

LA PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT REGIONAL EN TUNISIE

La diffusion du développement dans toutes les régions du pays constitue, désormais, une ardue obligation qui conditionne la préservation de la paix sociale et de la cohésion territoriale du pays. Les efforts déployés depuis l'indépendance pour intégrer les différentes régions dans le processus de développement, s'ils ont permis quelques percées significatives en matière d'exploitation des potentialités des régions de l'intérieur, demeurent encore insuffisants. D'importantes disparités dans le niveau et la qualité de vie, demeurent entre le Nord et le Sud, entre le littoral et l'intérieur, rendant impérieux la refonte de la stratégie et des politiques de développement régional.

Quelle est l'évaluation de la situation en matière de développement régional ? Quelles sont les causes à l'origine des importantes disparités entre les régions ? Quels sont les programmes et les politiques qui permettraient de favoriser le développement inclusif ?

Ces différents aspects ont fait l'objet d'un large débat durant les réunions du 3 octobre et 8 novembre 2017 tenues par le Forum IBN KHALDOUN sur la base d'un exposé introductif présenté par ABDELHAMID TRIKI ancien ministre du Plan et de la coopération internationale et d'éclairages complémentaires¹ présentés notamment par MOHAMED MOKNI ancien haut commis de l'Etat et MOHAMED ENNABLI ancien ministre de l'Environnement.

I. GRANDES LIGNES DE L'EXPOSE PRESENTE PAR ABDELHAMID TRIKI

- **Appréciation de la situation**

Les disparités régionales demeurent importantes

Des disparités importantes existent entre les régions de l'intérieur et les régions côtières. Elles concernent notamment :

- ▮ La pauvreté qui est davantage concentrée dans les régions ouest du pays. L'écart de la moyenne de consommation des ménages entre le Grand Tunis et la région du Centre-ouest a atteint 56 pourcent.
- ▮ Le chômage qui a essentiellement affecté les régions les plus pauvres du pays (le Nord-ouest, le Centre-Ouest, le Sud-ouest et le Sud-est). Le gouvernorat de Gafsa

¹ Voir en annexe les grandes lignes des éclairages présentés par Mohamed Mokni et Mohamed Ennabli

enregistre le taux de chômage le plus élevé avec un taux de 28,3 pourcent, soit plus que le double de la moyenne nationale de 13 pourcent.

- ▮ L'accès aux services éducatifs qui n'est pas uniforme : la région du Centre-ouest (gouvernorats de Kasserine, Kairouan et Sidi Bouzid) est particulièrement marquée par l'analphabétisme ; elle affiche le taux le plus élevé du pays (32 pourcent contre 12 pourcent à Tunis).
- ▮ L'accès aux services de santé qui n'est pas le même niveau de qualité. Les taux de mortalité maternelle dans les zones rurales sont trois fois plus élevés que dans les zones urbaines (70 décès pour 100.000 naissances vivantes contre 20).
- ▮ La connexion au réseau de l'eau courante qui n'est que de 55 pourcent seulement dans les zones rurales et la connexion au réseau de l'assainissement qui se limite à 12 pourcent à Sidi Bouzid contre 97 pourcent dans le Grand Tunis

L'indicateur synthétique de développement régional élaboré en 2012² par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives permet d'avoir une appréciation claire du niveau de développement des différentes régions. Il révèle précisément que les régions intérieures (Kasserine, Sidi Bouzid, Le Kef, Siliana, Jendouba et Gafsa) sont les régions les plus défavorisées par rapport au reste du pays.

Les efforts déployés en faveur du développement régional sont notables

Dès les années soixante, le développement des régions de l'intérieur apparaissait comme une exigence d'équité et de solidarité nationale. Il s'agissait alors pour la Tunisie indépendante de témoigner par, des réalisations concrètes, la fin de la domination de l'exploitation des populations profondément traumatisées et paupérisées par la colonisation. L'implantation d'une sucrerie à Béja, une usine de pâte à papier à Kasserine, une centrale sidérurgique à Menzel Bourguiba, un complexe chimique à Gabès témoignent de cette volonté de réduire les disparités flagrantes entre les différentes régions du pays.

Durant la période 1987-2010, un réajustement notable au niveau des investissements publics régionalisés a été opéré.

C'est ainsi que 14 gouvernorats ont bénéficié de 16 milliards de DT, soit 50 pourcent des investissements « régionalisables » pour une population qui représente 40 pourcent de la population totale. Par contre, l'investissement privé n'a pas suivi. Pour la même période, l'investissement privé n'a représenté que 30 pourcent du total des investissements.

² La construction de cet indicateur a été établie sur la base de 35 variables réparties entre quatre domaines en l'occurrence l'infrastructure, les services de base, le marché du travail et le capital humain.

Limites de la politique de décentralisation et de déconcentration

La Tunisie a tenté à plusieurs reprises de décentraliser les systèmes administratif et budgétaire. Les mesures les plus importantes ont touché les pouvoirs des autorités locales en matière d'imposition. Les conseils municipaux élus ont vu leurs pouvoirs étendus et des impôts nouveaux ont été institués pour augmenter les recettes locales et renforcer les capacités des communes à entreprendre des actions de développement. Cependant, le succès de ces réformes a été mitigé. Les communes, en particulier celles des zones rurales, continuaient de dépendre des subventions nationales, étant donné que leur base d'imposition demeurait négligeable. Ces subventions n'ont cessé d'augmenter de sorte que les instances locales voyaient leur dépendance renforcée.

Limites des politiques économiques sur les régions de l'intérieur

La concentration de l'activité économique et de la population le long des zones côtières et dans les centres urbains est naturelle étant donné les nombreux avantages en matière d'accès aux marchés et de disponibilité de plusieurs services essentiels. Ces tendances naturelles d'occupation de l'espace ont été exacerbées par la politique industrielle (notamment à travers le Code d'Incitations aux Investissements) tournée essentiellement vers la promotion des exportations ce qui a encouragé les entreprises à s'installer le long de la côte. Pourtant le code d'investissement avait accordé d'importantes incitations au développement régional sous forme notamment d'exonérations et de subventions,

- **Principales orientations requises**

Etendre des services de base de qualité aux régions de l'intérieur

La couverture par les services de base (éducation, santé, eau, électricité, assainissement...) est presque universelle dans les zones urbaines alors que les zones rurales souffrent de plusieurs insuffisances dont notamment des niveaux de revenus plus bas. Un accès généralisé et de bonne qualité aux services de base dans les régions défavorisées et l'amélioration des conditions de vie dans tout le pays doivent constituer les objectifs clés de l'action du gouvernement, du secteur privé et de la société civile.

L'accélération de la croissance du PIB pour atteindre 5 pourcent devrait permettre une réduction significative de la pauvreté et une amélioration nette des indicateurs de développement humain. Mais cela n'est pas suffisant pour assurer un développement équitable et inclusif. Des actions spécifiques doivent être mises en œuvre en faveur des régions défavorisées pour réaliser une convergence des niveaux de vie pour ces régions. Elles devraient comprendre, notamment, le renforcement des équipements collectifs et des

services de base ainsi que l'encouragement à la construction de logements économiques et sociaux à coûts modérés.

Améliorer les connectivités des régions de l'intérieur avec celles du littoral

L'amélioration de la connectivité des régions défavorisées est un facteur clé qui permettra de relier les zones en retard aux zones avancées et d'exploiter les effets d'entraînement et de diffusion exercés par les agglomérations.

A cet égard, le Plan 2016-2020 accorde une attention particulière à l'interconnexion des régions à travers, notamment, l'extension du réseau autoroutier, de 359 Km actuellement à 1000 Km en 2020 et à 1200 en 2025, le renforcement de la liaison entre les régions de l'intérieur et les régions côtières par la réalisation d'axes transversaux de routes express, l'amélioration de la connexion des régions frontalières par la programmation de 130 Km de routes, la réouverture de la ligne ferroviaire Mateur-Tabarka et de la ligne Sousse-Kasserine, la rénovation et la modernisation de plusieurs dessertes ferroviaires (Tunis- Kasserine,), la création d'une ligne Siliana-Lakhout et l'extension de la ligne ferroviaire Tunis-Gabes jusqu'à la ville de Médenine. Il importe d'en accélérer la réalisation.

Mettre en place une gouvernance locale efficace et performante

Une gouvernance locale efficace et performante est le fruit d'un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus au travers desquels les citoyens et les organisations peuvent présenter leurs préoccupations, préciser leurs besoins, communiquer leurs différences et exercer leurs droits et obligations au niveau local.

Cela implique une participation effective des citoyens, un flux d'informations transparent et des mécanismes de contrôle pour permettre aux citoyens de vérifier aisément les résultats de leurs instances locales en matière de gestion des finances locales et de la qualité des prestations des services rendus.

Mettre en œuvre une approche progressive de décentralisation

La constitution de 2014 stipule dans l'article 14 que « L'État s'engage à renforcer la décentralisation et à la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national, dans le cadre de l'unité de l'État ».

Pour la mise en œuvre de la décentralisation, l'approche à suivre pour la délégation doit être une approche progressive pour réunir les conditions de réussite de la délégation des pouvoirs en faveur des autorités régionales et locales.

A cet égard, l'Institut Tunisien des Etudes Stratégiques a recommandé, dans le cadre de l'étude prospective de l'horizon 2025, un programme de déconcentration, d'abord, et de décentralisation, ensuite, ou les deux à la fois et, de manière concomitante, de renforcement de la gouvernance locale aussi bien au niveau administratif et fiscal que politique.

Découpage du territoire tunisien en grandes régions

La constitution de 2014 retient, en plus des conseils municipaux et des gouvernorats, un troisième niveau de décentralisation en l'occurrence la région. Celle-ci constitue un espace géographique disposant de potentialités propres, regroupant un certain nombre de gouvernorats avec comme mission principale le développement économique et l'aménagement du territoire à l'effet de mieux exploiter les ressources disponibles et réduire les disparités en matière de niveau et de qualité de vie.

Le livre blanc élaboré par le ministère du Développement régional propose, sur la base d'un certain nombre de critères tels que l'efficacité, la fonctionnalité, l'accessibilité, l'effet d'entraînement, la proportionnalité et l'équilibre, le découpage du territoire en cinq grandes régions³.

L'étude élaborée par l'Institut des Etudes Stratégiques met l'accent, de son côté, sur une approche graduelle basée sur la création d'une dizaine de métropoles d'équilibre dans les régions intérieures à même de constituer de véritables pôles d'attractivité à l'implantation de grands projets productifs et au développement de clusters à ancrage régional, national et mondial.

De telles orientations méritent d'être approfondies pour prendre en compte les enseignements qui se dégagent des expériences accumulées aussi bien en Tunisie que dans les pays proches culturellement et géographiquement à l'effet de responsabiliser les régions tout en préservant la cohésion et l'unité nationale.

³Les cinq régions proposées par le livre blanc sont les suivants: (i)Le Grand Tunis qui constitue une région à part entière,(ii) Le Nord avec deux gouvernorats dynamiques Nabeul et Bizerte qui tirerait vers le haut les autres gouvernorats du Kef, Béja, Jendouba, Siliana et Zaghouan, (iii) Sousse, Monastir, Kairouan et Kasserine constitueraient une région où les gouvernorats du littoral auraient des effets de diffusion sur les autres, (iv) Sfax et les gouvernorats limitrophes Mahdia, Sidi Bouzid et Gafsa forment une zone cohérente,(v) Les gouvernorats de Gabes, Médenine, Kébili, Tataouine et Tozeur forment un ensemble cohérent et homogène

II. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les discussions qui ont suivi l'exposé introductif et les éclairages complémentaires dégagent des conclusions et des recommandations récapitulées autour des cinq axes majeurs suivants :

1. Le développement régional revêt une importante priorité

La priorité conférée au développement régional est dictée, non seulement par des considérations politiques, mais aussi et surtout par des raisons économiques du fait de l'important potentiel qui existe dans les régions les moins développées et dont l'exploitation aura d'importantes répercussions positives sur le développement du pays.

Les efforts déployés en matière de développement régional ont été, certes, significatifs avec notamment la mise en place de noyaux de pôles industriels au cours des années soixante, la construction d'un réseau important de barrages et de lacs collinaires, l'aménagement de vastes périmètres irrigués⁴ particulièrement dans l'Ouest du pays, l'engagement de centaines de projets de développement rural et régional intégré. Par ailleurs, la politique de discrimination positive suivie, particulièrement depuis 1999 en matière d'incitation fiscale et financière en faveur de l'investissement dans les régions de l'intérieur, a permis d'enregistrer une percée significative de l'industrie manufacturière avec notamment l'installation d'une dizaine de grands groupes industriels dans les gouvernorats de l'Ouest⁵ qui ont créé quelques 16 000 emplois permanents alors que la politique volontariste d'aménagement du territoire a permis l'émergence du tourisme saharien à Tozeur et à Kébili et la mise en place d'une importante zone touristique intégrée à Tabarka ainsi que le développement de pôles universitaires notamment à Jendouba pour le Nord-ouest, à Kairouan pour le Centre-ouest et à Gafsa pour le Sud-ouest.

De tels efforts, quoiqu'importants, sont encore insuffisants pour corriger les importantes disparités héritées de la période du protectorat et des périodes antérieures remontant à l'invasion hilalienne. L'indice d'attractivité régionale calculé par l'Institut Arabe des Chefs d'Entreprises donne avec l'indice de développement régional calculé par l'Institut Tunisien de Compétitivité et d'Etudes Quantitatives des indications extrêmement utiles sur les pistes à emprunter pour rééquilibrer la répartition des investissements publics, ajuster les réformes requises et donner un nouvel élan au développement inclusif. Il est proposé d'en

⁴ Les périmètres irrigués publics sont passés de 3 000 hectares en 1956 à 225 000 hectares en 2015 dont près de 40 pourcent se localisent dans le Nord Ouest ; les périmètres irrigués privés sont passés dans l'intervalle de 62 000 hectares à quelques 200 000 hectares. Au total les régions de l'intérieur disposent à fin 2015 de plus de 300 000 hectares de périmètres irrigués dont près de 40 000 hectares à Jendouba, 50 000 hectares à Sidi Bouzid et autant à Kairouan.

⁵ Le groupe allemand DRAXELMAIER à SILIANA ; le groupe allemand KROMBERG et SHUBERT et le groupe tunisien COFICAT à BEJA ; le groupe japonais SUMITAMO à JENDOUBA ; le groupe allemand COROPLAST au KEF, le groupe italien BENETTON à KASSERINE et à Gafsa ; le groupe sud coréen YURA à Kairouan, le groupe japonais YASAKI à GAFSA et le groupe allemand RIEKER à KAIROUAN

approfondir l'analyse de manière à dégager un plan d'action à court terme, susceptible d'améliorer, compte tenu des contraintes de financement, l'indice de développement et d'attractivité des régions de l'intérieur.

Des politiques sectorielles volontaristes sont, par ailleurs, requises pour exploiter les opportunités de valorisation sur place des importantes ressources minières, forestières, hydrauliques, thermales et archéologiques et faire des zones frontalières des espaces de partenariat et d'échanges.

2. L'école publique doit retrouver son rôle d'ascenseur social

La Tunisie consent d'importants efforts financiers au développement et à la diffusion de l'enseignement. L'évaluation du bilan de l'enseignement révèle, néanmoins, de graves faiblesses et distorsions qui se reflètent à travers l'importance des abandons scolaires, soit quelques 100 000 pour les jeunes âgés de 6 à 17 ans, une inadéquation entre la formation et l'emploi, particulièrement pour les diplômés du supérieur avec un taux de chômage atteignant 31 pourcent de la population active concernée. Les distorsions sont particulièrement accentuées dans les régions de l'intérieur. Les taux d'abandon et de chômage sont du simple au double par rapport au littoral.

La discrimination positive insérée dans la constitution tunisienne doit trouver une importante application dans la mise en œuvre d'un vaste programme de mise à niveau et de rénovation des différentes capacités d'éducation, d'enseignement et de formation des douze gouvernorats de l'intérieur. Un premier programme de renforcement de l'action pédagogique et éducative, touchant près de 15 pourcent de l'ensemble des écoles primaires des régions de l'intérieur, soit quelques 321 écoles primaires à priorité éducative a été engagé. Sa réalisation doit être, cependant, accélérée. Il doit, par ailleurs, être étendu à l'ensemble des écoles aussi bien des deux cycles de l'enseignement de base que de l'enseignement secondaire en vue de faire de l'école des régions de l'intérieur une structure éducative performante, dispensant un enseignement de qualité et un centre de rayonnement culturel et sportif contribuant au développement de l'esprit d'initiative et à l'ancrage des valeurs universelles en matière de tolérance, de démocratie et du respect des libertés individuelles.

3. L'agriculture, un rôle majeur à assumer dans le modèle de développement

Les régions de l'intérieur ont d'importantes potentialités dans le domaine agricole. Les stratégies requises pour faire retrouver à ce secteur un rôle moteur de premier plan en matière notamment de création d'emploi et de revenu et d'exportation doivent se situer au moins suivant six axes majeurs :

- ▮ La politique des prix et de commercialisation en aidant les agriculteurs, à travers notamment la création de coopératives et de société de services à mieux commercialiser leurs produits et en tirer des prix rémunérateurs.

- ▮ La politique foncière en simplifiant le système de cadastre, en accélérant l'apurement des terres collectives, en mettant en place des mécanismes appropriés de remembrement des terres agricoles pour en faire des unités viables.
- ▮ La politique du crédit qui doit prendre en compte les spécificités du secteur ainsi que les expériences de certains pays en matière d'assurance contre les calamités et en matière de mutualisation des garanties
- ▮ La politique d'exploitation des terres domaniales qui doit être revue dans le sens de la réinsertion dans le circuit économique de l'importante réserve foncière actuellement gérée souvent dans des conditions difficiles par le secteur public. Une consultation nationale s'impose pour trouver la meilleure solution à l'amélioration de la rentabilité des terres domaniales sur les plans économique et social.
- ▮ La politique de vulgarisation qui doit être fondamentalement restructurée pour qu'il y ait une interaction entre les centres de recherche agricole et les unités de production agricole particulièrement dans les périmètres irrigués, à l'effet notamment d'aider les petits agriculteurs à développer les produits bio et les spéculations à forte valeur ajoutée.
- ▮ La politique d'aménagement du territoire à travers notamment le renforcement des programmes d'électrification et de pistes rurales et agricoles et surtout en matière de connexion au réseau d'internet haut débit les zones rurales et les grandes régions agricoles. Un plan directeur gagnerait à être élaboré à ce titre pour donner de la visibilité à cette importante orientation.

Par ailleurs et compte tenu de l'importance du chômage et de la pauvreté, particulièrement des régions frontalières, de grands travaux de conservation des eaux et du sol pour protéger les bassins versants des barrages gagneraient à être engagés pour employer des milliers de jeunes. Dans le même ordre d'idées, une grande campagne de plantation d'oliviers dans les vastes superficies des régions de l'Ouest pourrait être un axe majeur de la politique de développement régional. L'expérience de l'Andalousie dans ce domaine mérite d'être prise en compte.

4. La couverture internet haut débit des régions de l'intérieur doit être particulièrement renforcée

la généralisation de la connexion au réseau internet haut débit des régions de l'intérieur devrait être un axe majeur de la politique de développement régional. Le programme engagé récemment par Tunisie télécom pour couvrir toutes les zones blanches non couvertes par Internet⁶ s'inscrit dans la bonne direction. Il doit être accéléré et renforcé, en s'inspirant notamment de l'exemple réussi de l'Estonie.

⁶ Le projet lancé le 14 mars dernier permet de connecter au réseau haut débit 112 délégations dans 15 gouvernorats et profitera à 180 000 habitants, 164 écoles et 58 centres hospitaliers de base. Le budget alloué par l'Etat à ce programme est de 50 millions de dinars

Un programme rendant l'internet haut débit accessible à tous les foyers et à tous les établissements d'enseignement et de santé, aux maisons des jeunes, aux centres culturels, aux administrations régionales et locales donnerait un formidable élan au développement inclusif. Il permettrait d'aligner, notamment, la qualité de l'enseignement et de la santé aux normes des pays avancés, améliorerait la qualité des prestations en ligne de l'administration publique, et en renforcerait la transparence.

L'économie numérique offre, a cet égard, d'importantes opportunités de développement à court terme dans les régions de l'intérieur du fait notamment de la disponibilité des ressources humaines pouvant acquérir rapidement, moyennant des programmes de formation d'appoint les compétences requises. Le coût de l'infrastructure numérique est a priori raisonnable. Les délais de sa mise en place sont relativement courts du fait des différentes solutions technologiques susceptibles d'être utilisées. Son développement permettrait un formidable raccourci pour accéder à un nouveau palier de développement à forte intensité d'emploi à rémunération élevée où la notion de distance et d'isolement n'est plus un handicap sérieux.

5. La décentralisation doit être appliquée progressivement pour lui créer les conditions d'efficacité

Le choix de la décentralisation ayant été retenu et inséré dans la constitution à l'effet de responsabiliser les régions et d'assurer une meilleure exploitation des ressources locales, **Il faut, impérativement créer les conditions pour assurer sa mise en œuvre avec l'efficacité requise et surtout pour en éviter les retombées sur l'unité du pays et son intégrité territoriale.** Quatre conditions sont à ce niveau requises. Elles concernent :

- (I) la gouvernance régionale qui doit être renforcée par des cadres qualifiés, au fur et à mesure du processus de décentralisation.
- (II) Les domaines de décentralisation qui doivent être précisés dans le cadre d'un équilibre assurant la responsabilisation des régions et la prise en compte des impératifs d'unité et de solidarité de la Nation.
- (III) La transparence et le contrôle qui doivent être développés en tant que condition incontournable pour assurer la bonne gouvernance.
- (IV) Le renforcement des moyens financiers des régions qui doit être assuré en rapport avec les attributions conférées aux régions.

Le découpage de la Tunisie en grandes régions ne doit pas, par ailleurs, bouleverser notablement l'organisation qui a prévalu après l'indépendance. **Il ne doit pas, en particulier, se traduire par un nouvel échelon administratif,**

facteur de complexité et de lenteur. Il doit, plutôt, être conçu sous forme de districts de planification et d'aménagement du territoire.

Pour conclure le développement régional est un sujet important et complexe. Les études élaborées révèlent de nombreuses pistes pour réduire les disparités inter-régionales et intra-régionales et mieux exploiter les importantes potentialités qui existent dans les coins les plus reculés du pays.

Beaucoup de propositions concrètes qui s'en dégagent ont été déjà prises en compte, dans le cadre du nouveau plan de développement en ce qui concerne notamment la convergence des conditions de vie et la connectivité. Il importe d'en accélérer la réalisation.

Deux leviers majeurs pourraient ouvrir d'importantes perspectives de décollage aux régions de l'intérieur. Ils concernent l'école qui doit retrouver son rayonnement et son rôle d'ascenseur social et surtout l'économie numérique qui offre de formidables opportunités pour surmonter les différents handicaps d'éloignement et de manque d'infrastructures classiques.

Des stratégies sectorielles appropriées sont, par ailleurs, requises. Elles se rapportent notamment à l'agriculture qui doit retrouver un rôle de premier plan à travers notamment l'optimisation de l'exploitation des terres domaniales et collectives, la valorisation des vastes périmètres irrigués dont disposent les régions de l'intérieur et le lancement de grands travaux de plantation de l'olivier en sec. Elles concernent aussi les industries manufacturières pour consolider et renforcer la percée amorcée par les investisseurs étrangers avant 2011 et également les services avec notamment le développement du tourisme culturel et du tourisme de shopping tout au long des frontières avec l'Algérie et la Libye.

La mise en œuvre d'un plan directeur à court terme d'activation des deux leviers majeurs du développement et des stratégies sectorielles particulièrement dans les poches de pauvreté pourrait permettre un changement radical des conditions de vie des régions concernées.

- [Document de base d'ABDELHAMID TRIKI à Télécharger](#)
- [Annexe \(Interventions de Mr Mohamed Ennanbli et Mr Mohamed Mokni\) à Télécharger](#)
- [Réactions Réaction \(Mr Faouzi Ouem \) à Télécharger](#)

Forum IBN KHADOUN le 25 novembre 2017

Mots clés : Développement régional Tunisie, disparités régionales, stratégies de développement régional Tunisie