



Pour une
Nouvelle Politique Publique de Soutien
au Développement des Régions

(Note de réflexion interne au CGDR non diffusée)

Elaborée par :

MAHMOUD ABDEMOULA

Mai 2011

1. Le *Commissariat Général au Développement Régional* (CGDR) compte bien inscrire sa mission dans le cadre du renouveau à imprégner à la pratique du développement en région. Une pratique qui soit collaborative en vue d'un développement solidaire et équitable.
2. Tout en esquissant une lecture critique, sommaire, du bilan de l'œuvre de développement en région tunisienne pré-Révolution, cette NOTE relate des éléments structurants inspirés tant de *réflexions* et de *recommandations* livrées par des cadres du CGDR (siège et DDRs)¹ que de *pratiques* tunisiennes et autres, étrangères, ayant fait l'objet d'activités d'apprentissages professionnel et organisationnel.
3. Son élaboration à été une occasion propice à un débat interne, initié et soutenu par la nouvelle Direction Générale, autour des nouvelles perspectives qui s'offrent à l'établissement dans un contexte, inédit, de transition politique démocratique.
4. Il s'agit, pour le CGDR, de stimuler, en interne, un processus de réflexion collective objective qui l'autorise à contribuer, rigoureusement et durablement, au renouveau de la « *vision* », de l'« *approche* » et de la « *politique* » publiques en matière de développement des régions.
5. Augurons que cet ensemble de réflexions et de propositions d'action puissent enrichir le processus - en cours - d'élaboration du « *Livre Blanc* » sur le Développement des Régions de Tunisie dont se propose le *Ministère du Développement Régional* (MDR, pour la suite).
6. La NOTE s'articule autour des rubriques suivantes :
 - i. Bilan critique,*
 - ii. Une nouvelle politique publique régionale,*
 - iii. Paliers territoriaux,*
 - iv. Gouvernance institutionnelle locale,*
 - v. Société civile locale et Entrepreneuriat*
 - vi. Renforcement des capacités*
 - vii. Conjoncture régionale,*
 - viii. Attractivité des territoires,*
 - ix. Programmes de développement local.*

¹ *PV de réunions et liste ci-joints en Annexe*

I. Bilan critique de l'œuvre de développement en région

7. En Tunisie, la dimension régionale n'a jamais été entièrement évacuée de l'œuvre nationale de développement. Le rôle accompli par l'Etat a évolué de promoteur-entrepreneur de l'action de développement en région à celui de soutien-incitateur.
8. Le bilan mitigé de résultats de l'action de développement régional et local demeure, certes, contesté et ce en dépit d'acquis indéniables en termes d'accès aux services publics élémentaires et d'améliorations significatives du bien-être et des conditions de vie.
9. Un dualisme prononcé persistant caractérise le paysage territorial du pays. Une frange littorale-Est, compétitive et relativement prospère abritant les foyers majeurs de l'activité économique contrastant avec un immense arrière-pays intrinsèquement sous-intégré, livré à son sort de « réserve » de ressources primaires et de main-d'œuvre. Ce vaste territoire « intérieur » (Ouest et Sud du pays) frôlait, par endroits, la dépopulation du fait d'une migration incessante en quête d'emplois.
10. Les dividendes de la croissance économique ont peu bénéficié aux populations de ces régions « intérieures ». Des régions se sont trouvées favorisées aux dépens d'autres avec les conséquences économiques, sociales et politiques qu'on connaît.
11. Les disparités territoriales se sont amplifiées, notamment en termes de production, de revenus et de dépenses, et la Tunisie s'est trouvée confrontée à une fracture régionale menaçant son dynamisme économique, sa cohésion sociale et même sa stabilité politique.
12. Désormais, le nouveau contexte sociétal, national et, surtout, en régions, exige d'engager un processus de *rupture* avec des pratiques inhérentes à une politique publique incohérente ayant été longtemps conduite selon une logique bureaucratique centralisatrice, exclusive des acteurs du territoire et frustrante pour les populations locales.
13. Toutefois, rompre avec des pratiques contestables, encore vivaces sinon latentes, d'encadrement gouvernemental de l'action de développement en région n'implique pas nécessairement évacuer des acquis, si relatifs soient-ils, institutionnels et de capacité éprouvés par les acteurs régionaux.
14. La pratique de « *régionalisation* » du Plan de Développement économique² et social et son corollaire de « *consultation* » des acteurs régionaux autour des priorités régionales ne manque pas d'aspects favorables, à l'avenir, à une contribution collective au processus de gouvernance locale à initier.
15. Si formel et insuffisamment participatif était-il, le processus de « *régionalisation* » entamé à l'occasion de l'élaboration du VIIIème Plan de Développement et poussé lors du Plan ultérieur a, tout de même, permis à des acteurs, publics, du milieu

² VIIIème (1992-1996) et IXème (1997-2001) Plans de Développement.

d'affaires et de la société civile sur le territoire de s'initier à une pratique de débat autour de l'établissement du bilan du développement et des priorités, collectivement.

II. Une nouvelle politique publique de soutien aux régions

16. Le processus de transition vers un régime politique démocratique et un modèle économique inclusif exige du gouvernement et de ses partenaires, politiques et sociaux, un engagement favorable à un développement équitable entre les régions. conjugué à une refonte rationnelle du dispositif institutionnel d'encadrement de son action sur le territoire.
17. Remédier aux disparités croissantes intra-gouvernorat et inter-régionales recommande à la Tunisie post-Révolution de renouveler son approche du *rôle* et du *statut* de ses régions dans le processus de développement national et de réformer profondément sa politique publique de soutien.
18. Une approche socialement *intégratrice* et de *convergence* régionale vers des paliers de croissance supérieurs est à substituer à celle conférant aux régions de l'intérieur du pays un rôle *résiduel* dans l'œuvre nationale de développement.
19. Aussi, une réforme profonde et globale des politiques publiques de soutien aux régions traduirait la transition d'une action, articulée autour de logiques sectorielles peu intégrées, pensée, planifiée et administrée quasi exclusivement par l'Etat central vers une politique *territorialisée*, de *proximité*, dont les acteurs du territoire sont les véritables entrepreneurs. Une politique qui soit réellement génératrice d'une croissance économique soutenable et *diffuse*, d'emplois durables ainsi que de progrès social bénéficiant à l'ensemble des régions tunisiennes.
20. La nouvelle approche, à la fois de *proximité* et de *convergence*, repose sur une *vision* nationale autour du devenir de nos régions et de la Nation. Une *vision* qui doit prendre en considération une double aspiration légitime.
21. D'abord, une aspiration « nationale » à un développement global intégrateur et cohérent à même de prémunir la Nation contre le risque, réel à terme, de *fracture territoriale*, à contenu humain, économique et politique. Un développement qui soit à la mesure de son intelligence et du véritable potentiel d'une économie, libérée des contraintes d'un Etat dirigiste et hégémonique.
22. Ensuite, des aspirations « régionales » (et non pas « régionalistes ») à un développement équitable. Les « régions » (populations et acteurs) réclament leur droit de bénéficier localement des impacts d'une mise en valeur pertinente de leurs ressources et ce dans une perspective partenariale et d'ouverture.
23. En effet, une République de Tunisie territorialement intégrée, socialement solidaire et économiquement compétitive et prospère recommande des acteurs responsables et entreprenants dans des économies régionales dynamiques.

24. Dans ce contexte, l'Etat tunisien est appelé à redéfinir sa *mission* en région. Une *nouvelle politique publique régionale* est vivement recommandée. Une *politique* qui soit en rupture avec la pratique réductrice du *statut* de la « région » et du rôle de ses acteurs politiques, d'affaires et civils dans l'œuvre de son développement.
25. A la faveur de cette *nouvelle politique publique régionale*, proactive, à préconiser (désormais, « *Nouvelle Politique Publique de Soutien au Développement des Régions* »), l'Etat procéderait au recentrage de son action sur ses fonctions régaliennes :
- i. Etablir les orientations stratégiques du développement national,
 - ii. Permettre l'accessibilité et la qualité des services dédiés au citoyen, où qu'il soit,
 - iii. Garantir une répartition équitable des ressources publiques et la solidarité entre les régions dans une perspective de cohésion nationale.
26. Il serait, donc, possible d'articuler l'action gouvernementale autour de quatre orientations, nationales :
- i. Centralité du Tunisien, Homme et Femme, et de ses aspirations légitimes, où qu'il soit,
 - ii. Responsabiliser les « régions » dans une perspective de partenariat multiple : Intra-gouvernorat, inter-régions et Etat-Région. Les acteurs du territoire contribueront aux processus décisionnels relatifs à leurs propres territoires,
 - iii. Rationnaliser l'emploi des ressources publiques en performant le fonctionnement des institutions (organismes, procédures, programmes...) souffrant, notamment, de chevauchements de missions sur le territoire,
 - iv. Rôle stratégique de régulation et d'équité à assumer par l'Etat.
27. La nouvelle politique publique régionale à élaborer et à mettre en œuvre doit donc tendre vers trois objectifs stratégiques :
- i. Satisfaire les aspirations légitimes du citoyen tunisien à une vie digne et prospère en lui permettant, dans les faits, d'accéder à des services et prestations publics de qualité,
 - ii. Enclencher, en région, un processus institutionnel et civil de renforcement des capacités décisionnelles qui soit générateur d'une dynamique effectivement vertueuse de développement endogène durable,
 - iii. Sauvegarder la cohésion territoriale et l'équité entre régions.

28. Enfin, outre le contenu, la refonte du dispositif institutionnel doit porter également sur la symbolique. Toute en traduisant la centralité retrouvée de la « question régionale », l'actuel « Ministère » évoque une attitude centralisatrice, à congédier.

Alors, pourquoi pas un « *Ministère du Développement des Régions* », porteur du « message » des régions auprès du Gouvernement ?

III. Paliers territoriaux

29. En Tunisie, la déclinaison territoriale d'une nouvelle politique publique de développement à conduire amène à privilégier trois paliers du territoire national :

- i. Inter-Régional,
- ii. Régional (« gouvernorat »)
- iii. Local (municipal, communautés rurales...)

30. Au palier « *Inter-Régional* » la « *Région économique* » (ou « *Région de développement* »), qui reste à définir et à identifier, constituerait une *macro-région* de référence pour une action gouvernementale pertinente. Un consensus institutionnel serait à établir en vue de lui conférer un contenu opératoire.

31. Ce serait le lieu approprié à la mise en œuvre de la mission d'équité dans le partage des ressources entre « gouvernorats ». Un remodelage pragmatique à base *économique*, selon des critères de pertinence et de complémentarité, du territoire national serait même envisageable. Il serait pensé dans une perspective de cohérence inter-gouvernorats.

32. Trois à quatre « *Régions économiques* » (ou « *Régions de développement* ») potentiellement viables, couvrant chacune un nombre variable de « gouvernorats » (de 3 à 5) seraient envisageables.

33. Ainsi, une typologie d'entités territoriales, géographiquement contigües, présentant des profils économiques et humains respectifs *assez homogènes* (« *Région économique* » ou « *Région de développement* ») pourrait être établie :

- i. Le « *Littoral-Est* » qui s'étale sur 11 gouvernorats, de Bizerte, au Nord, jusqu'à celui de Gabès, au Sud, en passant par le Grand Tunis et le Centre-Est. Abritant les foyers économiques et urbains majeurs du pays, il assure un rôle d'interface avec le milieu extérieur. Sa vocation d'économie entraînée par les activités productives, industrielles et à haute valeur, demeure un levier stratégique du développement national et d'intégration.
- ii. L'« *Axe médian* », cet ensemble territorial pensé, autrefois, comme « « relais » de développement et d'intégration économique régionale rampante.

Une réflexion antérieure menée au CGDR a permis d'esquisser son profil global en identifiant les gouvernorats et délégations qui le composeraient³. Il couvrirait des gouvernorats relevant d'aires d'influence immédiates des métropoles, nationale (Grand Tunis), du Sahel (Sousse-Monastir) et de Sfax : 5 gouvernorats (Béja, Siliana, Kairouan, Sidi Bouzid et Zaghouan)

Il serait envisageable qu'un ensemble de délégations intérieures relevant de chacun des quatre gouvernorats du Centre-Est pourrait faire partie intégrante de ce territoire « médian »⁴.

A la faveur de sa proximité des bassins d'emplois des métropoles littorales, des indicateurs prometteurs pour sa concrétisation y ont été relevés : un processus d'extension-densification urbaines et une mobilité sociale significative. Nombreuses sont les études nationales d'aménagement du territoire qui concordent sur son profil favorable à l'accueil d'activités économiques, nouvelles ou délocalisées.

Sa consolidation a été même retenue comme *orientation* de l'action régionale, depuis les VIIIème et IXème Plans de développement économique et social⁵.

iii. Enfin, les « *régions frontalières* » ou « *intérieures* » correspondant à l'arrière-pays profond du pays, y compris le Sud. Outre la stimulation soutenue d'un processus autonome d'entrepreneuriat, le développement de cet espace serait soutenu par la diffusion d'effets d'entraînement bénéfiques de la dynamique économique et urbaine à consolider dans la région « médiane » voisine. Il couvrirait, donc le restant des gouvernorats du Nord-Ouest (Jendouba et Le Kef) et du Centre-Ouest (Kasserine) et l'essentiel du Sud (Médenie, Tataouine, Kébili, Tozeur et Gafsa)

34. Dans ce contexte, un redéploiement conséquent du dispositif institutionnel de soutien aux régions (ODRs⁶...) et de ses ressources serait envisageable.
35. Le palier « *régional* » demeure celui du « gouvernorat », actuelle circonscription territoriale *administrative* de référence de l'Etat. Il s'agit, cependant, de faire évoluer son statut vers une collectivité publique territoriale *politique* autonome. Ce palier est à privilégier comme lieu de concertation autour des priorités de développement du « gouvernorat » et de programmation de projets outre la coordination de la mise en œuvre des actions et d'harmonie entre l'Etat, avec l'ensemble de ses services déconcentrés, et les acteurs régionaux, politiques, civils et d'affaires.

³ « Etude de consolidation de l'Axe médian : Termes de référence » ; CGDR 1999

⁴ El Jem, Bou Merdès, Essouassi, Chorbané, Ouled Echamekh, Hbira, Enfidha, Sidi Bou Ali, El Kondar, Sidi El Héni, El Ourdanine, Jemmel, Zéramdine, Beni Hassen, Agareb, El Hancha, El Ghraïba, Menzel Chaker, Bir Ali Ben Khelifa...

⁵ VIIIème Plan (1992-1996), Tome III, MPDR, 1992 et IXème Plan (1997-2001), Tome III, MDE, 1997 Tunis.

⁶ Organismes de Développement Régional (MDR)

36. Au palier « *local* », un fait nouveau émerge à la faveur l'urbanisation rampante en Tunisie : les Communes deviennent un espace prépondérant dans l'action de développement⁷. Il est approprié à une animation citoyenne ainsi qu'à un soutien actif de proximité à l'entrepreneuriat et à l'emploi.
37. Toutefois, à ce niveau du territoire, il va falloir creuser la réflexion autour d'une efficacité accrue de l'action locale et d'un emploi optimisé des ressources publiques (financières, humaines, logistiques...) déployées. En vue d'y parvenir, des pratiques⁸ d'agglomération communale sont expérimentées à la recherche de cette « taille démographique critique » indispensable à une programmation optimisée de services publics à partager entre Communes voisines.
38. Quant au palier « *national* », il demeure le lieu où l'Etat assure son rôle de régulateur des processus politique, social et économique. Les instances nationales d'orientation stratégique et de régulation de l'action du gouvernement constituent l'outil d'arbitrage entre opérateurs nationaux, sectoriels et économiques, et « régions ».

IV. Gouvernance institutionnelle locale : Soutien au processus participatif en région

39. Le rapport entre *Gouvernance* et *Développement* n'est plus à démontrer. En régions tunisiennes, une « bonne gouvernance » du développement a trop longtemps manqué.
40. Un consensus émerge du débat national, enflammé par moments, autour de la « question régionale ». La nouvelle politique régionale devrait restituer sa centralité retrouvée et ce en soutenant les processus de mise en place de fondements institutionnels d'une gestion politico-économique de proximité, donc citoyenne.
41. A ce titre, les aspirations, légitimes, du reste, du citoyen tunisien partout sur le territoire national sont à satisfaire : dignité, équité et développement inclusif au sein de la société.
42. Des règles institutionnelles de gouvernement « régional » concerté et démocratique effectif du développement sont à ancrer auprès du milieu régional, acteurs et citoyens. Une bonne *Gouvernance* locale réellement participative constitue cette voie privilégiée. *Coordination* des interventions gouvernementales et locales et *concertation* entre acteurs lors des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques territoriales (définitions des priorités...) en sont des pratiques cardinales.

⁷ Outre les PIC, des programmes spécifiques au milieu péri-urbain sont entrepris dans une perspective d'intégration sociale, notamment le PDUI, depuis 1993.

⁸ Inter-Communalité (France), Aire territoriale (Italie), MRC (Québec ; Canada)...

43. Si la pratique de « *Déconcentration administrative* » a été de mise dans la conduite de l'action gouvernementale tunisienne en région, il n'en a pas été de même pour d'autres aussi essentielles.
44. Souvent déclarées, la « *Régionalisation* » et la « *Décentralisation* », deux pratiques institutionnelles progressives intimement articulées l'une à l'autre, étaient, dans les faits, peu observées. Leur contenu respectif peut être présenté ainsi :

i. *Régionalisation* :

Processus participatif d'adaptation de l'intervention gouvernementale (multisectorielle) aux contextes de « gouvernorats ». Les acteurs institutionnels, politiques et civils représentatifs y sont associés, de la consultation jusqu'à la gestion et la conduite de la mise en œuvre. C'est dans ce cadre que s'inscrit la différenciation, selon les profils respectifs des territoires (« intérieur », « médian » ou « littoral »), des interventions publiques de développement régional et local. Dans la pratique actuelle, elle est discrètement entreprise, particulièrement au palier local-municipal, dans certains domaines socio-civils. La *concertation* qui en découle n'y est que formellement observée.

ii. *Décentralisation territoriale* :

Processus *administratif* et *politique* de transfert d'attributions centrales (gouvernementales) à une entité publique territoriale. Il correspond à un stade largement avancé de la mise en œuvre du processus global d'une effective appropriation des régions de leur propre devenir. A terme, il permet au « gouvernorat » d'accéder au rang d'entité politique autonome dont l'instance dirigeante décisionnelle est élue au suffrage universel. Elle repose sur le principe de « subsidiarité » ou « proximité » selon lequel les compétences (décisions, services publics...) sont à assurer par l'acteur, territorial (gouvernorat, Commune...) ou central (Etat, opérateur sectoriel...), le mieux approprié.

45. Cependant, la mise en œuvre de ces processus indispensables à une bonne gouvernance territoriale stipule une haute exigence politique et civile de sauvegarde de l'intérêt supérieur de la Nation, son unité et son harmonie sociale : la « *cohésion sociale et territoriale* ».

iii. *Cohésion territoriale* :

Cette exigence politique et civile traduirait une mission explicite de l'Etat, à savoir sauvegarder l'intégrité de la Nation en veillant à l'équilibre entre régions et à l'harmonie entre les actions et intentions des acteurs centralisés (opérateurs sectoriels) et décentralisés (échelons régional et

local). L'Etat s'emploierait à favoriser les processus de réduction des déséquilibres à la fois intra-gouvernorat et inter-gouvernorats sur la voie d'une réelle convergence régionale. Aussi, les ressources (naturelles, économiques, immatérielles...) propres à un « gouvernorat » ne *seraient* plus son apanage exclusif. L'usage qui en *serait* fait et leur utilité ne *seraient* pertinents que dans le partage de leurs impacts bénéfiques avec d'autres « gouvernorats ». Des pratiques conséquentes de solidarité entre territoires seraient à imaginer et à ancrer.

Ainsi, à l'instar d'autres pratiques, notamment de pays partenaires de l'UE, il serait judicieux de favoriser l'expérimentation collaborative autour de solutions et modalités novatrices qui seraient appropriées à la diversité régionale.

Pour cela, un « modèle » de coordination améliorée entre les politiques publiques, territoriales et sectorielles, lors de leur définition respective, serait à imaginer. L'articulation « Territoires-Secteurs » à prévoir accorderait la priorité au « territoire » comme référence aux interventions et mesures sectorielles à entreprendre.

46. L'Etat se doit d'accompagner les acteurs du territoire lors de la mise en place d'une *gouvernance* à la fois *responsable* et *redevable* leur conférant davantage de légitimité politique. La *redevabilité* de résultats y *serait* de rigueur en favorisant l'adhésion progressive des acteurs publics, en premier lieu, à des pratiques innovantes, type *Gestion axée sur les Résultats de Développement* (GRD).
47. Un cadre institutionnel cohérent de *redevabilité* garantissant un processus rigoureux d'évaluation objective des politiques publiques en région (résultats, impacts...) *serait* à mettre en place.
48. Aussi, autonomiser et responsabiliser les Régions tunisiennes incite à privilégier la *contractualisation* Etat-Région. Des outils appropriés à définir (« contrat-programme » ou « contrat de projets »...) seraient à envisager. Ils correspondent à des cadres pluriannuels de programmation concertée, de financement partagé et d'évaluation crédible des projets structurants (infrastructures, équipements collectifs...) en région⁹.
49. Il en découle qu'une place de choix est à accorder aux modes de représentation légitime des populations en région ainsi qu'aux rôles respectifs des « acteurs », représentatifs. En l'occurrence, il s'agit :
 - des institutions publiques (de soutien, collectivités territoriales, partis politiques, services techniques déconcentrés,...)
 - du milieu d'affaires (Entreprises, corporations professionnelles...)

⁹ *Contrat de Projets Etat-Région (France), Pacte territorial (Italie), Plan stratégique de MRC (Québec ; Canada)*

- de la société civile (O.n.g., syndicats de travailleurs, coopératives...)

50. Par ailleurs, il va falloir réfléchir au *statut légal* à conférer au « *gouvernorat* » et à la « *Région économique* » (ou « *Région de développement* ») à envisager. Il est recommandé d'«ajuster» le dispositif constitutionnel et institutionnel, du nouvel Etat tunisien, démocratique et décentralisé, dans une perspective de reconnaissance *constitutionnelle* de la « région »¹⁰, comme sujet *autonome partenaire* de l'Etat central et non plus son subordonné...
51. Des nations, l'Italie par exemple, sont parvenues à cet état à la suite, certes, d'un long processus de régionalisation des compétences de l'Etat central¹¹...

V. Société civile locale et Entrepreneuriat

52. Une double *rupture*, éthique et institutionnelle, est à opérer avec les pratiques, révolues, de management impertinent des ressources (économiques, humaines, civiles...)
53. En région, que de forces vives civiles ont été exclues de la sphère consultative, délibérative et décisionnelle. Or, le citoyen tunisien aspire à se restituer son statut d'acteur de son propre destin, civil et politique.
54. Pour cela, une mission s'impose : renforcer la visibilité de la *société civile* locale et sa capacité d'agir sur son territoire en vue de contribuer à satisfaire les attentes de la population : Un développement endogène qui soit *inclusif*, économiquement et socialement.
55. Pour cela, une meilleure concertation tripartite (public-privé-**société civile**) serait à entreprendre autour de l'Entrepreneuriat. Pour cela, un appui à l'éclosion d'initiatives locales de valorisation des ressources et opportunités locales serait recommandé.
56. Cet appui à l'Entrepreneuriat local reposerait sur des principes inspirés de bonnes pratiques mises en œuvre en Tunisie et ailleurs dans le monde (UE, Québec...)

Le modèle économique inclusif et équitable auquel aspire la Tunisie doit reposer sur une croissance économique engendrée par deux réalités, encore insuffisamment articulées, d'Economies :

- i. *Economie du marché* dont les activités relèvent de l'Entrepreneuriat d'affaires, productif, tant privée que public,

¹⁰ Lors du dernier Colloque international de l'ASECTU « *Quel modèle de développement pour la Tunisie démocratique ?* » (Hammamet, 6-8/06/2011), Prof. Sadok Belaid, en évoquant cette hypothèse de réforme constitutionnelle, suggère l'institution d'une « *Chambre des Régions* ».

¹¹ A la lumière « *d'indices* » historiques et d'ordre sociétal, Prof. J.-L. Arcand (Gi, Genève) va jusqu'à retenir l'Italie républicaine (post-fasciste) comme un « *modèle de transition* » susceptible d'inspirer la Tunisie post-Révolution ; Colloque international ASECTU « *Quel modèle de développement pour la Tunisie démocratique ?* » (Hammamet, 6-8/06/2011),

ii. *Economie sociale* dont les activités relèvent de l'Entrepreneuriat collectif; elles portent sur des initiatives productives à vocation socio-communautaire de satisfaction de besoins de proximité et d'insertion par le travail productif. Son rôle est significatif dans l'animation communautaire et dans et l'insertion d'actifs au marché du travail moyennant l'amélioration de leurs profils d'employabilité.

Il recouvre des entités à statut juridique multiple : entreprises d'insertion, coopératives de services agricoles et industrielles, mutuelles, O.n.g., fondations, groupements professionnels, groupements d'intérêt collectif... Dans ce domaine, en Tunisie, ce ne sont pas les initiatives et pratiques qui manquent.

La mission du *MDR* relative au soutien aux acteurs de société civile locale s'inscrirait parfaitement dans cette matière émergente, en Tunisie comme ailleurs. Il s'agit stimuler et de favoriser les initiatives et pratiques d'ESS tout en veillant à une articulation adéquate avec les objectifs nationaux et actions visant le renforcement de la cohésion sociale.

La mise en place d'une plateforme commune constituerait un outil indiqué en vue de performer ces pratiques et d'améliorer leurs résultats en termes d'emploi et de production et de compétitivité. Il s'agit de favoriser une organisation synergétique à même de permettre à ce « tiers secteur » d'accomplir une mission d'intégration sociale et de cohésion convergente aux orientations et objectifs de la politique publique nationale.

57. En région, il importe donc de favoriser autant l'Entrepreneuriat d'affaires que l'*Economie sociale* du fait de sa capacité prouvée, mais latente, de générer des emplois et des revenus.
58. Des stratégies régionales concertées de promotion économique sont recommandées en vue d'apporter un accompagnement approprié (en synergie) et à l'Entrepreneuriat d'affaires¹² et à l'*Economie sociale* en région. Relever le pari de l'Emploi requiert des capacités régionales endogènes performantes d'appui aux promoteurs de projets.

VI. Renforcement des capacités

59. Une « bonne gouvernance territoriale » repose sur de bonnes pratiques d'action régionale ainsi que sur des capacités conséquentes. Le renforcement des capacités opératoires constitue un levier indispensable à une mise en œuvre appropriée de la nouvelle politique publique envisagée de *gouvernance locale du développement*.

¹² Une pratique collaborative a été expérimentée dans le cadre du Programme P3A de Jumelage ODRs-DIAC (France)-Formez (Italie) ; elle a permis d'établir, au gouvernorat de Nabeul, une « Stratégie Régionale de Promotion de l'Investissement Privé- SRPIP ».

60. Un processus d'appropriation-consolidation des compétences en la matière serait à engager, vivement. Pour les ODRs, il est même recommandé de s'investir dans un processus de capitalisation et de partage d'apprentissages acquis, relatifs à des aspects pertinents de la pratique régionale¹³.
61. Cependant, si en matière d'appui à l'Entrepreneuriat, d'affaires en particulier, les acteurs en région et les institutions gouvernementales de soutien (ODRs...) sont parvenus à se doter d'une capacité opératoire assez pertinente, ils demeurent nettement déficitaires en termes d'autres compétences professionnelles indispensables. Elles portent sur des « métiers » essentiels à amorcer : *prospective territoriale*, et son corollaire de « *Veille territoriale* », et *ingénierie de développement* :
- i. ***Prospective territoriale***, et son corollaire de « ***Veille territoriale*** », à même de permettre aux acteurs d'accompagner des mutations socio-économiques, locales et stratégiques, affectant leurs régions,
 - ii. ***Ingénierie de développement*** en vue de leur permettre une maîtrise collective accrue des compétences liées au « cycle de projet » (identification, étude, programmation, mis en œuvre, suivi-évaluation...) dans une perspective de « *GRD* ». Les acteurs de la société civile locale (O.n.g....) représentatifs des populations bénéficiaires de projets à entreprendre y sont à associer. La qualité de l'évaluation des politiques publiques territoriales en est tributaire.
62. Soutenus par le *Ministère du Développement Régional*, les ODRs pourront s'employer à leur ouvrir des horizons prometteurs en ces matières. Ils pourront, ainsi, intervenir dans la mobilisation et l'orientation des ressources, financières et compétenciennes, qu'apportent des partenaires de la « coopération internationale décentralisée », à savoir des territoires et des villes de pays de l'UE, notamment¹⁴.
63. L'accès de la Tunisie au « statut avancé » de partenaire de l'UE, se trouve-t-il, est bien tributaire du nivellement des capacités de développement de ses régions par rapport aux bonnes pratiques ayant permis à des régions européennes de parvenir à converger vers des paliers supérieurs de développement¹⁵.
64. Les ententes de Jumelage institutionnel (2007-2009) établies par les ODRs avec des partenaires de pays de l'UE¹⁶ sont à réactiver et à traduire, vivement, en projets bénéfiques aux régions tunisiennes. D'autres sont à établir,

¹³ La « SRPIP » établie, par exemple.

¹⁴ Instrument de Voisinage, Jumelage institutionnel, CBC, 7^{ème} PCRDT...

¹⁵ Pologne, par exemple...

¹⁶ DIACT, ARADEL, Formez, InvItalia, Eurada...

particulièrement avec des partenaires territoriaux de pays ayant éprouvé des mutations politiques et institutionnelles voisines de celles qu'affronte la Tunisie en transition¹⁷.

65. Or, un processus pareil suppose des institutions publiques régionales affirmées, entreprenantes et à légitimité incontestée, dont il va falloir redresser la visibilité et la crédibilité au terme de cet intermède de gouvernement transitoire.

VII. « Comptabilité régionale » : Pour un dispositif fiable d'observation conjoncturelle

66. Outre le déficit de bonne gouvernance locale, l'action des acteurs régionaux et gouvernementaux de la politique publique économique a longtemps souffert d'une insuffisance fondamentale : une méconnaissance des véritables réalités des conjonctures économiques et sociales en régions.
67. Les disparités régionales y ont été sous-estimées en raison d'une *sous-capacité* de produire des statistiques territoriales fiables, *primaires* et, surtout, *consolidées* (PIB, consommation, investissement et FBCF, Revenus, épargne et transferts, export, import...). Il n'était pas possible d'établir des indicateurs conjoncturels reflétant la véritable situation de Bien-être des ménages et des populations locales, outre la dynamique économique, tant prospective que rétrospective.
68. Il en découle que remédier à ces insuffisances statistiques exige la mise en place d'un outil méthodologique, longtemps envisagé mais rarement initié¹⁸ : un « système » normalisé qui soit rigoureux et fiable de « *Comptabilité régionale* ».
69. Son élaboration et son adoption ne pourront que concourir à l'établissement de ces agrégats économiques « régionalisés » indispensables à une observation structurée, rigoureuse, fiable et donc crédible de la dynamique en région. Une évaluation crédible des politiques publiques (impacts, effets d'entraînement...) et un soutien approprié à l'action de en région en sont tributaires.
70. Une volonté publique impliquant l'ensemble des institutions de la Statistique (INS...) et d'études économiques (IEQ, Université...) est donc vivement recommandée pour pouvoir engager un « chantier » de recherche méthodologique encore à l'état de « friche ». Pourtant, ce ne sont pas les compétences professionnelles ni les outils méthodologiques, qui manquent. Ils sont même de plus en plus performants.

¹⁷ Les PECO, par exemple...

¹⁸ Vers le milieu des années'80, le CGDR avait envisagé d'entreprendre un projet s'inspirant de l'expérience française en la matière (Modèle REGINA). En vain. Dans les années'90, un projet – PNUD – de renforcement des capacités de planification régionale avait prévu une composante « Modélisation régionale ». Elle a tout simplement été abandonnée.

71. Décloisonner le fonctionnement respectif des institutions publiques en charge du développement économique en région (ODRs...) et de l'Université dans une perspective d'ouverture réciproque, collaborative et durable, est donc préconisée.

VIII. Attractivité des territoires

72. La priorité accordée à la croissance macro-économique et au renforcement de la compétitivité économique a contribué au processus de concentration infrastructurelle et productive sur la région littorale-Est.

73. Les dynamiques respectives de l'investissement et de l'Emploi en ont été illustratives. L'attractivité limitée des régions « intérieures » à l'investissement privé, y compris les IDEs, en est la conséquence logique. Les mesures incitatives n'ont pas eu l'impact escompté sur l'attractivité des régions « intérieures » de flux d'investissements.

74. La localisation des investissements en région demeure motivée par les économies d'agglomération et par une offre performante d'infrastructures logistiques et de communication (plates-formes, ports, aéroports...)

75. Le potentiel attractif d'une région est double :

- i. Explicite, portant sur la qualité, la productivité et le coût de main-d'œuvre, l'environnement des affaires (services d'accompagnement, foncier d'implantation, qualité de vie...), les incitatifs publics (fiscaux et financiers)
- ii. Latent, relatif aux ressources physiques (climatiques, paysagères, thermales et thérapeutiques, agricoles et hydrauliques, substances utiles..) et immatérielles (patrimoniales et culturelles...)

76. Remédier à l'inégale attractivité de nos régions exige un nivellement économique par rapport à l'impératif de compétitivité. Aussi, un processus de stimulation du *capital social* régional est à entreprendre en vue de relancer leur décollage économique. L'objectif de convergence inter-régions en dépend étroitement. Le rôle des acteurs, publics et surtout de la société civile, retrouve là tout son sens.

IX. Améliorer l'impact des programmes de développement local

77. L'ensemble des évaluations relatives à l'administration, au fonctionnement même et aux résultats des « Programmes » convergent vers le constat suivant : Leur caractère *redistributif* constitue un handicap à l'intégration *productive* escomptée de leurs impacts au milieu local d'implantation.

78. Il est vrai que cette situation se trouve illustrée par des lacunes liées au processus des projets entrepris (programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation...):

- i. Redondance des projets entrepris traduisant une méconnaissance des réelles opportunités locales de marchés,

- ii. Déficit d'accompagnement de proximité et association plutôt formelle qu'effective de société civile locale (O.n.g...)
- iii. Choix contestables et exploitation sous-optimisée d'espaces d'implantation d'activités productives,
- iv. Pérennité à risque d'équipements économiques (zones d'activités, socio-collectifs...)

79. Un véritable développement local exige la mise en œuvre participative d'une démarche de proximité.

80. Ainsi, en vue de performer les retombées de la mise en œuvre des « Programmes » en région, une recommandation semble s'imposer : Mieux articuler leur contenu socio-productif aux véritables besoins exprimés par les populations locales bénéficiaires, d'une part et aux objectifs de promotion établis pour et par la région, d'autre part.

MAHMOUD ABDELMOULA
Economiste du Développement Territorial
Tunis, Tunisie