le profil de l'exécutif dans le modèle de développement régional à réinventer. Peu importent les appellations. Quelque soit la forme géométrique de ce profil, pyramidale ou non pyramidale, l'exécutif, pour fonctionner, a besoin d'un sommet, d'un 'gouverneur', au sens premier du terme. Mais un gouverneur- chef d'orchestre, représentant plus les habitants- citoyens de la région auprès du gouvernement que le ministère de l'intérieur auprès des administrés- sujets de la région. Jamais plus de gouverneur autocratique, régalien, paternaliste. S'il peut (et pas 'doit') être en plus originaire de la région, c'est tant mieux. Si, un jour, il devait être un gouverneur élu par les citoyens de la région, nous aurions fait un pas de plus dans la voie de la démocratie régionale.

Des conseils de développement régionaux comme contre-pouvoirs

La seconde de ces idées-forces consiste en la mise en place, sinon d'un pouvoir parlementaire régional propre, à l'instar de ce qui se pratique dans plusieurs démocraties dans le monde, du moins d'un Conseil de développement régional (CDR) démocratiquement élu, et fonctionnant comme contre-pouvoir par rapport à l'exécutif dans la gestion des affaires générales , et plus particulièrement des projets de développement, de la région.

Il est encore trop tôt pour préciser davantage le rôle et la mission des CDR proposés. On pourrait, toutefois, en esquisser quelques grandes lignes. Définir les priorités d'investissement

dans la région, Assurer le financement et le suivi des projets de développement. Assister lesdits projets durant leur durée de vie. Initier la création d'associations de développement régionales, composées de membres choisis parmi les diplômés du supérieur, rémunérés à temps plein, et nommés chefs de projets.

Jusqu'où les CDR pourraient-ils assumer toutes ces fonctions, en toute souveraineté, ou en partenariat avec d'autres instances régionales et même nationales ? Quid aussi de leur tutelle éventuelle ? Leur tuteur serait-il le gouverneur de région ? ou bien seraient-ils autonomes ? Seraient-ils aussi généralisés à toutes les régions ? ou bien seraient-ils limités, dans une première phase en tout cas, aux régions défavorisées ? D'autres interrogations auxquelles il faudrait apporter réponse ultérieurement.

Des conseils municipaux mieux dotés et plus entreprenants

Le troisième volet de ces idées- force concerne les conseils municipaux. Ces derniers, pour pouvoir honorer toutes les servitudes liées à leur proximité des citoyens, devraient acquérir plus de moyens financiers et matériels et disposer de pouvoirs de décision et d'initiative réels.

Institution d'une fiscalité régionale

Le quatrième volet de ces idées- force a trait à l'institution d'une fiscalité régionale. Il est évident que ce rôle de contre-pouvoir que les Conseils régionaux, et à un degré moindre, les conseils municipaux, seront appelés à assumer, ne peut être exercé qu s'il est assorti d'une autorité budgétaire propre. L'absence de toute fiscalité régionale, permettant aux régions, voire aux collectivités locales, de lever, sinon des impôts directs, du moins des taxes indirectes, constitue un des grands dysfonctionnements de l'organisation régionale présente. Aussi la mise à l'étude d'un projet instituant une fiscalité régionale nous semble-t-elle tout à fait pertinente

Elaboration d'un système de statistiques et d'une comptabilité régionales

Le cinquième volet de ces idées- force consiste en l'élaboration d'un système de statistiques et d'une comptabilité régionales.

Révision du système des Offices et des Commissariats
généraux pour le développement régional

Le cinquième et dernier volet de ces idées- force concerne une révision du système des ‘‘Offices’’ et des ‘‘Commissariats généraux’’, chargés actuellement de centraliser et de superviser les projets de développement régional. L’idée est de substituer à ces structures des représentations permanentes, moins bureaucratiques, plus souples, organisées sur une base thématique : agriculture, industrie, infrastructures et équipements collectifs etc.. et réparties à travers le territoire d’une ou de plusieurs régions économiques ou régions de développement, tel que délimitée(s) par le nouveau schéma d’aménagement du territoire national. La localisation de ces représentations permanentes tiendra compte des avantages comparatifs : agricoles, industriels, culturels ou autres des composantes de l’espace territorial régional ou pluri- régional concerné.

A titre d’exemple, si les quatre gouvernorats du Nord –Ouest tunisien : Jendouba, Le Kef, Béja et Siliana sont érigés en une région économique dans le nouveau schéma d’aménagement du territoire, les représentations permanentes évoquées ci-dessus pourraient être délocalisées comme suit : une représentation permanente pour l’agriculture régionale, à Jendouba ou à Béja ; une représentation permanente pour l’industrie régionale au Kef ; une représentation permanente pour la culture régionale à Siliana.

L’autre intérêt de ce modèle est que les représentations permanentes thématiques dans les diverses régions économiques constituées peuvent communiquer et coopérer les unes avec les autres, favorisant ainsi des processus d’intégration inter- régionales tout à fait souhaitables.

Réaménager l’espace territorial national

Nous avons expliqué dans les paragraphes précédents en quoi le schéma d’aménagement du territoire national tunisien est de type autoritaire, centralisé, peu propice à un développement participatif, tant à l’échelle nationale qu’à l’échelle régionale, et marqué par une urbanisation non maîtrisée.

Tout réaménagement du territoire national dans le sens souhaité devrait pouvoir répondre aux exigences suivantes :

Une clarification des prérogatives des départements ministériels concernés

La clarification des prérogatives des départements ministériels concernés par l'aménagement du territoire passe par la délimitation précise, via la promulgation des textes législatifs et des décrets d'application pertinents, des champs de compétence des parties prenantes, principalement les ministères du développement régional, de l'intérieur, du plan, et de l'équipement et habitat.

La mise en place d'un système de coordination entre tous les acteurs impliqués dans l'élaboration des schémas d'aménagement

La mise en place d'un système de coordination entre tous les acteurs nationaux et régionaux impliqués dans l'élaboration et le suivi des schémas d'aménagement : départements ministériels, agences, associations de sauvegarde, et autres ONG est vitale. Il convient, à cet effet, de tirer les enseignements nécessaires des expériences d'aménagement participatif et démocratique, en Europe et ailleurs, comme l'expérience française des DATAR

L'élaboration de schémas directeurs d'aménagement régionaux à long terme

Une différenciation de l'espace territorial national en régions économiques ou en régions de développement

L'élaboration de schémas directeurs d'aménagement régionaux à long terme devrait cibler principalement la réorganisation de l'espace territorial national en un nombre réduit de 'régions économiques' ou en 'régions de développement' (quatre à cinq) - le concept de 'pôles de compétitivité' (modèle français des DATAR), comme celui de 'pôles de croissance ou de développement', dont l'application n'a pas toujours répondu aux attentes, nous paraissant trop réducteurs pour être retenus. Dans le même ordre d'idées, le projet entretenu par le ministère du développement régional de doter chaque région d'un plan propre, n'a de sens que s'il s'inscrit dans le schéma de 'régions économiques' ou de 'régions de développement' évoqué plus haut.

Favoriser les complémentarités actives entre les régions

Des régions économiques rivales et introverties ne serviront pas la cause du développement régional souhaité. Elles pourraient même engendrer ici et là des situations de rentes, préjudiciables à l'esprit d'entreprise. Il faudrait, au contraire, favoriser les complémentarités actives entre régions autour des grands travaux d'infrastructure comme autour de projets productifs, y compris les projets de grande taille financés par des investisseurs étrangers. La

complémentarité active suppose bien évidemment des spécialisations productives régionales, fondées sur les avantages comparatifs, naturels ou acquis, et n'exclut en rien l'instauration d'une culture de la compétitivité entre elles.

Privilégier la constitution de régions économiques mixant des
composantes riches et des composantes moins riches

Rien ne dessert plus la cause du développement régional recherché que le découpage du territoire tunisien en régions économiques et en régions économiques pauvres. Ni l'union des pauvres, ni l'union des riches ne sont garantes d'un développement régional dynamique, équitable et équilibré. Ce mixage riches- pauvres peut mal s'accommoder d'un découpage territorial, strictement basé sur le critère du voisinage géographique. En d'autres termes, il n'est pas exclu que certaines composantes d'une région économique donnée n'aient pas de frontières géographiques communes.

La mise en place d'une politique de décentralisation active, efficiente et équitable en matière de délocalisation des services administratifs et des sièges sociaux des entreprises publiques

La dotation de chaque région des infrastructures de base et des équipements collectifs nécessaires

La dotation de chaque région en infrastructures de base et en équipements collectifs nécessaires (économiques, sociaux et culturels) est non seulement la condition première de tout développement régional, mais elle est aussi une partie intégrante de toute politique d'aménagement du territoire. A cet effet, le bilan des soixante années de développement économique en Tunisie, y compris les deux dernières décennies, est tout, sauf négatif. Personne ne peut raisonnablement ni équitablement prétendre que le paysage régional tunisien ne s'est pas amélioré dans des proportions remarquables au cours des six décennies écoulées. Ce paysage restera durablement marqué par les grandes infrastructures réalisées, au Nord comme au Sud, à l'Est comme à l'Ouest du pays- routes, barrages, zones industrielles, pôles technologiques, établissements éducatifs, hôpitaux etc- notamment au cours des deux décennies passées.

Mais ce qui est vrai aussi, c'est que la politique poursuivie en matière d'infrastructures de base et d'équipements collectifs n'a pas toujours été animée par le souci de l'équilibre et de l'équité, encore moins par celui de l'intégration, entre les diverses régions du pays.

La nouvelle orientation à imprimer à la stratégie tunisienne en la matière est justement de privilégier l'équilibre, l'équité et l'intégration, non pas entre les vingt-quatre gouvernorats actuels, mais entre les quatre ou cinq grandes régions économiques ou de développement, qui émergeront du nouveau schéma d'aménagement du territoire national. .

Un mode de répartition régionale des ressources publiques, fondé sur la trilogie de l'équilibre, de l'équité et de l'intégration

Tout système d'allocation des ressources publiques disponibles entre les diverses régions doit cibler l'équilibre, l'équité et l'intégration. Le degré de conformité du mode de répartition des ressources publiques à cette trilogie peut être saisi à travers les trois repères suivants : les critères d'attribution ; la grille de répartition inter- régionale et le mode d'allocation prioritaire par secteur. Le gouvernement de transition y a introduit des ajustements judicieux, mais sujets à critique aussi

Les ajustements introduits par le gouvernement provisoire

*Les critères d'attribution

En ce qui concerne, tout d'abord, les critères d'attribution, cinq serviront désormais de référents. Il s'agit, par ordre d'importance décroissant : du nombre d'habitants par région ; du taux de chômage général par région ; du taux de chômage des diplômés du supérieur par région ; et du taux de pauvreté par région.

*La grille de répartition inter- régionale

Pour ce qui est de la grille de répartition des ressources disponibles entre les vingt-quatre gouvernorats de la République selon leur niveau de pauvreté relatif, celles-ci ont été réparties en deux groupes distincts : un premier groupe constitué de 14 gouvernorats défavorisés, auxquels seront alloués 80% des ressources disponibles. Il s'agit, par ordre décroissant de pauvreté, des gouvernorats de Kasserine, Sidi Bouzid, Gafsa, Siliana, Jendouba, Béja, Kairouan, Gabès, Mednine, Kébili, Tataouine, Tozeur et Zaghouan ; un deuxième groupe

composé des 10 gouvernorats restants, jugés plus favorisés, bénéficiera de 20% des fonds publics disponibles. Un renversement total du modèle appliqué par le pouvoir déchu.

* Le mode d'allocation prioritaire par secteur

S'agissant, enfin, du mode d'allocation prioritaire par secteur, un nouvel ordre est arrêté : l'amélioration des conditions de logement ; l'électrification rurale ; l'approvisionnement en eau potable des populations rurales ; le renforcement des créations d'emploi ; l'électrification des puits ; l'amélioration des conditions de vie ; et la modernisation des infrastructures et des équipements collectifs

Des points d'interrogation soulevés

Si les nouveaux critères d'attribution et le nouveau mode d'allocation prioritaire par secteur ne posent guère de problèmes, en revanche, la grille de répartition inter- régionale, qui, il faudrait le reconnaître, prône une discrimination positive à fortes doses en faveur des régions intérieures par rapport aux régions du littoral, ne peut pas ne pas soulever quelques objections.

D'abord, l'évaluation du niveau de pauvreté relatif gouvernorat par gouvernorat peut être contestée. Une approche par délégation aurait été plus transparente et plus équitable.

Ensuite, la qualification, sans nuances, des régions côtières de zones favorisées procéderait, selon les critiques, d'une sous-estimation, pour certains, innocente, pour d'autres, volontaire, de la misère et du sous-développement qui sévissent dans les zones profondes du littoral- est tunisien.

Enfin, une répartition des ressources publiques aussi biaisée (80%-20%) est de nature à contrarier la dynamique de croissance économique dans le pays, à laquelle les régions du littoral contribuent activement. Une baisse des allocations aussi forte pourrait résulter, en effet, en un ralentissement, report, voire abandon de projets de développement en cours, sans oublier le renoncement à tout projet nouveau.

Une action forte en faveur du désenclavement des régions isolées

Une approche caritative et misérabiliste

L'enclavement géographique est synonyme de pauvreté, d'exclusion, de misère économique, sociale et culturelle, en un mot de non- développement. Les réalités régionales tunisiennes hélas ! l'illustrent bien. L'approche des pouvoirs publics vis-à-vis de ce 'quart-monde'

tunisien enclavé, peuplant les régions montagneuses, steppiques ou sahariennes, a été, jusques-là, une approche caritative, misérabiliste, plus qu'une approche développementale. L'enclavement est une contrainte géo- physique avec laquelle il faut bien composer. Il n'est pas pour autant une fatalité condamnant ceux qui en sont victimes à la pauvreté éternelle.

La trilogie de l'équilibre, de l'équité et de l'intégration

Le désenclavement est au cœur de la trilogie de l'équilibre, de l'équité et de l'intégration, évoquée précédemment et qui devrait animer désormais la politique nationale en matière d'infrastructures de base et d'équipements collectifs. Désenclaver, c'est casser l'isolement par la communication. La communication, c'est un réseau de routes, de moyens de transport, un système de télécommunications, qui facilitent le mouvement des personnes et l'échange de biens, de services, de capitaux, et un jour, des technologies, entre régions. Désenclaver, c'est légitimer le droit de la région isolée, non pas seulement à la solidarité nationale, mais aussi au développement et au progrès. Désenclaver, c'est faire de la région une destination, à part entière, fière de son patrimoine naturel et culturel, prête à accueillir le visiteur concitoyen comme le visiteur étranger.

Elaborer une vision stratégique du développement régional à moyen et long termes

*Un paysage régional perçu plus comme une bouteille à moitié vide
qu'une bouteille à moitié pleine*

Comme nous le remarquons précédemment, le développement rural puis régional en Tunisie a été mené sans vision globale ni stratégie à long terme. En tout cas, il n'a quasiment jamais figuré parmi les grands choix de la planification nationale. L'action gouvernementale est perçue comme un patchwork d'aides, de subsides, de petits projets sans lendemain, sur fond d'un chômage récalcitrant et d'une pauvreté indigne d'une économie qualifiée d' 'émergente' et qui se targue de converger, chaque année un peu plus, vers le statut de pays avancé.

Quatre grandes orientations

Promouvoir le développement régional comme base du développement durable

Promouvoir le développement régional comme base du développement durable, le ranger, au même titre que la création d'emplois, l'expansion économique et la protection sociale, parmi les fondements du modèle de croissance et de développement tunisien futur, comme

l'annonce le ministre A. Zouari, dans un propos récent, c'est proprement renverser les tables et initier une rupture de taille dans la doxa économique néo-libérale, chère à la communauté des planificateurs tunisiens.

Mettre en place un plan de développement régional intégré pour la prochaine décennie 2012-2022,

Ouvrir les régions, notamment les moins nanties d'entre elles, sur les grands travaux et les grands projets,

Impliquer les sociétés civiles comme les sociétés politiques locales dans l'élaboration et la gestion du futur des régions,

C'est un peu l'autre face, la face- développement, qui manquait jusque-là à la révolution du Jasmin, portée jusque-là par les revendications des citoyens tunisiens de leur droit à la dignité, à la liberté, et à la justice.

Repenser le système de financement du développement régional

Les trois caractéristiques du système hérité du passé

Le profil du financement du développement régional, hérité par la Tunisie post- 14 Janvier 2011 est caractérisé comme suit : des ressources disponibles largement en deçà des besoins ; des sources de financement multiples (budgétaires, hors- budgétaires et bancaires), mal-coordonnées et plus ou moins transparentes ; une centralisation quasi-absolue et des critères d'allocation.

Les ajustements apportés par le gouvernement de transition

Dès sa constitution, le gouvernement de transition n'avait pas tardé à réagir. Il faut lui rendre cette justice. Il a immédiatement :

- procédé à une augmentation substantielle des fonds d'aide urgente aux régions au titre de l'année 2011,
- mis fin, un plus tard, aux activités de cette institution sulfureuse, appelée Fonds 26 26- une structure perçue, à tort ou à raison, comme une espèce de 'caisse noire' présidentielle, richement dotée grâce à des contributions forcées de citoyens privés et d'entreprises publiques et privées et servant plus à rehausser l'image publique du chef de l'Etat qu'à lutter contre la pauvreté et les inégalités régionales.

- mis en marche une réforme du crédit bancaire régional, dont le système de micro- crédit dispensé par La Banque Tunisienne de Solidarité (BTS) A cet effet, la BFPME (Banque de Financement des Petites et Moyennes Entreprises) a été chargée de mettre à l'étude le projet de création de pôles bancaires dans les régions de Gafsa, de Sidi Bouzid et de Kasserine, en vue de consolider les liens de coopération avec la BTS. Il est proposé également de renforcer la contribution des Sociétés d'Investissement et de Crédit A Risque (SICAR) ainsi que celle des Fonds dits de 'Private Equity' dans le financement des projets régionaux.
- mis en place de nouvelles incitations au profit de l'investissement privé national et étranger, dans les régions les plus démunies.

Le gouvernement de transition pouvait-il faire plus en un temps si court ? Nous ne le croyons pas. Avec une marge de manœuvre budgétaire quasi nulle, un fonds de tiroir laissé par le Fonds 26 26, avant de disparaître, quasiment vide, un système de micro- crédit public essoufflé, et une culture bureaucratique centralisatrice bien enracinée, le gouvernement de transition n'avait, en fait, qu'une seule corde à son arc : faire de la discrimination positive à forte dose, en décidant d'allouer l'essentiel des ressources disponibles (80%) à une quinzaine de gouvernorats particulièrement défavorisés sur les vingt-quatre que compte la République.

Mais une fois la transition achevée, Dieu seul sait quand, et la constitutionnalité de nos institutions publiques restaurée, quel profil de financement répondrait-il le mieux au modèle de développement régional souhaité, -un développement dynamique, ouvert, participatif, créatif, équilibré, solidaire et compétitif ?.

Regards sur le futur .

Limites de l'action de l'Etat

Toute réflexion sur le futur du financement du développement régional en Tunisie doit partir d'une réalité que l'expérience passée a amplement prouvée, à savoir que l'Etat n'a ni les moyens financiers ni la flexibilité comptable ni le savoir-faire économiques nécessaires pour assumer, *seul*, les premiers rôles en la matière.

*Une marge de manœuvre réduite.

En dehors des dotations modestes qu'il est en mesure de consacrer au développement régional dans le cadre de ses budgets fiscaux annuels, ou des financements qu'il peut lever via le crédit bancaire- y compris le micro-crédit- dispensé par les banques publiques, l'Etat n'a guère les moyens de faire face aux besoins de développement de régions qui abritent, selon les méthodes de calcul statistique utilisées, entre 1 million et 3 millions de citoyens tunisiens vivant au-dessous du seuil de pauvreté.

Au titre de la loi de finances complémentaire 2011, l'enveloppe consacrée aux dépenses dits de 'développement' (Titre II), - tous projets confondus -dépasse à peine les 4 milliards de dinars, sur un budget total proche de 21,5 milliards de dinars, soit un peu moins de 20%. A l'intérieur de cette enveloppe, les dotations prévues pour soutenir les programmes à caractère régional, entendez par là les aides urgentes octroyées aux régions les plus pauvres, totalisent un peu moins de 1,5 milliards de dinars. Ces chiffres révèlent l'inaptitude de l'Etat à faire face, seul, aux défis d'un développement régional soutenu, équilibré, durable et équitable dans les années à venir. Lorsque paraîtront les premières projections sur les besoins effectifs des régions à moyen et long termes, on prendra alors toute la mesure du gap entre l'immensité de la tâche à accomplir en terme de projets et de financements, et l'indigence des moyens publics disponibles, pour ce faire.

*Une comptabilité publique contraignante

Le financement budgétaire du développement régional ne se caractérise pas seulement par son indigence, mais par la longueur et la complexité de ses procédures, jusques et y compris le déboursement des secours urgents. Les dépenses publiques consacrées au développement figurent dans les budgets de l'Etat comme des crédits d'engagement, non comme des crédits de paiement. Le risque de voir l'Etat engager des dépenses qu'il ne serait pas en mesure d'honorer ultérieurement n'est pas une pure hypothèse d'école. Ce risque est d'autant plus réel que les dépenses de développement dont il s'agit portent, pour l'essentiel, sur des projets d'infrastructure (construction de routes locales et régionales et de pistes rurales, aménagement de zones industrielles et de zones touristiques, hôpitaux, écoles etc) dont les délais de réalisation sont longs et les coûts évolutifs.

*L'économie productive, en dehors du savoir-faire de
l'Etat

L'économie productive ne fait pas partie du savoir-faire de l'Etat. En dehors de la planification à moyen et long termes, de l'aménagement du territoire, de l'éducation et de la formation, des travaux d'infrastructures et des équipements collectifs, la compétence de l'Etat en terme d'initiation et de gestion de projets productifs, ou de recherche & développement, ou d'investissements à risque, ou de diffusion de la culture d'entreprise, autant d'ingrédients est limitée.

Cela ne laisse guère le choix. Le développement régional futur devra être animé par un partenariat économique et financier public- privé

Pour un secteur privé, partie prenante du développement régional futur

*Améliorer le risque régional tunisien

Il est évident que la solution du problème du financement du développement régional futur dépendra dans une mesure importante de la perception qu'auront les investisseurs privés nationaux et étrangers potentiels et leurs propres bailleurs de fonds (banques, marché financier) du risque régional tunisien. Meilleur est ce risque, meilleur sera l'accès de ces investisseurs aux capitaux requis, en terme de volume et de coût. Aucune autre considération, y compris l'appel au patriotisme des entreprises privées tunisiennes, fût-ce en ces temps révolutionnaires, ne suffira, à elle- seule, à motiver la décision d'investir ou de ne pas investir.

Le risque régional tunisien, qui mérite d'être l'objet un jour ou l'autre d'une évaluation notée par des agences tunisiennes ou étrangères spécialisées, est fonction de plusieurs paramètres, dont : la qualité du risque bancaire, du risque de change, du risque politique et du risque économique, à laquelle il faudrait ajouter la qualité du risque souverain (dette extérieure) pour les investisseurs étrangers potentiels. La mise en place de 'régions économiques' selon les critères précédemment indiqués, en lieu et en place du système de 'gouvernorats' actuellement en vigueur, joue en en faveur d'une amélioration du risque régional tunisien. Il en est de même de l'assainissement des bilans des banques locales, de la consolidation de la sécurité, de la légalité et de la démocratie dans le pays, et de la relance de la croissance économique sur des bases financièrement saines, socialement stables et écologiquement durables.

*Au-delà du calcul de risque...

Mais au-delà de cet aspect- risques, la dynamique de l'investissement régional privé sera déterminée par un groupe d'autres facteurs non moins importants :

**L'association des investisseurs privés aux côtés de l'Etat dans la conception, de l'exécution et l'exploitation ultérieure des projets d'infrastructures régionales.

Il existe un savoir-faire privé tunisien et non- tunisien inexploité, tant dans le domaine de la conception, que dans celui de l'exécution et de l'exploitation ultérieure des projets d'infrastructures régionales. L'association d'investisseurs privés aux côtés de l'Etat, outre ses mérites proprement techniques et ses apports financiers, a pour effet de promouvoir le secteur privé, longtemps marginalisé, au rang de partenaire, à part entière, du développement régional tunisien futur.

**La révision du système actuel d'incitations à l'investissement privé sur les bases suivantes_

- Favoriser les entreprises régionales ainsi que les entreprises nationales ou étrangères qui délocalisent dans les régions concernées, outre leurs bureaux d'études, le maximum de leurs unités opérationnelles : ce qui contribue à la création d'emplois nouveaux et à la réduction des coûts. Une sorte de discrimination positive tout à fait opportune.
- Eviter le détournement des avantages accordés aux investisseurs au seul profit de ces derniers, via le gonflement artificiel des coûts de production. Pour ce faire, les avantages pourraient être alloués directement aux employés, non au promoteur, sous forme de participations au capital de l'entreprise (actions sans droits de vote), moyennant, par exemple, un plafonnement de 25% du total du capital souscrit, et quitte à récupérer ces subventions par prélèvement sur les dividendes distribués. Ce qui aura pour mérites d'éviter la

confiscation des avantages octroyés par l'Etat à des fins d'enrichissement personnel, de rapprocher les employés de l'entreprise et de récupérer les subventions.

- Lier les exonérations fiscales à la création de plus-values

**** Ouvrir le financement du développement régional sur le marché financier**

Si nous voulons assurer au développement régional tunisien futur les ressources financières privées dont il a besoin, l'ouverture de ce dernier sur le potentiel qu'offre le marché financier à cet effet est incontournable. Comme nous l'évoquions plus haut, l'avenir du financement du développement régional tunisien dans les années qui viennent ne peut être assuré que par un partenariat économique et financier public- privé dynamique. Le partenaire privé, pour sa part, ne pourrait assumer l'opportunité qui lui est offerte que s'il dispose des finances adéquates, pour ce faire. Le recours à l'endettement bancaire n'est qu'une partie de la solution.

Mais pour une entreprise, petite ou moyenne ou grande, où et comment, en dehors du crédit bancaire classique, de l'accès au micro- crédit, ou des SICAR, pourrait-elle lever des capitaux pour renforcer ses fonds propres, boucler le schéma de financement des projets dans lesquels elle aimerait investir, notamment quand ces projets comportent des risques, ou restructurer ses finances ? La réponse est le marché financier : le marché dit 'alternatif', pour les PME, et le marché principal, pour les entreprises cotées en Bourse, conçus, taillés pour fournir à l'entreprise les partenaires, les produits financiers qui lui faut.

Fin

Chedly Ayari

Membre du Comité fondateur CNRSNO

Tunis le 14 Janvier 2011

Plan de l'étude

Introduction

I

Première partie

Le développement régional en Tunisie, de Bourguiba à Ben Ali : une brève rétrospective

Le développement régional à l'ère du socialisme destourien (1960-1986) : des programmes de développement rural intégrés, à la politique des réformes des structures aux pôles de développement

Le régime des PDR-PDRI (années 1960, 1970 et 1980)

Tunisie urbaine vs Tunisie rurale

Ni 'programme', ni 'développement', ni 'intégration'

L'approche dite des 'réformes de structures' : le modèle agro-coopérativiste (années 1960)

L'approche dite des 'pôles de développement' (années 1960)

Le mythe des 'industries industrialisantes'

Un échec à méditer

Le développement régional à l'ère du Changement du 7 Novembre 1987

Une image éclatante du développement économique et social tunisien

Une place de plus en plus grande pour le développement régionale dans la planification nationale

Un témoin du volontarisme de l'Etat en matière de développement

Des résultats sans équivoque

Le questionnement du discours officiel sur l'état des lieux du développement régional dans la Tunisie de Ben Ali

Une image « trop belle pour être vraie »

Une arnaque statistique

Une audit est nécessaire

Deuxième partie

Les défaillances majeures de la politique de développement régional tunisien

L'échec de la lutte pour l'éradication rapide de la pauvreté

La lutte contre la pauvreté n'est pas un 'long fleuve tranquille'

Un processus aux objectifs multiples

Casser la résilience de la pauvreté

Une pauvreté régionale résiliente

La bataille de chiffres

Les statisticiens tunisiens doivent revoir leurs copies

Des conditions de vie meilleures, mais des inégalités plus fortes qu'avoué

Là où cela fait désordre..

Des non-dits massifs, révélateurs d'une culture de l'omerta statistique généralisée

La demande de développement dans les régions pauvres est massive, pressante, exigeante et impatiente.. plus que jamais
L'absence d'une politique d'aménagement du territoire concertée et efficiente

Les deux types de facteurs déterminants de la politique d'aménagement du territoire

Les facteurs géo -physiques

Les facteurs humains

Les deux modèles d'aménagement du territoire

* Le modèle participatif et démocratique

**Le modèle DATAR

** Le modèle fédéral

**Le modèle confédéral

*Le modèle d'aménagement central et autoritaire

Le modèle tunisien d'aménagement du territoire : un modèle central et autoritaire

Une structure institutionnelle confuse et inefficente

Une urbanisation non maîtrisée

* Un bien public, en principe

* Les nombreuses prégnances de l'urbanisation

*Une image globale contrastée

Un déficit de vision stratégique, de planification et de programmation

Vision, planification, programmation ou les trois référents de l'action individuelle

Les six types de distorsions de la planification et de la programmation du développement régional en Tunisie

La mal- gouvernance régionale et locale

Un centralisme inquisiteur

Le gouverneur, proconsul de la région

Le Conseil de développement régional

Le Conseil municipal

Un vide de pouvoir régional post-révolutionnaire

Troisième Partie

Pour une nouvelle économie politique (NEP) régionale tunisienne

Rénover l'architecture institutionnelle

La création d'un ministère autonome, en charge du développement régional

Une novation significative

Un ministère encore dans le flou

Deux décisions qu'il faudrait bien prendre

* Transférer la tutelle sur le développement local du ministère de l'intérieur au ministère du développement régional

* Couvrir l'action du ministre du développement régional de l'autorité du premier ministre

Pour un nouveau mode de gouvernance régionale et locale

Un exécutif régional coiffé par un gouverneur représentant les citoyens auprès du gouvernement

Des conseils de développement régionaux comme contre-pouvoirs

Des conseils municipaux mieux dotés et plus entreprenants

Institution d'une fiscalité régionale

Elaboration d'un système de statistiques et d'une comptabilité régionales

Révision du système des Offices et des Commissariats généraux pour le développement régional

Impliquer les sociétés civiles comme les sociétés politiques locales dans l'élaboration et la gestion du futur des régions,

Réaménager l'espace territorial national

Une clarification des prérogatives des départements ministériels concernés

La mise en place d'un système de coordination entre tous les acteurs impliqués dans l'élaboration des schémas d'aménagement

L'élaboration de schémas directeurs d'aménagement régionaux à long terme

Une différenciation de l'espace territorial national en régions économiques ou en régions de développement

Favoriser les complémentarités actives entre les régions

Privilégier la constitution de régions économiques mixant des composantes riches et des composantes moins riches

La mise en place d'une politique de décentralisation active, efficiente et équitable en matière de délocalisation des services administratifs et des sièges sociaux des entreprises publiques

La dotation de chaque région des infrastructures de base et des équipements

collectifs nécessaires

Un mode de répartition régionale des ressources publiques, fondé sur la trilogie de l'équilibre, de l'équité et de l'intégration

Les ajustements introduits par le gouvernement provisoire

*Les critères d'attribution

*La grille de répartition inter- régionale

* Le mode d'allocation prioritaire par secteur

Des points d'interrogation soulevés

Une action forte en faveur du désenclavement des régions isolées

Une approche caritative et misérabiliste

La trilogie de l'équilibre, de l'équité et de l'intégration

Elaborer une vision stratégique du développement régional à moyen et long termes

Un paysage régional perçu plus comme une bouteille à moitié vide qu'une bouteille à moitié pleine

Quatre grandes orientations

Promouvoir le développement régional comme base du développement

Durable

Mettre en place un plan de développement régional intégré pour la prochaine décennie 2012-2022,

Ouvrir les régions, notamment les moins nanties d'entre elles, sur les grands et les grands projets,

Repenser le système de financement du développement régional

Les trois caractéristiques du système hérité du passé

– *Les ajustements apportés par le gouvernement de transition*

Regards sur le futur .

Limites de l'action de l'Etat

- *Une marge de manœuvre réduite
- *Une comptabilité publique contraignante
- *L'économie productive, en dehors du savoir-faire de l'Etat

Pour un secteur privé, partie prenante du développement régional futur

- *Améliorer le risque régional tunisien
- *Au-delà du calcul de risque...