

Ministère du développement et de la coopération internationale

Commissariat général au développement régional

**ÉTUDE D'ÉVALUATION *EX POST*
DU PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT RURAL
INTÉGRÉ DE DEUXIÈME GÉNÉRATION
ET DE CONCEPTION D'UN NOUVEAU PROGRAMME
DE DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ**

Synthèse générale

Novembre 2005



Immeuble Comete

Avenue Hédi-Karray, Centre urbain Nord

1082 — Tunis Mahrajène

Commissariat général au développement régional
Conception d'un nouveau programme de développement intégré

Sigles et acronymes

ACDI	Agence canadienne pour le développement international
AFD	Agence française de développement
ANETI	Agence nationale de l'emploi et du travail indépendant
API	Agence de promotion de l'industrie
APIA	Agence de promotion des investissements agricoles
ARRU	Agence de réhabilitation et de rénovation urbaines
BAD	Banque africaine de développement
BFPME	Banque de financement des petites et moyennes entreprises
BID	Banque islamique de développement (<i>Islamic Development Bank — IDB</i>)
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (<i>World Bank – Banque mondiale</i>)
BNA	Banque nationale agricole
BTS	Banque tunisienne de solidarité
CGDR	Commissariat général au développement régional
CES	Conservation des eaux et des sols
CLD	Comité local de développement
CRA	Centre de rayonnement agricole
CSA	Coopérative de services agricoles (v. SMSA)
CTV	Cellule territoriale de vulgarisation
DGDR	Direction générale du développement régional
DREH	Direction régionale de l'équipement et de l'habitat
FADES	Fonds arabe pour le développement économique et social
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FNE	Fonds national pour l'emploi (ou 21-21)
FODERI	Fonds de développement rural intégré
FONAPRA	Fonds national de promotion de l'artisanat
FOPRODI	Fonds de promotion et de décentralisation industrielle
FOSDA	Fonds spécial de développement agricole
FSN	Fonds de solidarité nationale (ou 26-26)
GDAP	Groupement de développement de l'agriculture et de la pêche
MDCI	Ministère du développement et de la coopération internationale
ODM	Objectifs de développement du Millénaire
ODCO	Office de développement du Centre-ouest
ODNO	Office de développement du Nord-ouest

Commissariat général au développement régional
Conception d'un nouveau programme de développement intégré

ODS	Office de développement du Sud
ONA	Office national de l'artisanat
ONAS	Office national de l'assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
PISA	Prêt d'investissement pour le secteur agricole
PLD	Plan local de développement
PDAI	Projet de développement agricole intégré
PDRI 2	Programme de développement rural intégré de deuxième génération
PDUI	Programme de développement urbain intégré
PDI	Programme de développement intégré
PIC	Plan d'investissement communal
PM	Petit métier
PNRQP	Programme national de réhabilitation des quartiers populaires
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
PPI	Périmètre public irrigué
PRD	Programmes régionaux de développement
SICAR	Société d'investissement en capital risque
SMSA	Société mutuelle de services agricoles (ex CSA)
SMSI	Sommet mondial de la société de l'information
SONEDE	Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux
SOTUGAR	Société tunisienne de garantie
STEG	Société tunisienne de l'électricité et du gaz
(N)TIC	(Nouvelles) Technologies de l'information et de la communication

Présentation

La mission confiée par le Commissariat général au développement régional à Comete Engineering était :

- d'établir l'évaluation ex-post du programme de développement rural intégré de la deuxième génération (PDRI 2),
- de prendre en compte les résultats d'une évaluation menée parallèlement sur le programme de développement urbain intégré (PDUI)

et, en conclusion,

- de proposer une nouvelle formule pour la conception, la réalisation, le financement et la gestion d'un programme de développement intégré (PDI), tel qu'il avait été prévu dans les documents de préparation du X^e plan de développement économique et social (2002-2006)

Le document qui suit constitue la synthèse des travaux d'évaluation et de conception et celle des recommandations établies en commun accord avec l'équipe des experts de Comete Engineering, les cadres du Commissariat général au développement régional et le Comité de pilotage *ad hoc* institué par le ministère du développement et de la coopération internationale.

A. Évaluation des programmes de développement intégré (PDRI 2 et PDUI)

1. Cette première partie de la synthèse traite des deux évaluations ex-post de deux programmes gérés par le CGDR dans la période 1993-2004. Ces deux programmes ont mobilisé au total 351,84 millions de dinars courants, dont 266,50 millions de dinars pour le PDRI 2 et 85,34 millions de dinars pour le PDUI. Ces programmes, destinés l'un et l'autre à créer et à consolider les emplois et les revenus, à améliorer les conditions de vie et les infrastructures de base, s'adressent à des zones défavorisées et tendent à redistribuer l'effort d'investissement au profit de bénéficiaires moins naturellement pourvus.
2. Les deux programmes, gérés depuis Tunis par le CGDR et, en son sein, par la direction centrale des programmes spécifiques, ont été réalisés chacun par une administration centrale spécialisée (directions du PDRI et du PDUI) assistée d'une direction du suivi et de l'évaluation et, à l'échelle régionale et locale, par des représentants du CGDR (coordinateurs régionaux et chefs de projet) intervenant en étroite collaboration avec les Conseils régionaux, les communes et les services des administrations techniques et financières impliquées.
3. Pour situer l'importance de ces deux programmes et leurs étendues géographiques, il est bon de rappeler que :
 - le PDRI 2 est constitué de 109 projets (lancés en 1994, 1995 et 1999), répartis dans 22 gouvernorats et a bénéficié à près de 14 000 agriculteurs, pêcheurs ou promoteurs de petits métiers en zones rurales ;
 - le PDUI est constitué de 32 projets (lancés en 1993, 1995 et 1997), répartis dans 17 gouvernorats et 31 communes et a bénéficié à près de 8 400 artisans ou promoteurs de petits métiers en zones urbaines.

A.1 Le programme de développement rural intégré de deuxième génération (PDRI 2)

4. Les projets du PDRI comprennent des réalisations
- d'infrastructures (pistes, eau potable, électricité),
 - d'aménagements divers (hydro-agricoles, conservation des eaux et des sols, plantations, parcours) etc.)
 - d'équipements publics (écoles, centres de soin, etc.)

Ainsi que des assistances à la promotion d'activités agricoles productives, de l'élevage, des petits métiers et de la pêche.

5. Les objectifs visés sont multiples :
- contribuer au renforcement de la production agricole du pays,
 - améliorer les revenus des agriculteurs,
 - créer et consolider l'emploi dans les zones des projets,
 - désenclaver les zones d'intervention et freiner le phénomène de l'exode rural,
 - améliorer les conditions de vie et réduire les poches de pauvreté dans les zones rurales les plus défavorisées.

A.2 Les réalisations du PDRI 2

6. À la fin de 2004, les réalisations totales du programme avaient porté sur 266,5 millions de dinars (moyenne d'environ 24 millions de dinars par an) et se répartissent ainsi par nature d'actions.

Actions réalisées	Montant (MDT)	Part dans le programme
Pistes	67,4	25,3%
Aménagements hydrauliques	57,9	21,7%
Élevage	24,0	9,0%
Arboriculture fruitière	23,5	8,8%
Électrification rurale	20,4	7,7%
CES (ensablement, bassins versants)	17,4	6,5%
Eau potable	13,0	4,9%
Aménagements et équipements divers	12,0	4,5%
Études, formation, gestion	11,9	4,5%
Petits métiers	6,4	2,4%
Parcours	6,1	2,3%
Pêche	2,6	1,0%
Constructions collectives + CTV/CRA	2,4	0,9%
Services d'appui	0,7	0,3%
Amélioration de l'habitat	0,8	0,3%
Entretien	0,0	0,0%
Total	266,5	100,0%

Source : CGDR – décembre 2004,

7. Les aménagements hydrauliques (périmètres irrigués et forages), l'élevage et les plantations fruitières (actions de développement agricole) représentent 39,5 % du

programme et 92 % des actions de promotion de la production et des revenus, loin devant les petits métiers et la pêche (3,4 % du programme).

Les investissements dans les pistes agricoles (25,3 % du programme) mobilisent 67 % des montants consacrés aux infrastructures de base – 37,9 % du programme -, l'électrification et rurale et l'eau potable ne totalisant respectivement que 7,7 % et 4,9 % du programme (ensemble, 33 % des infrastructures).

Enfin, 13,3 % du programme est consacré aux aménagements à but environnemental au sens large.

8. Ces réalisations sont, en valeur, inférieures aux prévisions initiales. Pour les actions individuelles (productions agricoles, élevage, pêche et petits métiers), qui représentent au total 33% du programme réalisé, le taux de réalisation de 71 % seulement, avec des variations importantes selon la nature des actions :
 - arboriculture : 46 %
 - irrigation individuelle : 83 %
 - élevage : 101 %
 - pêche : 118 %
 - petits métiers : 80 %
9. Pour les actions dites « collectives », qui représentent 67% du programme réalisé, le taux de réalisation par rapport au prévisions initiales est de 87 %. Là encore, en considérant les composantes dominantes, les taux de réalisation sont très variables :
 - irrigation collective : 128 %
 - actions de protection de l'environnement : 92 %
 - pistes : 88 %
 - électrification : 126 %
 - eau potable : 105 %
10. Ces variations entre les prévisions initiales et les réalisations proviennent en partie de variations dans les coûts unitaires, dans les difficultés de réalisation de composantes (sur-estimation des potentiels), conditions climatiques, mais aussi, surtout pour les composantes individuelles, à des variations dans les attentes des bénéficiaires, les contraintes foncières, et, souvent, une sur-estimation de leur capacité d'endettement auprès de la banque. De nombreux ajustements ont dû, en conséquence, être opérés au fur et à mesure du déroulement du programme, ce qui est parfaitement légitime, compte tenu des difficultés d'apprécier, cinq à six ans à l'avance, la viabilité effective de tel ou tel projet.

11. Du fait des priorités du programme et des critères adoptés pour la sélection des zones de projet, la répartition géographique des investissements (hors études, formation et gestion, non régionalisées) témoigne de l'adéquation aux priorités générales des plans de développement en matière de développement régional : régions montagneuses et forestières, régions frontalières, comme le montre le tableau suivant.

Région	Actions collectives		Actions individuelles		Infrastructures de base		Protection de l'environnement		Total composantes	
	coût	%	coût	%	coût	%	coût	%	coût	%
Nord-ouest	10,0	26%	27,5	27%	30,1	35%	5,4	28%	73,0	30%
Centre-ouest	12,7	32%	25,0	25%	17,6	21%	3,3	17%	58,6	24%
Nord-est	5,3	13%	16,3	16%	13,1	15%	2,5	13%	37,é	15%
Centre-est	3,2	8%	13,0	13%	8,5	10%	2,0	10%	26,7	11%
Sud-est	3,0	8%	11,4	11%	9,1	11%	3,8	20%	27,3	11%
Sud-ouest	5,0	13%	8,6	8%	6,7	8%	2,4	12%	22,6	9%
Total	39,2	100%	101,8	100%	85,1	100%	19,4	100%	245,5	100%

12. Les deux régions économiques du Nord-ouest et du Centre-ouest ont bénéficié de 54 % des investissements du programme, suivies par la région Nord-est (15 %), pour l'essentiel Bizerte et Zaghouan. Seules les actions de protection de l'environnement présentent une répartition relativement plus équilibrée.

A.3 Le financement et la gestion du PDRI 2

13. La répartition du financement du programme entre les ressources extérieures, le budget de l'État tunisien et les apports des bénéficiaires s'établit ainsi :
- bailleurs de fonds : 151,5 millions de dinars, soit 57 % du coût du programme, dont : Fonds arabe pour le développement économique et social 27%, banque africaine de développement 23 %, Banque islamique de développement 4% et Agence française de développement 3% ;
 - budgets publics (y compris conseils régionaux et société tunisienne de l'électricité et du gaz) : 38 % ;
 - autofinancement et banque nationale agricole : 5 %
14. Les ressources extérieures affectées au programme n'ont pas été fusionnées et le financement est resté sectoriel, chaque bailleur de fonds finançant telle ou telle composante, à l'exclusion des autres. Les ajustements des enveloppes techniques du programme et des coûts correspondants ont, dans ces conditions, eu un impact important et parfois difficile à résoudre sur les appels de fonds.
15. La réalisation du programme a été assurée par la mise en place de conventions cadres entre, d'une part, le ministère du développement et de la coopération internationale, maître d'œuvre, et les opérateurs concernés :
- conseils régionaux des gouvernorats
 - ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques
 - ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire

- agence nationale de l'emploi et du travail indépendant (ANETI) pour les petits métiers
- banque nationale agricole (convention avec le ministère des finances).

Ces conventions étaient un préalable à la mise en vigueur des conventions de prêt avec les bailleurs de fonds internationaux.

16. Concrètement, le CGDR est l'instance supérieure de coordination du programme au niveau national et l'interlocuteur unique des bailleurs de fonds.

Au niveau régional, le CGDR a affecté à chaque gouvernorat concerné un coordinateur régional, pour travailler en collaboration étroite avec les conseils régionaux et assurer la coordination entre les différents chefs de projet (pour le PDRI 2 et pour le PDUI, le cas échéant).

Pour le PDRI 2, les chefs de projet sont des fonctionnaires rattachés administrativement au commissariat régional au développement agricole ; ils assurent le suivi technique et financier de la réalisation, en étroite collaboration avec les services techniques régionaux, les agences de la banque nationale agricole, sous la supervision du coordinateur régional, à qui ils adressent les rapports périodiques de suivi.

Le fait que ces chefs de projet soient issus de l'administration de l'agriculture a provoqué une orientation assez nette de leurs préoccupations vers les composantes agricoles (production et aménagement), parfois au détriment des autres actions collectives et des actions de promotion des petits métiers. Une deuxième difficulté rencontrée dans le suivi et l'évaluation des projets est, assez généralement, un manque de maîtrise dans les outils informatiques, ce que les programmes de formation, imparfaitement réalisés, n'ont pu pallier.

Un outil intéressant et qui s'est avéré d'une grande utilité est la constitution d'un dossier unique par bénéficiaire du programme, toutes actions confondues, allégeant ainsi les formalités administratives

17. L'évaluation de la gestion du PDRI 2 a souligné certains problèmes, qu'il conviendra d'avoir à l'esprit lors du montage du nouveau PDI :

- La passation des pistes agricoles (remise au service responsable de leur entretien) a traîné jusqu'au début 2004, entraînant un défaut d'entretien de ces infrastructures par nature fragiles
- La passation des constructions collectives (dispensaires, maisons de jeunes, ...), a été symbolique, sans effort d'entretien ou d'équipement de ces dernières.
- Le manque d'implication des bureaux chargés des études techniques dans le contrôle technique, a engendré des incompréhensions, voire des non-conformités entre études et réalisations,
- Le retard dans les opérations de déblocage des tranches de crédits est dû à la lourdeur dans la transmission des pièces justificatives des dépenses relatives aux travaux exécutés,
- L'incompatibilité des systèmes informatiques de la BNA et du CGDR a nécessité le recours à des traitements manuels des crédits et recouvrements.
- Le programme a mobilisé au total neuf sources de financement différentes, dont quatre extérieures (BAD, FADES, BID, AFD) et cinq nationales (BNA avec 2

fonds, STEG, budget des Conseils régionaux, budget de l'État), plus la participation des bénéficiaires d'actions individuelles.

- Ni les fonds extérieurs, ni les ressources nationales ne sont fusionnés pour le financement des projets dans leur ensemble ; ce sont des fonds affectés à des actions spécifiques, avec des règles de financement (% couvert) variant selon chaque type d'actions.
- Le programme est réparti (outre le programme spécifique à la pêche) sur 109 projets (zones) répartis sur tous les gouvernorats de la Tunisie et comportant tous, plus ou moins, des actions individuelles dans le développement agricole et de pêche (près de 13 000 bénéficiaires), des actions individuelles de création de petits métiers (plus de 900 bénéficiaires) et d'actions collectives impliquant, dans leur réalisation technique (études, passation de marchés, contrôle et suivi) plusieurs administrations et sociétés nationales (directions régionales de l'équipement et de l'habitat, commissariats régionaux au développement agricole, agences tunisiennes de l'emploi et du travail indépendant, Steg, Sonede, etc.).
- La complexité évidente, au vu des constats ci-dessus, du programme et de sa mise en œuvre a engendré des coûts de gestion importants, certains directement visibles (personnel et frais des agents du CGDR ou affectés au programme à plein temps), d'autres relevant des frais de fonctionnement des agences et services techniques concourant à la réalisation du programme. Une première approche chiffre ces coûts à environ 34 millions de dinars, soit près de 13 % des investissements (contre une « norme » de 5 à 8 % pour des projets similaires).

18. Les points forts de l'évaluation du PDRI 2 sont cependant importants et méritent d'être relevés :

- La proximité de l'encadrement régional et local par les agents du CGDR, ainsi que l'étroite association avec les services régionaux (conseil régional et autres), ont offert une grande souplesse dans l'adaptation du contenu des projets aux conditions réelles rencontrées, qui, de manière significative et dans beaucoup de cas, se sont révélées différentes de celles qui avaient fondé la conception d'origine.
- La déconcentration des opérations a permis, dans beaucoup d'actions, d'obtenir des conditions financières (d'entrepreneurs et de fournisseurs locaux) inférieures aux dépenses budgétées.
- D'une manière inverse, mais avec des résultats similaires, le recours à des appels d'offres groupés pour certains achats a également permis de fortes économies budgétaires.
- Globalement, ceci a permis de substituer à des actions difficiles d'autres actions plus aisées à réaliser et de reporter sur des extensions de projets les économies procurées.

19. Mais la conception et le cadre de gestion du programme ont présenté de réelles faiblesses ou rigidités qu'il ne faudrait plus retrouver à l'avenir :

- Le choix des bénéficiaires, guidé par des critères de faiblesse de revenus avec des objectifs - obtenus presque partout - d'accroissement de ces revenus, s'apparente encore à un choix plus « social » qu'économique et n'est pas réellement porteur de développement collectif ou communautaire ;

- Le résultat, à des rares exceptions, en est un faible taux de recouvrement des crédits octroyés, l'accroissement de revenus, même manifeste, n'entraînant pas toujours un accroissement parallèle de la solvabilité non plus que la propension à s'acquitter des dettes contractées, qui deviennent ou sont considérées, comme trop souvent, des subventions « à fonds perdu » ;
- l'affectation des ressources financières externes à des actions spécifiques et selon des taux de financement propres à chaque bailleur de fonds et à chaque action est une des rigidités les plus contraignantes pour l'acceptation des projets, chaque variation, même bienvenue, entraînant des déports vers d'autres sources, pas toujours disponibles ni adaptées ;
- Enfin, et malgré l'importance des moyens dévolus au suivi du programme, un manque important, vivement ressenti, est celui de l'information sur les projets, encore manuelle ou peu informatisée.

A.4 Les impacts du PDRI 2

20. Malgré les complexités de la gestion et du mode de financement, l'impact du programme, considéré par rapport à ses cinq objectifs majeurs :
- création d'une dynamique de développement
 - création d'emplois
 - augmentation des revenus
 - amélioration des productions
 - amélioration de la qualité de vie

constitue une réussite indéniable, voire, sous certains aspects, exceptionnelle.

21. C'est ainsi que, parmi les bénéficiaires de projets de développement agricole, 82 % ont l'intention de continuer le développement de leurs activités actuelles, dont 89 % dans la production agricole proprement dite ; les bénéficiaires de projets de petits métiers ont l'intention, à 74 % de développer leur activité actuelle, et, surtout, ce développement est envisagé, pour 48 % d'entre eux, par création d'une activité complémentaire, pour 85 %, par création d'une nouvelle activité, et, pour 80 %, par le recours à du recrutement de main-d'œuvre ; dans le secteur de la pêche, les intentions de développement sont manifestées par 95 % des bénéficiaires, mais plus par des améliorations ponctuelles de leurs esquifs et de leurs équipements que par une diversification.
22. Le programme a permis, en douze ans, la création de plus de 11 000 emplois agricoles permanents ; s'y ajoutent 120 emplois dans la pêche et, dans les petits métiers, près de 2 500 emplois, dont 1 230 permanents. Au total, 14 600 emplois ont été créés, dont plus de 12 500 permanents (soit 2,2 % de la demande d'emplois au cours de deux plans de développement correspondants).
- S'y ajoutent des emplois temporaires pendant les chantiers des actions collectives, qui représentent l'équivalent, sur la période de réalisation, de quelque 2 400 emplois permanents.
23. Les revenus des bénéficiaires de projets en irrigué ont vu leur revenu moyen passer de moins de 700 dinars par an à près de 6 000 dinars par an, progression spectaculaire. Même pour les bénéficiaires de projets en sec ou mixtes, l'évolution est de plus que le

triplement (respectivement de 1000 dinars par an à 3 900 dinars et de 1 560 dinars par an à 4 600 dinars par an). Seuls les projets fondés sur une importante composante arboricole en sec (amandier et olivier) n'ont pas enregistré de tels bonds, mais en raison de la mise en production effective différée de 5 à 7 ans.

Les bénéficiaires d'actions de promotion des petits métiers ont vu leurs revenus plus que doubler, passant en moyenne de 1 660 dinars à 3 900 dinars en 5 à 7 ans. Quant aux revenus des pêcheurs, ils ont atteint une moyenne annuelle de 9 000 dinars, avec des pics ponctuels de 19 000 dinars les bonnes années.

24. La valeur des productions agricoles par hectare a connu une augmentation impressionnante : +237 % en sec, + 471 % en irrigué et +263 % en exploitations mixtes. Les croissances par exploitation sont encore plus élevées, en raison de l'accroissement des superficies moyennes mises en valeur : en sec +269 %, en irrigué +715 % et en exploitation mixte + 310 %.

Les contributions du PDRI 2 à l'augmentation des productions nationales sont de 4,5 % et 6,2 % pour la tomate et la pomme de terre ; dans le domaine de l'élevage, les contributions du programme atteignent 9,3 %, (pour la viande bovine) et 8,9 % (pour les ovins) dans l'accroissement des productions nationales.

25. Les contributions du programme à l'amélioration du cadre de vie des habitants des zones des projets sont de l'ordre de 4,9 % pour l'électrification rurale (+ 12 600 ménages) et de 6,3 % pour l'alimentation en eau potable (+ 64 000 personnes).

A.5 Le programme de développement urbain intégré (PDUI)

26. Trois objectifs essentiels sont poursuivis par le PDUI :
- L'impulsion dans les zones d'intervention d'une dynamique de développement économique par le développement des ressources humaines ainsi que par la promotion des activités et de l'emploi
 - L'amélioration des conditions de vie et de desserte en infrastructures, équipements publics et services collectifs et la réduction des écarts par rapport à la ville,
 - L'intégration urbaine, économique et sociale de la population du quartier dans leur environnement communal.
27. Le programme d'intervention du PDUI s'articule autour de 3 composantes principales :
- la promotion des activités et de l'emploi,
 - l'amélioration des conditions de vie,
 - l'intégration sociale et le développement communautaire.
28. Le programme PDUI se compose des actions suivantes, respectivement de la responsabilité des organismes suivants :
- Composante promotion des activités et de l'emploi :
 - * Micro-projets : FONAPRA, BTS, le fonds 21-21
 - * Artisanat : crédits propres PDUI et ONA
 - * Zones d'activités et micro-zones industrielles : Pris en charge par le PDUI,
 - * Formation : PDUI (70%) et autres programmes (ANETI, FNE, PRD)
 - Composante infrastructure : PDUI : 70% et communes 30%

- Composante “intégration sociale et développement complémentaire” et “appui à la préparation et à la réalisation des projets” : 100% PDUI.
29. Le coût total du programme s'élève à 85,3 millions de dinars contre 95,3 millions de dinars initialement programmés. La répartition par composante est la suivante :

Actions	Coût (M DT)
Actions productives	43,9
Infrastructures	25,2
Équipements sociaux collectifs	6,3
Études, fonctionnement et divers	9,9
Total	85,3

Le PDUI a été réalisé avec le concours de l'AFD, pour un montant de prêt s'élevant à 15,2 millions de dinars.

30. Les réalisations du PDUI ont permis la concrétisation de 2 827 projets de petits métiers, avec création de plus de 5 100 emplois et de 6 523 projets dans l'artisanat, avec création de plus de 7 500 emplois.
31. L'évaluation de la composante « promotion des activités et de l'emploi » aboutit aux constats suivants :
- Les actions ont été introduites dans le programme et mises en œuvre de façon uniforme et répétitive dans tous les projets souvent sans adaptation aux conditions locales.
 - Elles ont constitué le programme standard de la composante productive dans tous les projets.
 - Les formes d'intervention semblent avoir eu des limites objectives dues :
 - à la réalité des quartiers bénéficiaires qui n'offrent pas toujours des opportunités suffisantes de marché. Les difficultés de commercialisation touchent 32% des promoteurs de petits métiers et 65,8% des artisans ;
 - à la trop grande concentration sur les actions relatives à la micro-entreprise et au travail artisanal ;
 - à l'importance excessive donnée à l'octroi de crédits aux promoteurs au dépens des actions d'accompagnement (promotion de la qualité, formation, commercialisation,...). Un besoin de formation technique a été exprimé par 60% des promoteurs PM et 20% d'artisans contre un besoin de formation en gestion par 18% des promoteurs PM et 51% d'artisans.
 - à la faible implication des Régions et des Communes au stade de la définition des programmes, étant donné qu'elles n'étaient pas impliquées dans le financement des équipements économiques.
 - La programmation des zones d'activités quasi-systématique (28 zones sur 32 projets) semble être loin d'atteindre ses objectifs. Ce nouveau type d'équipement a souffert d'une définition imprécise, d'une programmation systématique indépendamment des besoins et de localisations défavorables. Ces faiblesses se sont traduites par un faible taux d'occupation et un taux élevé de départs.
 - L'incitation à l'installation de grandes et moyennes entreprises par l'aménagement de zones et de locaux industriels s'est par contre révélée très positive pour la création d'emplois.

32. Pour la composante « amélioration des conditions de vie », l'évaluation des effets du PDUI se résume à trois constats majeurs :
- Le choix des actions a été en général pertinent et adapté aux besoins prioritaires.
 - La complémentarité avec les autres interventions (PNRQP, PIC) a été effectivement assurée. Cependant le dimensionnement des interventions pour cette composante a surtout obéi aux ratios uniformes pré-établis en matière d'enveloppe de financement, plus qu'aux besoins de chaque quartier.
 - La non prise en compte des inégalités des niveaux d'équipement des quartiers pour dimensionner la composante infrastructures des programmes a provoqué un impact assez inégalement ressenti sur les quartiers et une persistance des écarts entre le niveau d'équipement des différents sites d'intervention
33. Du point de vue de la gestion du programme PDUI, un certain nombre de faiblesses sont apparues :
- L'implication des collectivités locales dans le financement et les décisions sur l'opportunité et la définition des actions est ressentie comme faible, ce qui est à l'origine d'erreurs de programmation de certaines composantes et en particulier des zones d'activité.
 - Au stade de la mise en oeuvre des projets, il y a eu des insuffisances dans la maîtrise d'ouvrage et dans l'exécution dues essentiellement :
 - à la faiblesse des moyens de gestion du projet
 - à l'absence de structure régionale du projet comme cadre de concertation entre les intervenants et de préparations des prises de décisions par le gouverneur.
 - à l'absence d'expertise et de ressources pour l'appui à la réalisation des projets
 - Dans les opérations des composantes productives, les performances n'ont pas répondu aux attentes et aux missions définies dans les conventions passées avec le CGDR du fait de la faiblesse des moyens dont disposent les services régionaux des opérateurs et de la faiblesse ou de l'absence de ressources prévues.
 - La composante « amélioration des conditions de vie » n'a pas connu ces faiblesses dans le montage et la gestion grâce à l'implication des communes et des opérateurs bien expérimentés dans la mise en œuvre (ARRU/DREH).
 - Le CGDR a manqué de ressources pour l'appui à la mise en œuvre sous forme de crédits d'assistance technique. Il a également rencontré de difficultés pour assurer le suivi du fait des insuffisances du système d'information mis en place pour le PDUI et de la non production systématique de rapports de suivi ou d'exécution par la plupart des opérateurs.

A.6 Projets présidentiels réalisés dans le cadre du PDRI et du PDUI

34. Ce sont des projets améliorés décidés suite à des réunions extraordinaires de certains conseils régionaux présidé par le président de la république.

Les projets présidentiels du PDRI sont au nombre de 7 répartis sur 6 gouvernorats : Sidi Bouzid (2 projets), Siliana, Kasserine, Le Kef, Jendouba et Zaghuan (1 projet chacun), ils touchent 62.000 habitants dont 1160 bénéficiaires directs. Le coût de ces projets s'élève à 24 millions de dinars, la répartition par composante est la suivante :

Actions	Coût (M DT)
Actions productives agricoles	13,4
Actions productives non agricoles	1,5
Infrastructures et amélioration des conditions de vie	8,6
Études et fonctionnement	0,5
Total	24,0

Les projets présidentiels du PDRI ont été réalisés avec le concours du FADES. Au 31/10/2005, les budgets consommés s'élèvent à 9,029 millions de dinars, ils ont permis la création et la consolidation de 700 emplois directs et l'offre de 49 mille jours de travail (réalisation des actions de CES, parcours, pistes et constructions).

35. Les projets présidentiels relevant du PDUI sont au nombre de 5 répartis sur 4 gouvernorats (2 projets à Siliana et 1 projet unique pour chacun des gouvernorats de Kasserine, Le Kef, et Manouba). La population touchée par ces projets est de 34912 habitants. Les actions productives concernent 337 micro-projets de petits métiers (créations et consolidations), 570 micro-projets d'artisanat (créations et consolidations) et la formation de 922 promoteurs dans des activités diverses. Le coût de ces projets s'élève à 15,5 millions de dinars La répartition par composante est la suivante :

Actions	Coût (M DT)
Actions productives	7,58
Infrastructures et équipements sociaux collectifs	6,49
Études et fonctionnement	1,46
Total	15,53

Au 31/10/2005, les budgets consommés s'élèvent à 7,6 millions de dinars et ont permis la création et la consolidation de 152 projets de petits métiers, 238 projets d'artisanats et la formation de 586 promoteurs. Les emplois créés jusqu'à cette date sont de 468 (211 dans les petits métiers et 257 dans l'artisanat).

A.7 Les bilans et les recommandations pour le futur PDI

36. Des deux évaluations faites sur le PDRI 2 et le PDUI, certains enseignements et recommandations peuvent être établis afin d'orienter le futur PDI sur des voies et moyens plus efficaces et mieux adaptés aux conditions prévalant en 2005, alors que les deux programmes précédents, datant de 1993, ne pouvaient, bien entendu, prendre en compte la création, entre-temps, de nombre de nouvelles institutions et sources de financement des projets de développement.
37. Conformément aux analyses des conventions avec les bailleurs de fonds internationaux, une proposition générale peut être avancée lors des négociations avec ces derniers. Cette proposition se base sur des négociations d'une enveloppe de financement correspondant à un pourcentage du programme global. Le tirage sur cette enveloppe se fait en fonction de l'avancement des projets (débours) à condition que les projets correspondent aux critères d'éligibilité et sur la base du justificatif des dépenses « bancables ».

Cette formule, utilisée par la BIRD en particulier, dans le financement du genre PISA (Prêt d'Investissement au Secteur Agricole) est beaucoup plus souple et permet, entre autres avantages :

- si un projet n'est pas prêt techniquement, de reporter les efforts financiers et les requêtes pour d'autres projets analogues qui eux, sont prêts à être exécutés
 - de faire varier la part respective allouée à l'origine (mais en principe seulement) à telle ou telle composante, sans se fixer sur une liste de projets intouchables.
38. Les grandes orientations préliminaires sur les modes de gestion et de financement du futur PDI, telles qu'elles découlent de l'évaluation du PDRI 2, peuvent se résumer, de manière non exhaustive, en cinq axes :
- sans préjuger de ses sources de financement, assurer une fongibilité des ressources mobilisées, avec des grilles de financement (crédit, subvention, apport) limitées en nombre et uniques pour chaque type de projet ;
 - identifier des projets de plus grande importance unitaire et de moindre nombre, avec, partout où cela s'avère possible, un nombre limité, voire unique de bénéficiaires (collectivités, communautés, groupements volontaires), de manière à simplifier et rendre moins onéreuses les opérations de gestion du programme ;
 - ne pas figer, dès le départ, les projets, mais, de préférence, définir des critères d'éligibilité clairs et anonymes, permettant d'ouvrir le financement aux projets dès qu'ils répondent à ces critères, qu'ils sont à maturité, et qu'ils sont soumis sur l'initiative d'un bénéficiaire ;
 - profiter de la décentralisation, plus importante aujourd'hui, vers les autorités régionales, pour limiter les arbitrages à l'échelle nationale, simplifier (réduire) le nombre des échelons d'examen et de décision, sauf pour des réaffectations d'enveloppes en cas de défaut ou de retard de consommation des ressources ;
 - mettre en place, dès le départ, un système de saisie, de traitement et de transfert d'informations le plus automatisé possible et équiper les cellules de suivi des moyens nécessaires et adaptés.
39. De son côté, l'évaluation du PDUI aboutit aux recommandations suivantes :
- évoluer vers une conception de formes d'intervention moins standardisées, plus adaptées aux situations réelles ;
 - investir dans les moyens d'expertise et d'assistance technique et dans la consolidation de la capacité de gestion des régions ;
 - pour des projets essentiellement orientés vers la « promotion des activités et de l'emploi », diversifier les formes d'interventions et se rapprocher plus d'autres secteurs et programmes ; il serait aussi judicieux d'examiner la possibilité de passer des projets de quartiers vers des projets à plus grande échelle : commune ou délégation ;
 - pour des composantes d'« amélioration des conditions de vie », aller vers une plus grande insertion des interventions dans les programmes de même nature ;
 - conférer plus de pragmatisme aux partenariats existants ou à développer en allant vers des formes innovantes qui mettraient à la disposition des acteurs locaux plus de moyens, notamment en recourant à des maîtres d'œuvres privés ;

- donner plus de moyens aux régions pour une meilleure prise en charge des projets ; cela pourrait se faire par le biais de l'instauration de véritables unités de gestion de projets à l'échelle régionale.
40. De manière plus générale, et pour assurer la durabilité des projets à réaliser, il est recommandé :
- de favoriser la constitution ou le renforcement de structures de type associatif pour prendre en charge l'exploitation et la maintenance des aménagements, équipements et biens collectifs ;
 - d'assurer des mécanismes de suivi et d'accompagnement des activités productives, même légers, après l'achèvement du projet ; ces mécanismes pourraient s'appuyer sur des ONG et associations locales qui recevraient la formation adéquate et entreraient en partenariat direct avec le CGDR ; d'autres solutions sont également envisageables : implication des structures publiques spécialisées (ANETI, ONA, ..), et des structures décentralisées du ministère chargé du développement (ODNO, ODCO, ODS, ..).

B. Le nouveau programme de développement intégré (PDI)

41. Le rapport principal du X^e plan de développement économique et social (2002-2006) avait préconisé la conception et la mise en place d'un nouveau programme de développement intégré, en continuité et en remplacement des deux programmes de développement rural intégré (PDRI 2) et de développement urbain intégré (PDUI).
42. Tout en maintenant comme priorités les projets de développement des régions montagneuses, forestières et frontalières, le document du plan insiste sur la mise en valeur des synergies entre l'économie rurale et les activités trouvant place dans les villes, activités directement ou indirectement liées aux activités de l'agriculture, de l'élevage et de la foresterie.

Dans le texte qui suit, on examinera successivement le contexte dans lequel sera bâti le futur PDI, puis la conception de ce nouveau programme.

Le contexte du développement régional

43. Au cours des dix dernières années (entre les recensements de 1994 et de 2004), d'immenses progrès ont été accomplis :
 - dans l'amélioration des infrastructures et donc de la qualité de vie des citoyens,
 - dans la promotion des ressources humaines et de l'emploi,
 - dans les services sociaux et collectifs,
 - le tout étant accompagné et impulsé par la mise en place de mécanismes d'appui et la création ou le renforcement d'institutions vouées à l'œuvre de développement.

B.1 L'infrastructure de base

44. L'électrification du pays, qui n'était que de 85,9 % en 1994, avec 5 régions où le taux d'accès des ménages à l'électricité sur réseau public était inférieur à 70 %, s'est généralisée, grâce aux programmes d'électrification rurale de la STEG, et s'est établie en 2004 à 98,9 % pour l'ensemble du pays et aucune région en dessous de 96,5 %. Ce résultat est considéré comme la limite supérieure techniquement possible et, dans les quelques zones où le raccordement est trop coûteux, l'électricité photo-voltaïque supplée, pour des besoins plus modestes, au réseau public.
45. Le raccordement à domicile à un réseau d'eau potable (que la SONEDE installe et gère) est passé de 69,1 % en 1994 (dont 5 régions à moins de 50 %) à 83,5 % en 2004, avec seulement 2 régions à moins de 55 %. Parallèlement, les services du génie rural ont développé, sur des financements divers, des réseaux communautaires d'eau potable en milieu rural (gérés par l'association des usagers) qui ont porté globalement le taux d'accès à une source d'eau potable de qualité à un peu plus de 95 %.
46. Le raccordement à un réseau d'égouts est, pour les populations vivant en agglomération, un gage essentiel de qualité de vie et de sécurité sanitaire ; en milieu communal, il a atteint le ratio important de 75,4 %. En milieu « rural », le ratio de 4,8 % est moins significatif, car correspondant à quelques localités équipées mais non érigées en communes. L'ONAS a entrepris, pour le compte de l'État, d'abord à titre pilote, puis pour une cinquantaine de localités où la conjonction d'une alimentation publique en eau

potable et d'une densité d'habitat élevées font de l'assainissement dit « rural » une priorité élevée. La gestion future de ces équipements (réseaux, étangs de lagunage, stations d'épuration adaptées, éventuellement réseaux d'irrigation à l'aval) par d'autres services que ceux de l'office est envisagée comme une chance d'échapper à la gestion directe, puis à une délégation de gestion postérieure, et d'impliquer directement les collectivités usagères, à l'instar de l'eau potable rurale.

47. La téléphonie fixe, depuis l'entrée en service de deux réseaux de téléphonie mobile, particulièrement bien adaptés aux usages « voix » quelle que soit la résidence et le lieu de travail, n'est plus un problème crucial, mais reste quand même une priorité pour le développement, surtout pour les transmissions d'informations numérisées et de communications autres que verbales. De 15,2 % en 1994, le taux d'équipement des ménages est passé à 35,6 % en 2004, avec d'importantes disparités (51 % à Tunis, 13,5 % Sidi Bouzid) qui découlent, principalement mais pas uniquement, de la concentration ou dispersion des populations.
48. Les réseaux de transport routier, grâce à un investissement massif et en forte croissance de l'État, offrent une densité (32 000 Km de routes classées) très appréciable et un état très satisfaisant. Les programmes spécifiques de création, d'amélioration, de renforcement ou de bitumage des pistes agricoles n'ont cessé de se développer et les poches restant à désenclaver sont devenues presque marginales, même si des améliorations locales et un entretien généralisé restent des priorités du ministère de l'équipement.

B.2 Les ressources humaines et les équipements collectifs

49. Le développement de la Tunisie, et en particulier le développement équilibré entre ses régions, s'est toujours appuyé sur l'homme, sa principale ressource. Éducation de base et secondaire, santé, culture, formation professionnelle, sont l'objet de programmes d'investissement largement répartis sur l'ensemble des régions et programmés sur la base de situations démographiques en temps réel. Depuis une dizaine d'années, cette régionalisation des moyens s'est étendue aux hôpitaux, aux facultés universitaires, écoles d'ingénieurs et instituts supérieurs de technologie, etc. dont pratiquement toutes les régions sont aujourd'hui pourvues et qui forment un réseau de transmission du savoir et des compétences proches des populations et un vivier pour les économies locales.
50. Cependant, le rythme de création d'emplois n'a pas toujours suivi le développement qualitatif des ressources humaines, et le chômage est encore un problème crucial à résoudre. Le taux global est tombé de 15,6 % en 1994 à 13,9 % en 2004, mais avec des disparités régionales, et surtout locales, très importantes (plus de 25 % à Zaghuan et Kasserine, par exemple). La création d'emplois, grâce à des mécanismes de financement et des institutions sans cesse renforcés, reste la première priorité de l'État, que ce soit dans la qualification de ces emplois (économie du savoir) que dans une meilleure répartition sur le territoire national.

B.3 Les instruments et les organismes d'appui au développement régional et local

51. C'est au cours de la dernière décennie, qu'ont été mis en place la plupart des instruments et organismes spécialisés d'appui au développement, au sens large du

terme, c'est-à-dire l'amélioration du cadre de vie, la dynamique régionale, les créations d'emploi et de petits métiers, etc.

Le financement des projets

52. Le Fonds de solidarité national (FSN ou 26-26), depuis 1993, a été chargé de la résorption des régions les plus démunies, dites « zones d'ombre », en les équipant (eau, électricité, pistes, équipements socio-collectifs, amélioration de l'habitat, etc.) et en finançant des projets générateurs de revenus (jusqu'en 1997-2000, où la BTS a pris le relais technique, puis financier). Ses interventions sur 12 ans ont mobilisé 761 millions de dinars et ont permis de réaliser:
- l'aménagement de 4 400 Km de routes et pistes
 - l'amélioration de 62 600 logements
 - l'électrification de 71 500 maisons et l'alimentation en eau potable de 80 900 ménages
 - le financement de 61 500 projets générateurs de revenus.
- Son rôle futur sera nécessairement plus limité, compte tenu de la réussite de ses objectifs.
53. Le Fonds national pour l'emploi (FNE ou 21-21), depuis 2000, œuvre pour la reconversion de diplômés de l'enseignement supérieur vers des métiers relevant des NTIC, des médias et des enseignements spécialisés à caractère social, les formations-emplois pour les jeunes sans instruction, l'aide à la création de petites entreprises et emplois indépendants, l'insertion d'apprentis dans les zones les plus défavorisées. Les bénéficiaires du FNE sont passés en 5 ans de 51 500 à 118 500.
54. La Banque tunisienne de solidarité (BTS), depuis 1997, a relayé le FSN dans la distribution de micro-crédits à des promoteurs de petits projets et entreprises personnelles ne présentant pas de garantie suffisante pour le système bancaire classique. Plus de 73 600 dossiers de prêt ont été accordés, permettant la création de 106 000 emplois. le taux de recouvrement des crédits dispensés a toujours été légèrement supérieur à 50 %.
55. Des agences nationales comme l'API et l'APIA ont vu, avec les nouveaux codes et modalités d'encouragement aux investissements (1993 et 1994 modifiés en 1999), une partie des dossiers qu'elles approuvent classés à des conditions de financement favorables (primes d'investissement par le FOPRODI) au titre du développement régional (15 %) ou du développement régional prioritaire (25 %) dans des délégations bien précises (13 et 125 respectivement).
56. Parmi les autres sources de financement pour des projets régionaux et novateurs, il faut citer les 40 sociétés d'investissement en capital-risque (SICAR), dont 7 d'entre elles ont des vocations régionales. En complément à ce dispositif, une nouvelle institution, la Société tunisienne de garantie (SOTUGAR), créée en 2003, offre aux établissements de crédit et aux SICAR ses services de garantie contre les risques sur les projets financés. Enfin, depuis cette année, une nouvelle banque spécialisée dans le financement des petites et moyennes entreprises, la BFPME, intervient en cofinancement des autres établissements de crédit pour des projets allant de 80 000 à 4 millions de dinars.

Les bénéficiaires et gestionnaires

57. Outre les bénéficiaires « usuels » des programmes PDRI 2, PDUI et des autres fonds et mécanismes de soutien au développement régional et local (exploitants agricoles, pêcheurs, artisans, sociétés, pour les projets de production et d'emploi ; collectivités locales pour les aménagements et infrastructures publics), trois autres catégories d'institutions, à caractère communautaire et/ou mutualiste, devraient pouvoir, et bénéficier, et promouvoir, des projets régionaux et locaux de développement.
58. Les ONG, dont le nombre et la variété des vocations se sont considérablement amplifiés au cours des dernières années, devraient être parmi les acteurs privilégiés pour l'inspiration et le conseil de projets novateurs sortant, pour la plupart, du cadre classique de montage et de financement.
59. Les Groupements de développement dans l'agriculture et la pêche (GDAP), instaurés en 2004 en remplacement progressif, sur trois ans maximum, des anciennes associations ou groupements d'intérêt collectif spécialisés (eau potable, irrigation, forêt, etc.), voient leurs attributions largement étendues et orientées vers des activités productives et commerciales et, plus généralement, vers toute mission visant le renforcement de l'intérêt collectif de leurs adhérents.
60. Enfin, les coopératives de services agricoles (CSA), avec leur nouveau statut de sociétés mutuelles de services agricoles, devraient voir leur rôle se renforcer dans des projets pouvant déborder la seule production agricole.

Les structures décentralisées

61. En plus des municipalités, à l'échelle de leur territoire, deux structures régionalisées ont des attributions majeures et renforcées dans le développement régional et local :
 - les conseils régionaux, responsables de la conception, de l'exécution et du suivi des différents programmes régionaux ;
 - les conseils locaux de développement, à fonction consultative, institués en 1994 à l'échelle de chaque délégation, et chargés, entre autres, de :
 - donner leur avis sur les programmes et projets locaux de développement et présenter des propositions pour fixer les priorités et la programmation afin d'assurer plus de coordination et de complémentarité entre elles,
 - la participation à l'élaboration du plan de développement régional en ce qui concerne la circonscription de la délégation,
 - de présenter au gouverneur des rapports périodiques comprenant leurs propositions et leurs recommandations au sujet de toutes les questions qui leur sont soumises.

La conception du programme de développement intégré

62. Les propositions que nous faisons ici résultent de l'évaluation des expériences du PDRI 2 et du PDUI, de l'évolution des politiques et instruments au cours de la dernière décennie, de l'état des lieux en 2004-2005 comparé à celui de 1993, des priorités nouvelles qui sont ainsi entre-temps apparues, ainsi que des recommandations générales figurant dans plusieurs documents de planification et de stratégie adoptés par le gouvernement tunisien.

B.4 Les orientations stratégiques du développement régional

63. Ces orientations apparaissent dans plusieurs documents, dont, notamment :
- le programme présidentiel pour la période 2004-2009,
 - le X^e plan quinquennal de développement économique et social
- et,
- l'accord de coopération entre le gouvernement tunisien et le Programme des Nations Unies pour le Développement.
64. En l'absence des documents préparatoires du XI^e plan de développement économique et social (2007-2011), les références de planification sont celles du plan précédent. Les principales orientations qui touchent au développement régional portent sur les volontés affirmées de réaliser :
- la préservation des équilibres globaux et l'amélioration de la compétitivité de l'économie,
 - l'attention sur le capital humain et le potentiel technologique, ce qui nécessite l'intensification de l'investissement dans le savoir,
 - l'indissociabilité des dimensions économique et sociale en mettant l'accent sur les exigences du développement social,
 - l'attention particulière à accorder aux équilibres stratégiques relevant du développement régional, garant de la cohésion nationale et de l'instauration des fondements d'un développement durable,
 - la relance de l'investissement dans les secteurs à forte intensité d'emploi,
 - un rôle prépondérant de la région dans la création des micro entreprises en vue de promouvoir l'emploi local,
 - la dynamisation de l'investissement dans les zones à niveau d'activité moyen et faible en prenant en considération leurs capacités et spécificités (agriculture, petits et moyens métiers, tourisme culturel, tourisme rural et services divers) en développant leur infrastructure de base et en renforçant leurs équipements et services publics, tout en donnant la priorité aux activités nouvelles,
 - le développement accru des services et activités économiques à haute valeur ajoutée,
 - la promotion d'activités économiques dans les différentes régions du pays en fonction de leur potentiel humain et de leurs ressources naturelles disponibles
 - une croissance intégrée et globale pour sortir le milieu rural de sa position secondaire
 - le soutien aux zones prioritaires et à problématiques spécifiques (zones frontalières, désertiques, montagneuses, minières)
 - la satisfaction des besoins du marché du travail et des spécificités des demandeurs d'emplois et de leurs ambitions ainsi que l'élaboration de programmes spécifiques pour l'emploi dans les milieux urbains et ruraux au profit des délégations dont les taux de chômage sont les plus élevés,
 - le développement de l'infrastructure de base et des équipements collectifs, tels que les communications et les routes,
 - l'intensification des investissements dans les régions de l'intérieur afin d'aboutir à un développement global et équilibré au sein du pays.

65. La stratégie du développement régional s'appuie ainsi sur cinq axes :
- Amélioration de la compétitivité des régions,
 - Renforcement de la complémentarité entre régions,
 - Développement des zones prioritaires,
 - Consolidation du rôle du secteur privé,
 - Développement de la coopération internationale décentralisée.
66. Les 21 points du programme présidentiel pour la période 2004-2009 portent, pour beaucoup d'entre eux, sur des volontés politiques intéressant l'avenir des régions.
67. Trois actions principales sont au premier plan de cette préoccupation nationale et stratégique qu'est l'emploi :
- création d'une association de développement locale spécialisée dans la distribution du micro-crédit dans chaque délégation,
 - stimulation de l'emploi indépendant comme source de création d'emplois en allégeant les conditions exigées des petits métiers et des professionnels de l'artisanat pour participer aux marchés publics,
 - mise en place d'un mécanisme adapté pour l'identification des gisements d'emplois dans chacune des régions du pays en fonction de ses ressources naturelles et de ses avantages spécifiques.
68. Le développement de l'économie du savoir, qui va trouver prochainement une de ses consécutions, à Tunis, lors du prochain Sommet mondial sur la société de l'information de novembre 2005, est un des points majeurs du programme présidentiel, qui prévoit :
- la mise en place d'un réseau permettant la connexion à l'Internet dans toutes les régions du pays,
 - la création d'un centre public d'Internet dans chaque localité (publignet) avant la fin de l'année 2009,
 - l'instauration d'une subvention à concurrence de 50% du coût au profit de tout jeune qui créerait, dans les localités, un projet dans le domaine des technologies de la communication ;
 - l'encouragement à la création d'associations pour la diffusion de la culture numérique dans tous les gouvernorats,
 - la mise en place d'incitations et d'encouragements au profit des associations qui adjoindraient à leurs activités habituelles des programmes immatériels et de nouveaux sites sur le réseau,
 - le développement du réseau téléphonique pour atteindre une couverture de 80% en 2009.
69. La région devient, dans le programme présidentiel, un acteur majeur du développement économique, par le rôle qui lui est dévolu dans :
- la stimulation de l'initiative privée et le renforcement du rythme de création d'entreprises à travers la mise en place d'une première génération de contrats de programmes sectoriels entre l'État et les conseils régionaux.
 - la diversification de la base économique dans les régions
 - la consolidation des ressources financières et humaines des régions :

- en transférant à celles-ci des ressources budgétaires additionnelles, pour leur permettre d'accomplir de nouvelles tâches dans divers domaines, notamment dans ceux de l'infrastructure et des équipements collectifs
 - en établissant un programme spécifique, visant à attirer vers les régions, les cadres, et les compétences susceptibles de renforcer les capacités des futurs centres d'affaires régionaux.
 - la stimulation de la coopération internationale décentralisée :
 - en conférant des attributions plus étendues aux conseils régionaux et aux municipalités dans le domaine de la coopération décentralisée,
 - en renforçant la participation de la société civile à la dynamisation des mécanismes et structures de coopération internationale décentralisée, de manière à faire de celle-ci l'un des facteurs du partenariat avec l'extérieur.
70. Dans le monde rural, dominé par les activités agricoles, d'élevage et d'exploitation des ressources naturelles, le programme présidentiel met l'accent sur :
- la promotion des zones rurales en y renforçant la fixation de la population :
 - par la création de services agricoles itinérants et de petites et moyennes unités industrielles de première transformation des produits agricoles,
 - par la réalisation d'un taux moyen national d'approvisionnement en eau potable, de 95% avant 2009, tout en garantissant un minimum de 85% pour les zones rurales.
 - l'amélioration de la compétitivité de nos produits agricoles :
 - en établissant un nouveau système de certification de la qualité et de la sécurité sanitaire de nos produits agricoles,
 - en oeuvrant à doubler la production de l'agriculture biologique, d'ici 2009 et à renforcer à l'exportation de ses produits.
 - la mise sur pied de structures d'appui efficaces :
 - en attribuant de nouveaux rôles aux groupements professionnels et aux centres techniques, à l'instar de l'appui aux entreprises de production, de transformation et de commercialisation,
 - en renforçant la formation professionnelle et la mise en valeur de nouveaux métiers dans ce secteur.
71. Enfin, un grand principe appuie les préconisations précédentes, celui que la région est un pôle actif de développement, que l'État cherche à renforcer ses attributions et à impliquer la société civile dans la gestion de ses affaires. À cet effet, le programme présidentiel prévoit, entre autres, la stimulation de la démocratie locale :
- en renforçant les attributions des conseils régionaux,
 - en diversifiant les modes de participation du citoyen à la gestion des affaires de sa région.
72. L'accord entre le PNUD (ONU) et le Gouvernement tunisien pour la période 2002-2006 ne fait que confirmer les orientations décrites ci-dessus :
- résorption des disparités régionales à travers la mise en place d'interventions basées sur une meilleure analyse de la localisation géographique des groupes vulnérables et des populations à besoin spécifiques,

- interventions sous forme d'un appui à la formulation de programmes ciblant les besoins spécifiques de la femme rurale, tout particulièrement au plan de la résorption des disparités en matière d'éducation et de santé,
- renforcement du processus de décentralisation par l'établissement de partenariats dynamiques entre les administrations locales et le mouvement associatif pour un développement humain durable et par le développement des initiatives de coopération décentralisée mobilisant les différents acteurs régionaux et locaux (administrations, collectivités et mouvement associatif) des pays de la rive Nord de la Méditerranée,
- intégration de l'outil « technologies de l'information et de la communication » dans le processus de développement régional,
- maximisation de l'impact des interventions engagées en :
 - évitant une dispersion des activités sous forme de micro-projets sans impact visible et mesurable ;
 - mettant en synergie les interventions, en privilégiant les initiatives coordonnées et multi sectorielles dans le cadre d'une approche programme;
 - mettant un terme aux projets d'assistance classique et en privilégiant une coopération articulée autour du conseil stratégique et du plaidoyer, à l'appui des stratégies et politiques de développement.

B.5 L'expérience internationale du développement intégré

73. L'objectif recherché en matière de développement intégré est "un meilleur équilibre" dans les efforts de développement en mettant l'accent sur l'interdépendance et l'intégration des divers éléments en jeu : le social, le structurel, la gouvernance, l'environnement, l'économique et le financier. Ce cadre de développement intégré, proposé par la Banque mondiale, a permis de passer d'une approche orientée projet à une approche globale et intégrée qui allie la dimension macroéconomique aux aspects structurels, matériels et humains.
74. L'apport de cette nouvelle approche est d'offrir la possibilité de veiller à la fois aux éléments macroéconomiques de base et aux aspects sociaux et structurels, de trouver un juste milieu entre les priorités immédiates et celles à plus long terme, et de s'intéresser aux synergies intersectorielles fondamentales.
75. Des mécanismes de consultation efficaces sont le gage d'une large participation des acteurs de la société civile et du secteur privé. La consultation est institutionnalisée, c'est-à-dire qu'elle fait partie intégrante du mode de gouvernement.
76. Une coordination efficace entre tous les partenaires passe par des modalités arrêtées à l'échelon national pour permettre la bonne circulation de l'information et le resserrement des liens entre les intervenants, et suppose que le gouvernement joue un rôle moteur et fixe des orientations claires.
77. D'autres expériences, pilotées entre autres par l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), portent principalement sur les recommandations suivantes :
 - situer les programmes axés sur l'agriculture dans le contexte général du développement rural, afin de prendre en compte un certain nombre d'autres

questions: économie extra-agricole, durabilité de l'environnement, infrastructure, et prestation de services financiers et sociaux,

- reconnaître que les facteurs physiques, culturels, sociaux, économiques et politiques sont propres à chaque région,
- faire participer les bénéficiaires à la planification et à la mise en oeuvre des projets, afin d'encourager une responsabilité partagée,
- réunir les bénéficiaires dans des groupes communautaires, afin d'améliorer leurs productions, leurs débouchés et leurs pouvoirs de négociation, de même que pour préserver l'héritage culturel local et le savoir traditionnel,
- reconnaître que les femmes contribuent dans une proportion susceptible d'atteindre de hauts niveaux à la production agricole, faire participer les femmes et les jeunes à la planification et à la mise en oeuvre des projets,
- agencer les connaissances nouvelles et traditionnelles de manière à favoriser le renforcement des capacités locales de recherche en faveur du développement à long terme,
- adapter avec discernement les produits technologiques en provenance des pays développés afin de tenir compte des conditions sociales, économiques et environnementales propres à chaque région,
- établir un équilibre entre la nécessité de protéger l'environnement et la croissance économique, le développement communautaire et l'augmentation de la production.

B.6 Le cadre conceptuel du PDI

78. Les indices de développement humain, économique et social de la Tunisie, selon les différents auteurs et institutions internationales publiques et privées, sont de très bon niveau. Pour les « Objectifs de développement du Millénaire », ou ; « *Millennium Development Goals* » adoptés à Johannesburg en 2003, la Tunisie a déjà réalisé presque parfaitement, et dès 2003, la complétude des six premiers et s'est attelée fermement à la définition détaillée du septième objectif « Développement durable » ainsi que du huitième « Introduction et généralisation des techniques nouvelles de la communication et de l'information », qui devrait être concrétisé en novembre 2005, lors du Sommet Mondial de la Société de l'Information. Par ailleurs, selon le dernier Rapport mondial sur le développement humain publié par le PNUD (2005), l'indice de développement humain de la Tunisie est de 0,753, il permet de classer le pays au 89^{ième} rang sur un total de 177 pays étudiés.
79. En dehors de ces réussites prouvées, la Tunisie est cependant confrontée à un problème toujours aigu, celui de l'emploi, dans l'absolu au niveau national et, plus encore, dans certaines régions et localités, en raison de disparités très marquées. C'est dans la résolution de cette question que les actions de développement régional devraient trouver leur première priorité.

L'identification des projets

80. Le principe adopté est celui de la sélection de projets à intégrer au programme de développement intégré, en partant, par hypothèse, d'identifications et de conceptions d'origine locale dans les délégations ayant les plus forts taux de chômage. Ces projets devront être porteurs de fortes créations d'emploi et de valeur ajoutée, ce qui requiert

des projets innovants, autres que ceux du simple renforcement des activités existantes (pour lesquelles tous les dispositifs d'aide et d'impulsion ont finalement montré une relative impuissance à gommer les disparités géographiques, en raison principalement d'une standardisation des aides et conditions d'agrément et de financement), et assis sur le développement des potentiels et des spécificités régionales et locales, dûment constatées et évaluées.

81. Sans entrer dans le détail des investigations à réaliser et à faire entériner par les instances locales (comités locaux de développement au niveau des délégations choisies), il faudra, dans l'identification et la sélection des projets proposés par tous les acteurs économiques et institutionnels locaux, tenir soigneusement compte :
- des spécificités naturelles de la délégation, notamment sa flore et sa faune, en ne se limitant plus au secteur agricole mais en envisageant le développement d'un nouveau secteur en forte croissance de demande locale et internationale, le tourisme écologique,
 - des synergies potentielles entre plusieurs délégations voisines dans ce domaine, pour des projets concrétisés sur place, mais à vocation géographique plus vaste,
 - du potentiel humain de la délégation, en termes de caractéristiques démographiques, de catégories de chômeurs, de nature des emplois recherchés, d'habitudes culturelles et sociétales, et des caractéristiques plus ou moins informelles de ces activités,
 - de la valorisation possible et économiquement rentable des produits du terroir, de la culture locale et des sites culturels,
 - de l'existence, sur place ou à proximité, d'institutions d'enseignement supérieur et technologique, de centres de formation professionnelle, de parcs d'activités ou technopoles de recherche et de pépinières d'entreprise, susceptibles de fournir aux projets du programme l'encadrement, l'assistance et l'animation nécessaires, de la part principalement de jeunes diplômés originaires de la région et attachés à son développement.

B.7 Les plans locaux de développement

82. La prise en considération de tous les attendus cités plus haut conduit à une double recommandation essentielle, qui est que :
- les projets éligibles aux financements du futur PDI et, de ce fait, intégrables à ce programme, doivent être, au préalable, des constituants approuvés de plans locaux de développement, proposés par les comités locaux de développement, pour leur délégation, et approuvés par le conseil régional du ressort,
 - la complémentarité entre les projets « PDI » et tous les autres projets de développement locaux, régionaux et nationaux intéressant la délégation concernée, doit être assurée par le conseil régional, pour éviter les redondances et les doubles financements.
83. Dans cette optique, l'aire d'intervention du PDI sera la délégation. Cette intervention, à caractère intégré et global, sera conçue de manière à dépasser les frontières naturelles et communales au sein de la délégation : elle portera aussi bien sur le milieu rural que le milieu urbain.

84. Le conseil local de développement jouera le rôle de mobilisateur et de modérateur au sein de ce processus. Il constituera la principale structure de planification et aura pour principale attribution l'identification des véritables potentialités et priorités locales et fera des recommandations et donnera ses avis sur la viabilité des projets que des promoteurs privés, associations et services publics lui soumettront pour incorporation au plan local de développement et, éventuellement, à un projet « PDI ». Ce conseil sera appuyé par le conseil régional qui étudiera ses propositions et retiendra celles qui seront recommandées au niveau central.
85. La conception des projets à intégrer au PDI doit obéir à l'exigence de dépassement de l'approche agricole, dominante dans le PDRI 2, au profit d'opportunités d'emplois autres que strictement agricoles, économiquement et financièrement rentables, mais peu exploitées. Dans ce contexte, les projets à mettre en place devront être identifiés en fonction des spécificités locales de chaque délégation, des nouvelles données relatives à la population des chômeurs et de l'évolution des secteurs d'activités.

Exemples de projets déjà étudiés et mûrs pour un financement

86. Parmi les projets possibles, on peut envisager, mais il faut dès l'abord préciser que ces idées de projet doivent émaner de promoteurs privés ou communautaires, sinon la promotion par l'État ou les collectivités locales (conseils régionaux et municipalités) relèverait de l'approche « top-down », c'est-à-dire « voici un projet conçu par nous, réalisez-le avec notre aide » :
- des projets de tourisme durable : qui peuvent inclure deux types de secteurs, l'éco-tourisme et le tourisme culturel ; les projets à mettre en place dans ces deux secteurs auront pour principale vocation la valorisation et la commercialisation du patrimoine naturel, des sites culturels, des produits du terroir et de la culture locale,
 - des projets novateurs qui s'adressent aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur en général et à ceux des Instituts Supérieurs d'Études Technologiques en particulier. Ils pourraient être mis en place en collaboration avec d'autres structures impliquées dans l'encadrement (à l'instar des pépinières d'entreprises) et le financement (à l'instar de la BTS) des jeunes entrepreneurs,
 - de projets agricoles orientés vers les problématiques principales du secteur, qui sont la gestion et l'économie des eaux, la dégradation des ressources naturelles en quantité et en qualité (des eaux, des sols et du couvert végétal) et la question agraire (remembrement, régularisation, parcellement et morcellement des terres),
 - de projets pour développer l'économie du savoir, combinant des projets individuels s'adressant à de jeunes diplômés et des projets publics d'infrastructures de facilitation du développement des technologies de l'information et de la communication (TIC),
 - de projets de protection de l'environnement : assainissement, travaux de conservation des eaux et des sols (érosion hydrique et éolienne) et aménagement des zones forestières et agricoles (reboisement, drainage des terres inondables, etc.)
 - de projets de promotion des petits métiers et de l'artisanat, comme dans les programmes PDRI 2 et PDUI.

B.8 Le plan d'action de mise en œuvre du PDI

87. Les projets du PDI ne peuvent être assimilés, au niveau d'une délégation donnée, à l'ensemble des projets de développement prenant en compte toutes les potentialités sociales, physiques, économiques ; les stratégies de développement local ne peuvent d'ailleurs être conçues que dans un espace géographique plus large. Cependant, les projets PDI devraient marquer un tournant dans l'approche même du développement régional. Intégrés dans des plans de développement plus vastes, ces projets devront constituer un levier essentiel pour le développement local.
88. Là où un "sous-développement" apparent constaté pourrait laisser penser qu'il n'y a pas d'avenir profond, on pourrait trouver, à rebours, des potentialités considérables, mais qui, pour diverses raisons historiques, techniques, sociologiques, etc., n'ont pas eu l'occasion d'être mises à profit.

Approche proposée

89. Les projets du PDI vont s'adresser aux délégations, à choisir, sur la base d'autres critères et orientations consignés dans le document du X^e plan et le programme présidentiel, l'objectif recherché étant toujours la création d'emploi, mais également la mobilisation et l'utilisation rationnelles des potentialités disponibles pour dynamiser le développement durable. Il s'agira de réfléchir et d'agir sur :
- des zones à problématiques spécifiques : zones frontalières, désertiques, montagneuses et minières (projets de mise en valeur),
 - des zones à niveau d'activité moyen et faible disposant de capacités spécifiques : ressources naturelles disponibles non ou peu exploitées, vestiges et monuments historiques pouvant faire l'objet de développement de tourisme culturel, activités agricoles spécifiques, petits et moyens métiers, artisanat, etc. (pouvant faire l'objet de projets de type "un village un produit", projet communautaire, etc.).
90. Pour y arriver, une connaissance profonde et mûrement réfléchie des potentiels économiques de chaque délégation, à diverses échelles, est nécessaire à la définition des actions "de développement" à court et long termes et à la diversification de la base économique locale. Autrement, le risque majeur serait de se lancer dans des programmes d'investissement et d'assistance ambitieux, souvent dispendieux, dont l'utilité finale pourrait s'avérer faible, voire nulle.
91. L'approche géographique devrait cependant être plus vaste et prendre en compte la dimension des aires d'attraction naturelle (géographique, sociale, économique) autour de centres ruraux et urbains soigneusement identifiés, ce qui assurera la complémentarité « ville » - « campagne » sur des bases réalistes.
92. Un élément primordial de mise en place des projets du PDI sera d'en préciser le recensement et d'en esquisser, pour chacune des délégations d'intervention, les rôles actuels et potentiels : simples centres de regroupement de services à la population, centres de services d'appui à l'agriculture, centres de petite industrie agro-alimentaire ou artisanale, relais de tourisme et/ou culturels, ... rôles multiples, ainsi que l'aire d'influence naturelle.

93. L'utilisation et la mise en place d'une approche participative qui implique directement les bénéficiaires dans la détermination de leurs besoins et priorités est, à notre avis, une condition *sine qua non* de réussite à terme des projets.
94. L'approche proposée s'inscrit dans le cadre d'une logique fondée sur les concepts suivants :
- prédominance de la notion d'intégration des différents volets du PDI :
 - intégration entre les milieux de la zone des projets,
 - intégration entre les composantes des projets,
 - intégration et coordination au niveau de la gestion de projets.
 - participation de la population locale dans la détermination des potentialités, spécificités et priorités de sa région ;
 - dans la perspective de doter la région d'avantages comparatifs et concurrentiels, spécification des projets ; les projets permettront d'exploiter les potentialités naturelles régionales ainsi que le savoir-faire de la population locale,
 - attention particulière à la mise en valeur des produits du terroir, des produits artisanaux et de la culture régionale et locale,
 - conception de projets en tenant compte de la synergie qui peut découler de l'allocation de ressources à différentes délégations du même gouvernement.

Mise en place

95. La mise en place de l'approche au niveau local passera par la dynamisation des Conseils Locaux de Développement (CLD). Celle-ci se fera à travers la concrétisation de deux mesures principales. La première consiste en l'amélioration de la visibilité des ONG et des associations dans la composition du CLD et dans le renforcement de leur degré de participation dans le processus de planification locale. La deuxième porte sur la consolidation de l'assise financière des CLD à travers l'octroi de budgets de fonctionnement. La mise en place de ces deux mesures est tributaire d'un appui institutionnel matérialisé par la publication d'un décret ou d'un arrêté, prévoyant le renforcement du CLD et l'élargissement de ses prérogatives. La mise en place de l'approche suivra au niveau local les étapes suivantes :
- engager le CLD comme premier responsable d'identification des besoins et priorités de la délégation,
 - sensibiliser le CLD à l'output escompté, à savoir : une identification des véritables potentialités et priorités locales et non pas de tous les besoins sectoriels ressentis,
 - créer au sein du CLD, des petits comités spécifiques chargés de l'organisation d'ateliers de travail,
 - faire identifier par le CLD, au niveau d'ateliers de travail, les potentialités et les priorités locales ainsi que les projets à mettre en place,
 - sensibiliser le CLD à l'importance de la rédaction d'un document de synthèse structuré en 3 parties : potentialités, priorités et projets identifiés.
96. De ces travaux de réflexion imaginative et d'approche prospective, il est probable que les résultats pourraient aboutir à des projets finançables par le PDI assez éloignés des projets du passé, standardisés et, pour ainsi dire, coulés dans le même moule à préfabriqués. Quelques exemples, tirés d'études régionales et locales conduites avec

l'accompagnement de bailleurs de fonds et d'organisation de coopération décentralisée, sont proposés ici :

- Projet de réhabilitation d'un ancien PPI et d'utilisation d'équipements d'économie d'eau d'irrigation
- Projet de création d'un périmètre de cultures sous serre chauffées et irriguées à partir des eaux géothermales et dont la production est destinée aux marchés extérieurs
- Projet d'extraction des huiles essentielles à partir des plantes aromatiques et médicinales ; la Tunisie dispose de 1.270 hectares de ces plantes dont la production est totalement exportée aux États-Unis, au Canada et en Europe et n'arrive pas à satisfaire la demande de ces pays.
- Projet d'un centre d'entreposage frigorifique de fruits et légumes, pour échapper aux fluctuations des prix pendant la saison et aux pressions des intermédiaires. La création d'une capacité suffisante de stockage permettra une meilleure régulation des marchés et de garantir les revenus des exploitants contre les spéculateurs et les intermédiaires.
- Projet de création d'une station thermale d'eau chaude intégrée avec des services connexes et aménagement des infrastructures nécessaires (dans des zones ayant des nappes thermales d'eau chaude peu exploitées) ; ce projet permettra de drainer davantage des curistes et le développement de la vie économique locale (hébergement, commerce de produits du terroir, centre de vie,).
- Projet de délégation d'une station d'épuration d'eaux usées dans des zones rurales et de gestion des eaux épurées utilisées pour l'irrigation.
- Projet de création d'entreprises d'entretien des parcs et des espaces verts ; ces projets entrent dans le cadre de la délégation des services publics environnementaux, encouragée par l'Etat.
- Projet de curage de puits et/ou de maintenance de réseau hydraulique pour une zone à forte concentration de puits de surface et/ou de PPI (plusieurs zones au Centre et au Sud du pays sont concernées)
- Projet de production et de conditionnement d'huile d'olive biologique dont la demande de plus en plus forte dans plusieurs pays développer ; dans plusieurs délégations du Sahel ou de Sfax, la production oléicole couvre la quasi-totalité des terrains agricoles et pourrait accueillir ce type de projet.
- Projet de création d'un centre d'information et de communication permettant aux usagers d'accéder aux informations et à la communication avec des partenaires ou opérateurs lointains dans un domaine bien déterminé (exportateurs, fournisseurs, chercheurs, tour-opérateur, etc.).
- Projet d'un centre d'artisanat : par exemple, réalisation de tableaux en mosaïque
- Projet de culture de champignons (champignon de couche, pleurote, chinois, etc.) destinés à la consommation locale et à l'exportation vers l'Europe.

D'après ces propositions, il s'avère que le secteur de l'agriculture garde une place dans les projets PDI. Ce secteur qui constituera toujours une assise du développement en milieu rural contribuera à développer d'autres activités et secteurs, essentiellement en aval de la production tels que le conditionnement, le stockage, la commercialisation, la première transformation, la labellisation, etc. et qui pourraient trouver place en milieu urbain comme en milieu rural.

Montage institutionnel et financier

97. L'identification et la programmation des projets appelés à faire partie du PDI, quels qu'en soient les bénéficiaires (personne physique, entreprise, association, collectivité, etc.) et les objectifs (soutien à la création d'entreprises et d'emplois, création d'équipements collectifs, amélioration des infrastructures, etc.), seront établis à l'échelle de la délégation.
98. Les vingt-quatre gouvernorats de la Tunisie (collectivités publiques administrées par un conseil régional) regroupent sur leur territoire un total de 262 délégations et abritent le siège de 263 communes (collectivités publiques gérées par un conseil municipal et subdivisées elles-mêmes, pour les plus vastes, en arrondissements) et de 165 conseils ruraux (organes consultatifs à l'échelle d'un secteur territorial non inclus dans un territoire municipal)¹.
99. Les municipalités et les conseils ruraux sont représentés de droit au conseil régional ; ils le sont également, de même que tous les secteurs territoriaux et les arrondissements municipaux concernés, dans un organe consultatif instauré, à l'échelle de la délégation, par la loi 94-87 du 26 juillet 1994 portant création de comités locaux du développement. Le texte de la loi précise la composition, les attributions et les règles de fonctionnement de ces organes.
100. Parmi les attributions du conseil local du développement, figure en premier lieu (article 3, alinéa 2) : « *Il est chargé notamment de donner son avis sur les programmes et projets locaux de développement et présenter des propositions pour fixer les priorités et la programmation afin d'assurer plus de coordination et de complémentarité entre elles.* ». Comme, de plus, « *[Il est chargé de] la participation à l'élaboration du plan de développement régional en ce qui concerne la circonscription de la délégation.* », il est clair que la programmation des projets de développement à l'échelle de la délégation, même si elle demeure au stade de la consultation, est du ressort explicite du conseil local du développement.
101. La composition d'un conseil local du développement, sous la présidence du délégué du ressort, (article 2) : « *les présidents des communes ou des arrondissements communaux de la délégation, les présidents des conseils ruraux de la délégation, les chefs des secteurs territoriaux de la délégation, les représentants des services régionaux relevant des administrations civiles de l'État, et des établissements publics de la circonscription de la délégation* » est la garantie que les intérêts et les préoccupations de toutes les entités territoriales (urbaines comme rurales) et de toutes les administrations civiles et services publics impliqués dans le développement² seront pris en considération lors de ses réunions au moins trimestrielles et leurs souhaits et propositions transmis, pour arbitrage, au conseil régional présidé par le gouverneur.
102. Légalement et techniquement, le conseil local du développement est et restera donc à l'origine de la définition et de la programmation des projets de développement local, y

1. _____

¹ Ces subdivisions du territoire national ont relativement peu évolué depuis 1989, année de promulgation de la loi organique (loi 89-11 du 4 février 1989) régissant les conseils régionaux et portant création de conseils ruraux : 1 gouvernorat, 5 municipalités, 4 délégations et 6 conseils ruraux de plus.

² Équipement, agriculture, santé, éducation, ... API, APIA, ANETI, Sonede, Steg, Onas, Tunisie-Télécom, etc.

compris donc de ceux qui seront intégrés au futur programme de développement intégré (PDI).

103. Pour son exécution, un projet de développement local intégré au PDI, avec ses objectifs spécifiques, peut être constitué, ad libitum, mais dans cet ordre de priorité de résultats et de moyens :
- de l'aide à la création d'emplois et de revenus par et pour des bénéficiaires individuels (agriculteurs, éleveurs, forestiers, artisans, etc.) : composantes individuelles ;
 - du renforcement des moyens et des institutions d'appui, de coordination et de prestations de services (sociétés mutuelles, groupements de développement, groupements d'intérêt économique, ONG, etc.) pour les parties du projet qui excèdent les capacités techniques et financières des bénéficiaires à titre individuel et qui pourraient ne pas être finançables entièrement par les moyens usuels : composantes collectives ;
 - de la création ou du renforcement des infrastructures, équipements et aménagements publics venant en support et en accompagnement des deux composantes précédemment citées : composantes publiques.
104. On verra plus loin quels mécanismes appropriés de financement peuvent être mis en place, mais, pour l'aspect de la réalisation des projets (technique et budgétaire), deux catégories se dégagent clairement :
- réalisations dont la programmation, l'étude, la budgétisation, la passation des marchés d'exécution, puis l'exploitation relèvent des attributions statutaires des représentants régionaux des administrations civiles et des établissements publics : routes et pistes, électricité, alimentations en eau, communications, aménagements divers, établissements d'éducation, de formation, de santé, etc. et s'insèrent dans des programmations plus vastes que celles des projets retenus dans le PDI ;
 - réalisations sur initiatives privées et collectives pour lesquelles l'intervention publique peut se manifester par une assistance technique et financière aux projets qui répondent aux critères d'inscription dans un projet PDI.
105. Il est bien sûr prématuré de préjuger du nombre et de la localisation des délégations pouvant prétendre, par leurs potentiels de développement et par leurs situations difficiles (surtout du point de vue de l'emploi permanent), à bénéficier d'un projet de développement local inscrit au PDI. L'importance de tels projets, en complexité et en budget, n'est pas non plus définissable dès à présent. Cependant, l'examen de la première liste des délégations prioritaires³ montre une concentration importante des priorités (37/55) sur 6 gouvernorats, dont 3 dans le Nord-Ouest (Jendouba, Le Kef et Siliana), 1 dans le Nord-Est (Bizerte), 1 dans le Centre-Ouest (Kasserine) et 1 dans le Sud (Gafsa). Cette liste pourra être complétée par celle des délégations à problématiques spécifiques, localisées dans des zones frontalières (20 délégations ont été déjà identifiées), désertiques, montagneuses et minières.
106. Pour les régions ayant des projets inscrits au PDI, le rôle des coordinateurs régionaux du CGDR restera essentiel, comme représentant régional du CGDR : responsable de

1. _____

³ 55 délégations, réparties sur 16 gouvernorats, pour lesquelles le taux de chômage était en 2004 de plus de 20 %

l'acquisition des financements et de leur répartition, conseil et assistance de l'administration régionale pour les projets et relais pour les relations avec les services techniques.

107. Nous proposons que les budgets destinés au financement des composantes publiques soient intégrés, tout en restant individualisés, dans les budgets d'investissement des conseils régionaux, sur la base de contrats de programme entre le ministère chargé du développement et le conseil régional.
108. S'agissant des appuis financiers (part de subvention) aux composantes individuelles et collectives, il est important de noter que, compte tenu de la structure actuelle – et récemment renforcée – des mécanismes de financement, le rôle du PDI sera essentiellement de compléter, par une aide technique et financière, les besoins des bénéficiaires qui, par ailleurs, et selon la nature de leurs projets, pourront avoir recours par les voies ordinaires :
 - pour les projets d'agriculture et d'élevage, au FOSDA
 - pour les petits métiers, à la BTS
 - pour les créations de petites entreprises, aux micro-crédits, au Fonds national de l'emploi, à la Banque de financement des petites et moyennes entreprises, etc.⁴
109. Ces budgets d'aide (subventions) pourront également être inscrits dans les moyens des conseils régionaux, puisque ce sont eux, en définitive, qui décideront et arbitreront des projets et de leurs composantes, sur propositions des comités locaux du développement et en concertation avec le MDCI (CGDR, DGDR) et offices régionaux de développement) qui pourront ainsi assurer leur fonction de conseil et de coordination pour les conseils régionaux des gouvernorats de leur ressort.:
110. Le suivi des réalisations et des budgets resterait, avec l'appui des administrations locales techniques et financières, du ressort du coordinateur régional, chargé de rendre compte à la fois au niveau central (CGDR) et local (comités locaux du développement) de l'évolution des projets et de proposer les ajustements qui pourraient s'avérer utiles au vu des bilans réguliers de suivi-évaluation.
111. Il serait en revanche prématuré de se prononcer sur l'intérêt d'affecter à plein temps un chef de projet pour chaque projet de développement local PDI. Selon la complexité des dossiers correspondants, il peut être envisagé de confier ou non plusieurs projets à un même responsable ; nous proposons que la rationalisation de la gestion des projets soit établie ultérieurement, en fonction des projets, de leurs nombres, de leur complexité et des montants engagés.
112. Une solution serait, pour les régions à forte concentration de projets, une unité de gestion et d'appui, - comme l'a recommandé l'évaluation du PDUI - sous la responsabilité directe du coordinateur régional, qui pourrait être permanente ou non, et pourrait renforcer son action par des recours extérieurs ponctuels et spécialisés (en plus bien entendu de l'appui des administrations et services publics régionaux).

1. _____

⁴ On verra plus loin une proposition sur le financement des composantes collectives, pour lesquelles il n'y a pas encore vraiment de mécanisme approprié et développé.

Modes de financement

113. Avec la nouvelle conception de projets de développement locaux intégrés, il faudrait passer, autant que possible, d'une approche sectorielle du financement extérieur, tel que mobilisé pour le PDRI 2, à une approche plus globale, les fonds recueillis auprès des bailleurs de fonds étant mobilisés, en plus de la contribution budgétaire de l'État, pour le financement de projets de telle ou telle région et non de tel ou tel type d'actions pour l'ensemble du PDI.
114. En cas de recours à plusieurs bailleurs de fonds multinationaux ou bilatéraux, nous préconisons, comme cela a été déjà réalisé pour de nombreux projets de développement (agricoles, forestiers, intégrés ou non, etc.), une certaine affectation géographique, chaque fois que possible, pour éviter d'avoir à traiter, pour un groupe régional de projets de développement local, à plus que deux bailleurs de fonds.
115. C'est le genre de financement, avec parfois du co-financement, que la Banque mondiale a largement utilisé dans les projets de développement régional (divers PDAI, zones montagneuses et forestières du Nord-ouest, gestion des ressources naturelles, etc.) ; le PDI, avec ses composantes mixtes « développement agricole », « amélioration des infrastructures » et « développement de l'emploi » peut parfaitement relever de ce genre de financement.
116. Un autre type de financement, peu utilisé encore en Tunisie, mais plus largement au Maroc, est celui de la coopération décentralisée, où l'origine des fonds de concours aux projets régionaux est elle-même régionale. L'avantage de cette coopération de région à région est qu'elle apporte, outre des moyens financiers (même limités), une coopération et une assistance techniques orientées vers des thèmes de « spécialisation » des régions donatrices et des régions bénéficiaires, sous une forme qui relève en quelque sorte du « parrainage » de projets. Cette source de financement nous paraît particulièrement adaptée aux composantes collectives des projets, pour lesquelles, contrairement aux composantes individuelles et aux composantes publiques, on ne dispose pas encore de mécanismes de financement spécifiques.
117. Le schéma de financement d'un projet de développement local – ou, mieux encore, d'un groupe régional de projets pilotés par une unité de gestion et d'appui - pourrait se présenter ainsi :

Commissariat général au développement régional
Conception d'un nouveau programme de développement intégré

Schéma de financement d'un projet de développement intégré

Composantes :	Individuelles	Collectives	Publiques
Autofinancement	Oui , à déterminer, mais selon les usages des projets similaires	Oui , pouvant relever, selon la nature du bénéficiaire, de son budget propre ou d'une mutualisation	Oui , budgets de l'État délégués aux régions ou budgets des services publics
Subvention	Non , sauf celles qui sont prévues par les institutions de financement en place	Non , sauf celles qui sont prévues par les institutions de financement en place	Éventuellement , de l'État aux budgets régionaux ou locaux et/ou aux services publics promoteurs
Prêts des institutions tunisiennes de financement (BTS, BNA, BFPME, FNE, etc.)	Oui , à déterminer, mais selon les usages des projets similaires	Éventuellement , si le statut communautaire et les règles des institutions l'autorisent	Non
Crédits internationaux	Non , sauf rétrocession (financement indirect)	Non , sauf rétrocession (financement indirect)	Oui , multilatéral ou bilatéral
Crédits de la coopération décentralisée	Éventuellement , en appoint des organes internes et selon leurs règles	Oui , recommandé	Éventuellement , si parrainage complet d'un ou plusieurs projets
Prestations en nature (conseils, assistance technique)	Oui , prestations des unités de gestion et des administrations civiles régionales	Oui , recommandé	Éventuellement (FEM ou autre financement à fonds perdu)

118. Le coût préliminaire global du PDI est estimé à 500 millions de dinars dont 70% seront alloués à la composante productive et à la création d'emplois et 30% à la composante infrastructures et amélioration du cadre de vie. Il est prévu que le programme soit réalisé sur une période de 10 ans (2 Plans de développement), soit un investissement annuel moyen de 50 millions de dinars. L'impact du programme sur les créations d'emplois est évalué, compte tenu de l'expérience acquise des anciens programmes et de la nature des projets PDI, à environ 30 000 emplois directs sur le total de la période.