

**LIBÉRALISATION DE L'ÉCONOMIE, PROBLÉMATIQUE
DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL
ET ROUTINES INSTITUTIONNELLES :
LE CAS DE LA TUNISIE**

Alain RALLET*

***Résumé** - La libéralisation et l'ouverture de leur économie à la concurrence internationale obligent de nombreux pays en développement à modifier leur problématique de développement régional. Auparavant centrées sur la redistribution du revenu entre les régions, les problématiques actuelles mettent l'accent sur la mobilisation locale des ressources. Les pratiques réelles de l'administration économique restent toutefois fortement marquées par des routines de planification héritées de l'époque de l'économie administrée. S'appuyant sur le cas de la Tunisie et se fondant sur une problématique de type évolutionniste, l'article analyse les facteurs de blocage du développement régional et suggère des changements dans les structures et les pratiques institutionnelles.*

***Mots-clés** - DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, INSTITUTIONS, ROUTINES, TUNISIE.*

L'analyse développée dans cet article s'appuie sur plusieurs missions effectuées en Tunisie entre 1993 et 1995 auprès du Ministre du Développement Economique dans le cadre d'un programme PNUD.

* IRIS-Travail et Société, Université de Paris-Dauphine.

1. INTRODUCTION

La relation entre institutions et développement économique est depuis longtemps au centre de l'économie du développement. Elle pose toutefois une difficulté à l'économiste qui est d'endogénéiser le jeu des institutions. Les institutions sont en effet généralement conçues sur le mode d'un *cadre exogène*, favorable ou défavorable, au développement économique. Si les économistes se partagent sur la manière de traiter ce cadre exogène -certains le renvoient à d'autres disciplines et d'autres au contraire mettent l'accent sur la nécessité d'explicitier la base anthropologique des comportements économiques comme autant de pré-conditions au développement-, bien peu se sont efforcés -en dehors d'une partie du courant institutionnaliste et aujourd'hui de l'économie des conventions- d'étudier les *interactions dynamiques* entre institutions¹ et développement économique.

L'article analyse ces interactions au travers des problèmes posés par l'évolution de la problématique de développement régional en Tunisie dans la période récente. L'économie s'est en effet progressivement libéralisée depuis une dizaine d'années, la politique affichée étant de réduire l'intervention économique directe de l'État et de fonder le développement sur l'initiative privée. L'économie tunisienne s'est également ouverte à la concurrence internationale, l'accord conclu en juillet 1995 de libre échange avec l'Union Européenne constituant une étape importante de cette ouverture. Il n'était plus possible dans ce contexte de maintenir une problématique de développement régional héritée d'une économie administrée et dominée par une logique de redistribution inter et intrarégionale de revenu.

C'est ainsi qu'au milieu des années 80, un autre objectif fut fixé au développement régional : mobiliser les ressources et les initiatives locales en vue de renforcer le développement économique national. Les disparités régionales demeuraient un souci majeur de la politique économique mais leur réduction devait désormais passer davantage par une mobilisation locale des ressources que par une redistribution de revenu. Il s'ensuivit une modification de la problématique de

¹ Dans ce texte, nous utiliserons le mot d'institution plutôt que celui de convention en raison de la nature de notre objet d'analyse. Le terme de convention fait référence aux règles qui sont créées par les agents pour coordonner leurs actions dans des situations où la multiplicité d'équilibres possibles engendre d'importants défauts de coordination. Elle renvoie à un "accord de volontés" des individus, accord dont le produit contraint en retour leurs comportements (*Revue Economique*, 1989). Le terme d'institutions désigne des entités collectives qui s'imposent d'emblée aux individus et définissent le cadre dans lequel les individus et les organisations développent leurs stratégies de coordination. Bien que certains institutionnalistes les entendent au sens large (incluant les systèmes de valeurs), nous réserverons ici ce terme aux institutions formelles, principalement celles qui résultent de l'action de l'État.

développement régional mais cette modification en resta largement au stade des intentions. Elle se heurta en effet aux routines et aux structures de planification mises en place antérieurement. La reproduction par les institutions de pratiques anciennes affaiblit la portée pratique de la nouvelle problématique de développement régional.

Tout le problème est d'impulser des processus de changement dans le fonctionnement et les missions des institutions chargées du développement régional et notamment dans leurs rapports aux acteurs économiques locaux. L'article analyse les facteurs de blocage et suggère des changements institutionnels en se fondant sur une problématique empruntée à la théorie évolutionniste. Il cherche en particulier à mettre en évidence des phénomènes de verrouillage institutionnel comme on peut aussi en observer dans le domaine de l'évolution des organisations (cf. Brousseau et Rallet, 1995 pour l'organisation du Bâtiment et Travaux Publics).

Dans une première partie, on s'attachera à décrire le désajustement qui est progressivement apparu entre une problématique de développement régional contrainte de se renouveler en raison de l'évolution du contexte économique et le maintien de routines institutionnelles héritées de l'activité de planification. Dans la seconde partie, on analysera les principaux changements institutionnels à opérer et les mécanismes dynamiques qui, en permettant de les effectuer, peuvent entraîner le développement régional vers une nouvelle trajectoire de développement.

2. UNE PROBLÉMATIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL MARQUÉE PAR LE DÉCALAGE ENTRE LES NOUVELLES EXIGENCES DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET LES PRESCRIPTIONS INSTITUTIONNELLES EXISTANTES

On rappellera le changement de contexte économique et les inflexions récentes de la problématique de développement régional (1.1) avant d'examiner les principaux mécanismes institutionnels qui rendent difficile la tentative actuelle de modifier la trajectoire de ce développement (1.2).

2.1. Changement de contexte économique et problématique de développement régional : le passage d'une stratégie redistributrice à une stratégie mobilisatrice

Le développement régional est une préoccupation ancienne en Tunisie. Depuis l'indépendance, la Tunisie a dû faire face à un déséquilibre structurel entre les régions littorales et les régions intérieures, déséquilibre redoublé du classique

problème de l'exode rural vers les grandes villes et notamment Tunis (Regnault, 1985). Mais l'inscription du thème du développement régional dans les préoccupations nationales a évolué. On peut ainsi distinguer trois grandes périodes dont les effets s'entremêlent encore aujourd'hui.

Dans une première période (années 60 et 70), le développement régional est au service d'une politique volontariste de rééquilibrage spatial. La problématique est celle des pôles de croissance industriels, l'investissement public devant à cette fin jouer un rôle moteur dans le cadre d'une économie administrée. Cette politique a contribué à mieux répartir l'industrialisation (les pôles industriels régionaux datent de cette époque) mais, outre le fait qu'elle a eu parfois un impact malheureux sur l'environnement (pollution du Golfe de Gabès), elle n'a pas eu, comme ailleurs, les effets d'entraînement escomptés localement. Elle était toutefois cohérente avec l'orientation fortement dirigiste qui présidait au développement économique.

Dans la deuxième moitié des années 70 commence une seconde période que nous ferons durer jusqu'à la fin des années 80. La stratégie de développement régional est toujours dominée par le souci structurel de réduire les disparités au sein du pays -la conscience de ces disparités ne cesse de croître- mais la problématique de développement régional est marquée par une contradiction. En effet, l'adoption d'une politique économique d'inspiration plus libérale entre en contradiction avec l'aspect volontariste de l'objectif de rééquilibrage spatial qui continue d'être affirmé. Les mesures d'incitation financières et fiscales qui deviennent le levier de cette politique (lois 81-56 puis 87-51) ne sont pas de nature à contrebalancer les puissantes forces qui sous-tendent l'urbanisation accélérée et le développement des zones littorales.

Certes, le Plan entre en scène puisqu'à partir du VI^{ème} Plan, il comporte une dimension régionale (un Commissariat Général au Développement Régional est créé à cette époque) mais cette dimension reste assez formelle. Le résultat est que les objectifs d'investissement continuent de favoriser les régions littorales (Rmili, 1990). Il n'est donc pas étonnant que la plupart des études concluent à une concentration de l'investissement privé et public dans ces zones et notamment dans la région de Tunis (Domeq et Regnault, 1990). Elles soulignent toutefois des phénomènes intéressants comme le desserrement industriel des agglomérations littorales vers les centres urbains intérieurs les plus proches (Chebaane, 1990) ou l'effort effectué en matière d'investissement public en faveur du Sud. Mais au total, le retrait de l'État laisse davantage jouer les tendances au déséquilibre.

Parallèlement, on assiste dans cette période à la montée en charge de

programmes de développement rural qui répondent moins à l'objectif d'une dynamique économique mieux répartie dans l'espace qu'au souci de fixer une population rurale en lui assurant les moyens d'une survie économique et des conditions de vie décentes. Là aussi ce souci est ancien puisqu'on le retrouve depuis l'indépendance (si l'on excepte la période des coopératives de production qui reposait sur une autre problématique) mais il va prendre une place croissante. Une logique de redistribution des revenus est la caractéristique principale de ces programmes qui, au cours de l'histoire, ont pris des noms divers (Programmes de Développement Rural ou PDR depuis 1973, Programme de Développement Rural Intégré ou PDRI depuis 1984).

Un effort non négligeable a été tenté pour minorer l'aspect d'assistance de ces programmes et majorer leur aspect économique. C'est notamment le sens du passage des PDR aux PDRI : faire reculer la politique de saupoudrage de crédits au profit d'une politique davantage centrée sur des actions à caractère productif et mieux articuler les actions menées dans les divers domaines. La mise en œuvre des PDRI montre toutefois que la logique d'assistance reste très forte (Dimassi, 1993). Une telle logique est inhérente à ces programmes. Tout se passe en effet comme si les PDR(I) et les nombreux autres programmes gouvernementaux avaient pour principale fonction d'atténuer les conséquences sociales dans les zones intérieures et les campagnes d'une évolution économique inéluctable caractérisée par la puissance d'attraction du littoral et des grandes villes. Autrement dit, ces programmes fonctionnent comme une politique sociale atténuant les déséquilibres socio-spatiaux engendrés par l'inscription progressive de l'économie nationale dans une logique d'économie de marché. Il est par conséquent tout aussi difficile de les réformer que de les supprimer. Il est difficile de les transformer parce qu'ils remplissent une fonction sociale précise. Il est difficile de les supprimer pour la même raison. Le problème est que cette politique sociale tienne lieu de politique de développement régional.

Dans la seconde période dont nous venons de brosser les grandes caractéristiques, la politique des programmes de développement rural devient *dans les faits* l'axe central de l'action de l'État dans le domaine de la planification régionale. La politique de développement régional offre ainsi un paradoxe : elle traduit une intervention croissante de l'État impliquant à un niveau très fin l'appareil administratif alors que la doctrine économique officielle évolue vers un plus grand libéralisme économique.

La troisième période, celle qui s'ouvre avec les années 90 et le VIII^{ème} Plan, est caractérisée par un nouveau contexte national et international. Des mutations profondes interviennent au niveau des orientations économiques dont il faut

rappeler les grands traits. Tout d'abord, depuis la fin des années 80, la Tunisie suit un programme d'ajustement structurel qui l'a conduit à libéraliser et à ouvrir une économie qui était encore très dirigée et très protégée. Les mécanismes de marché sont réhabilités, l'accent étant mis sur la libération des initiatives et le développement de l'entreprise ainsi que sur la motivation au travail. L'État doit en conséquence redéfinir ses modes d'action, l'intervention publique ne devant plus se substituer à l'investissement privé mais fournir le cadre nécessaire à sa valorisation (infrastructures, équipements collectifs, production et circulation de l'information...). Des réformes institutionnelles apparaissent nécessaires et le rôle du Plan s'assouplit pour devenir une sorte de pilotage stratégique du développement économique².

Ce contexte national et international va de pair avec une modification de la stratégie de développement régional. Le souci d'éviter une hyperconcentration de l'activité et des hommes sur le littoral existe toujours mais la stratégie n'est plus la même. Le développement des zones moins développées n'est plus justifié par un objectif spatial ("équilibrer" les régions) mais par un objectif économique : la nécessité de mobiliser les ressources locales au service du développement national. Autrement dit, le développement régional tente de passer d'une logique de redistribution de revenu à une logique de développement économique fondée sur la mobilisation des ressources régionales ainsi mises au service du développement économique national. Le contenu régional du VIIIème Plan (1992-1996) est ainsi marqué par la volonté de rompre avec une logique de redistribution de ressources (Ministère du Plan et du Développement Régional, 1993). On remarque en outre le retour à une problématique de la polarisation avec pour points d'appui, d'une part, la zone littorale chargée d'essaimer le long d'un axe médian défini comme l'étape intermédiaire de diffusion du développement vers l'intérieur du pays et, d'autre part, les grandes villes de l'intérieur dont il convient de renforcer la fonction d'armature urbaine. Les régions sont par ailleurs invitées à davantage se prendre en charge, priorité étant donnée à la mobilisation de leurs capacités et de leurs potentialités *"pour asseoir une dynamique propre s'appuyant sur le développement du secteur privé et sur le rôle nouveau dévolu aux collectivités locales"* (Ministère du Plan et du Développement Régional, 1990).

La période récente remédie ainsi un défaut majeur de la période précédente. Celle-ci avait modifié les instruments du développement régional -passage d'une politique d'investissement direct à une politique d'incitation- en conservant l'objectif antérieur (équilibrer les régions). Le dispositif présentait un défaut de

² Cf. le changement de nom du Ministère du Plan et du Développement Régional devenu en février 1995 le Ministère du Développement Economique.

cohérence dans la mesure où de simples mesures incitatives ne pouvaient réaliser un objectif dont la définition relevait d'une projection volontariste de l'État. Ce défaut a laissé le champ libre à une politique de nature sociale (les PDR et autres programmes) qui, dans les faits, est devenue la colonne vertébrale de la politique de développement régional. On a ainsi été conduit au paradoxe relevé : l'intervention de l'État dans le domaine régional s'est maintenue et ramifiée alors que le discours de politique économique évoluait dans le sens inverse. Avec le VIIIème Plan, une nouvelle stratégie du développement régional est clairement formulée : la réduction des disparités spatiales passe par une mobilisation régionale des ressources conçue par ailleurs comme un facteur de dynamisation de l'économie nationale dans le cadre de l'ouverture internationale. La libéralisation de l'économie est cohérente avec une telle stratégie : le développement régional est fondé sur les initiatives des entreprises et des populations concernées, l'État assurant les infrastructures et jouant un rôle d'animation et de coordination.

La cohérence d'une stratégie de développement régional fondée sur la mobilisation locale des ressources avec une politique de libéralisation de l'économie ne garantit pas cependant *l'application* de cette stratégie. D'importantes forces d'inertie et des résistances encouragent, sous le couvert d'un discours stratégique nouveau, la reproduction de schémas anciens d'action. Les routines institutionnelles forgées dans les première et seconde périodes tendent en particulier à enfermer l'économie dans une trajectoire de développement différente de celle qui est souhaitée.

2.2. Trajectoire de développement et verrouillage institutionnel

Comme le souligne Storper (1995a), les conventions -nous ajoutons : et a fortiori les institutions- tendent à se reproduire elles-mêmes au travers d'un processus "dépendant du sentier" et, pour cette raison, à s'éterniser longtemps après que les caractéristiques de l'économie avec lesquelles elles étaient en phase aient disparu. Dans le cas de la Tunisie, deux puissantes caractéristiques institutionnelles tendent à verrouiller la trajectoire du développement régional : la domination d'une problématique sectorielle et une vision trop administrative du rôle économique de l'État.

2.2.1. La sectorialisation du développement régional

Dans la pratique, le pilotage du développement régional consiste à définir des axes de développement sectoriels et à les traduire en projets d'investissements en procédant à un arbitrage national puis régional. A la question "qu'est ce que développer une région ?", la problématique de développement régional répond

ainsi : "développer les secteurs qui se trouvent dans la région".

Une telle problématique a deux inconvénients :

1) les axes sectoriels étant simplement juxtaposés, aucune stratégie globale du développement de la région n'apparaît véritablement. Il s'ensuit que :

- Le développement régional ne peut s'appuyer sur la dynamique des interactions entre secteurs ou des interactions entre les secteurs et le milieu (infrastructures, formation, culture...) telles que celles mises en évidence par la littérature sur les milieux et les districts (Maillat, 1995 ; Becattini et Rullani, 1995).

- Faute de l'élaboration d'une stratégie globale, il n'existe pas de connaissance et de représentation communes des problèmes régionaux et des moyens de les traiter dans un certain horizon temporel. Or les représentations des acteurs ne sont pas spontanément convergentes : chacun se comporte en fonction de la place qu'il occupe. A moins d'être dans une économie complètement administrée, il n'y a aucune raison que les représentations convergent a priori. L'approche sectorielle conforte la divergence spontanée des représentations : chacun suit son fil sectoriel. Les planificateurs sont dès lors conduits à un travail formel de juxtaposition des axes sectoriels et à sélectionner des projets d'investissement selon des critères qui ne relèvent pas d'une stratégie *globale* de développement mais de logiques et d'opportunités diverses. La sélection des projets d'investissement devient de fait perméable à d'autres logiques : intérêts sectoriels plus ou moins bien défendus, distribution de crédits selon des critères différents des critères officiellement retenus... Autrement dit, moins la stratégie globale de développement est discutée et approfondie, plus la probabilité de voir les fonds publics utilisés improductivement augmente³.

2) L'approche sectorielle privilégie le poids des instances nationales dans la stratégie de développement régional car l'organisation des secteurs répond à une logique verticale qui fait très rapidement intervenir le niveau de décision national. Dans un cadre sectoriel, tout problème n'est que la spécification locale d'un problème national. Cette logique verticale est nécessaire (l'intégration des secteurs dans des stratégies nationales) mais le développement économique ne peut reposer sur elle seule. Le développement économique est aussi stimulé par la recherche de

³ La procédure d'évaluation du Plan est de ce point de vue très significative : l'évaluation porte non sur la réussite de la stratégie mais sur des opérations individualisées d'investissement. On connaît ainsi le taux de réalisation de projets d'investissements mais on ne sait pas si les investissements réalisés permettent ou non d'atteindre des objectifs stratégiques de développement.

complémentarités entre des secteurs.

Il est donc nécessaire qu'existe à un niveau spatial donné -le Gouvernorat par exemple, une forme de coordination horizontale des activités. Or plus l'économie est libéralisée, plus le niveau de la coordination horizontale doit être décentralisé. Pour une raison simple : une coordination horizontale trop agrégée capte beaucoup moins d'effets dynamiques de complémentarité. En effet, une coordination horizontale locale se situe à la source des effets dynamiques alors qu'une coordination horizontale nationale intervient surtout sur la cohérence de leurs résultats. Il en va différemment dans une économie administrée parce qu'alors toute action n'est que l'effet d'une prescription centrale (le centre est la source de toute action donc de toute dynamique). La coordination horizontale nationale a dans ces conditions une tâche primordiale : assurer une cohérence a priori des actions prescrites car nul autre agent que l'autorité centrale ne pourra le faire. Si l'économie repose sur des initiatives décentralisées, non prescrites à l'avance, la coordination horizontale doit être elle-même décentralisée pour renforcer la complémentarité des actions et encourager les effets dynamiques qui sont au croisement des domaines de spécialisation. C'est pourquoi le niveau régional -en tant que forme de coordination horizontale échappant à la logique verticale du sectoriel- est très important.

2.2.2. Une vision administrative du rôle économique de l'État

Une des conséquences de l'approche sectorielle est que la planification régionale s'apparente plus à une méthode de sélection de projets d'investissement qu'à l'élaboration d'une stratégie de développement économique. L'identification de la planification régionale à la gestion de projets d'investissement est justifiée dans une économie administrée où les attentes sociales sont suspendues à la question de savoir ce que les organismes d'État vont retenir comme projets d'investissement dans le prochain Plan. Dans un contexte de libéralisation de l'économie, il en va autrement. La part de l'investissement public se réduit et surtout l'État a d'autres missions que de contrôler et de gérer des projets d'investissement subventionnés.

Or il est très difficile de définir ces nouvelles missions et d'engager le développement régional sur une nouvelle trajectoire tant les routines générées par la problématique antérieure enferment le développement régional dans une certaine trajectoire. La notion de routine renvoie à l'idée que les individus suivent, au sein des organisations, des règles de décision codifiées qui leur prescrivent ce qu'ils doivent faire dans telle ou telle situation (Nelson et Winter, 1982). Ces règles ou routines représentent une économie de savoir dans la mesure où l'individu n'a pas à se demander à chaque fois ce qu'il doit faire, ce qui serait une perte de temps pour

un résultat très aléatoire dépendant de la capacité de l'individu, de son état de fatigue, de son humeur du jour... Ces routines qui sont au départ calquées sur l'expérience s'incarnent ensuite dans des comportements types et des règles d'action explicites. Elles doivent évoluer si des changements dans l'environnement de l'organisation les rendent inefficaces.

Les routines existantes découlent de la conception et la méthodologie de la planification qui prévalent dans une économie administrée. Dans ce type d'économie, l'État est le levier essentiel de l'activité par son programme d'investissements ou par son action d'encadrement direct des secteurs (organisation du secteur, orientation des productions, contrôle du commerce extérieur...). Planifier dans ces conditions revient à :

- Procéder à des autorisations, faire de l'encadrement technique, donner des directives de production...
- Définir un programme d'investissements en fonction d'objectifs énoncés par l'administration, le répartir entre les secteurs puis entre des projets et l'évaluer selon son taux de réalisation.

Les routines associées sont la mise en œuvre de procédures d'agrément, la rédaction de cahiers des charges, la réalisation d'études techniques, la comptabilisation des activités, l'élaboration, le suivi et l'évaluation de projets.

Ces routines comportent plusieurs défauts. Elles se traduisent par :

- La domination d'une "culture du chiffre" sur la capacité d'analyse. Les routines existantes se traduisent par un nombre limité et standard de chiffres qu'un responsable se doit de produire pour rendre compte de l'activité qu'il couvre et justifier sa propre capacité. Or les chiffres qu'il s'évertue à réunir ne sont pas nécessairement ceux dont il lui faudrait disposer pour guider sa réflexion et son action. Ainsi, les chiffres sur le tourisme portent exclusivement sur des données en volume (nombre de nuitées et d'arrivées) alors que l'évolution de ce secteur commande impérativement de disposer de données en valeur (valeur ajoutée par touriste, taux de rentabilité des investissements hôteliers...).
- La domination de l'expertise technico-économique sur l'analyse économique ou socio-économique. La compétence des cadres régionaux est surtout d'ordre technico-économique en ce sens qu'elle est centrée sur l'analyse des problèmes de production (ainsi les problèmes techniques et économiques afférents à la gestion de l'eau, à la culture des agrumes, à l'exploitation de la pêche, à l'ouverture d'un

programme hôtelier...). En Tunisie, cette compétence est très développée dans le domaine de l'agriculture. Elle provient de ce que, dans une économie administrée qui est une économie de l'offre, les problèmes essentiels sont des problèmes de production (que produire ?, avec quelles techniques ?, quelles quantités ?..). D'où le caractère dominant de l'expertise technico-économique parmi les compétences requises. Cette compétence est nécessaire mais elle n'est pas suffisante pour soutenir le pilotage du développement régional. Des compétences en matière d'analyse économique et d'analyse stratégique doivent être développées.

- La domination des tâches d'encadrement direct et de contrôle sur les tâches d'animation et de coordination. Assister techniquement la production et procéder à divers types d'autorisations (agrément, subvention, incitation, crédit...) ainsi que faire le suivi des projets subventionnés sont les occupations essentielles des agents de l'État qui sont en charge des activités économiques. Ce sont des tâches techniques et des tâches administratives. La libéralisation de l'économie réduit inévitablement ce type de tâches.

Que signifie "planifier" dans ces conditions ? Quelles sont les nouvelles routines à mettre en œuvre sachant que "planifier" ne veut plus seulement ou principalement dire autoriser, contrôler ou orienter et affecter l'investissement public ? L'engagement de l'État n'est pas moins important qu'auparavant mais il prend une autre forme et assigne d'autres missions, en particulier anticiper les évolutions et coordonner les acteurs du développement. De même, l'activité de prévision n'a plus la même fonction ni la même forme puisque l'importance de l'investissement directement maîtrisé par l'État diminue de manière significative. Les prévisions deviennent plutôt des informations données aux acteurs de l'économie pour qu'ils ajustent leurs comportements que des prédictions d'activités dont il faudrait s'assurer qu'elles ont bien été réalisées. La question de l'évaluation des politiques publiques continue naturellement à se poser mais elle a un contenu davantage qualitatif que quantitatif : par exemple, il s'agit de savoir si les incitations publiques ont enclenché la dynamique attendue des acteurs privés ou publics ou si une autre dynamique s'est instituée ou si encore aucun effet dynamique ne s'est produit.

3. LES CONDITIONS D'UNE NOUVELLE TRAJECTOIRE DU DEVELOPPEMENT REGIONAL

Comme nous l'avons fait apparaître, le décalage entre les nouvelles exigences de l'environnement économique impliquant une problématique de développement fondée sur la mobilisation des ressources régionales et les routines institutionnelles cristallisées dans une approche sectorielle et une vision

"planificatrice" du développement régional est un facteur de verrouillage institutionnel de ce développement le long de sa trajectoire antérieure. Il est donc impératif de modifier les routines institutionnelles pour garantir la possibilité de nouvelles trajectoires de développement.

La question est de savoir comment modifier ces routines. Deux schémas référentiels ont été mis en évidence à ce sujet par l'analyse du changement organisationnel au sein de la firme. Dans un premier cas, l'organisation dispose d'un répertoire large de routines au sein duquel elle peut puiser pour s'adapter à son environnement (Cyert et March, 1970 ; Cohendet, Llerena et Marengo, 1994). Cela implique qu'elle a su maintenir en son sein des routines qui n'étaient pas homogènes avec les caractéristiques dominantes de l'environnement antérieur. Il est peu vraisemblable que, sur la longue durée, une organisation de type bureaucratique, ait la flexibilité suffisante pour préserver des routines qui ne soient pas cohérentes avec l'état de l'environnement. Le second cas est donc davantage plausible : l'inertie des routines est telle qu'il est impossible de désapprendre la logique comportementale dominante⁴, ce qui conduit l'organisation à un état de crise dans lequel elle est amenée à changer radicalement ses règles. La crise au travers de laquelle se manifeste l'impératif de la survie est une puissante incitation au changement organisationnel. L'incitation est toutefois moins forte pour les institutions que pour les firmes : en rupture par rapport à leur environnement, les firmes tendent à disparaître tandis que les institutions tendent à dépérir. La figure du dépérissement est en effet une figure classique de la survie des institutions. Dès lors, l'incitation au changement est beaucoup moins forte.

C'est la raison pour laquelle nous retiendrons une voie intermédiaire entre l'adaptation progressive des routines à l'environnement -vision irréaliste- et l'inertie totale aboutissant à la crise et en fin de compte au dépérissement des institutions. Cette voie est celle explorée par Hirschman dans son ouvrage *Stratégie du développement économique* de 1958. Elle consiste à faire de l'exploitation des dysfonctionnements entre économie et institutions un levier pour le changement. Si, en effet, on fait avec lui l'hypothèse que la ressource rare dans une situation de non ou de mal développement est la capacité de décision, alors il convient de rechercher comment des dysfonctionnements peuvent, en créant des tensions dynamiques, être utilisés comme mécanismes "objectifs" d'incitation au développement, ce qu'Hirschman appelle des "rationalités cachées" (Hirschman, 1984). Les dysfonctionnements ne sont pas nécessairement des obstacles au développement si l'on sait utiliser les "déséquilibres" et "goulets d'étranglement" qui les caractérisent. Ils constituent des mécanismes objectifs d'incitation à leur

⁴ La difficulté n'est pas tant en effet d'adopter de nouvelles routines que de quitter les anciennes.

prise en charge puis à leur résolution⁵. L'important est donc de créer des situations qui imposent aux acteurs de redéfinir leurs comportements et, ce faisant, de nouvelles routines.

Trois types de situations nous semblent fortement inciter au changement des routines institutionnelles et à des interactions dynamiques entre économie et institutions dans le cas tunisien. Il convient d'abord de développer des mécanismes de coordination horizontale, c'est-à-dire non sectorielle, comme cadre du développement régional (3.1). Il s'agit, en second lieu, de fixer l'encouragement aux activités d'innovation comme un objectif prioritaire de soutien à l'activité économique (3.2). Il faut enfin redéfinir les modes d'intervention de l'État (3.3).

3.1. De la nécessité d'une stratégie spatiale du développement régional

Nous avons souligné qu'une coordination de type vertical entre l'administration et les acteurs économiques va de pair avec une approche sectorielle du développement régional. Il convient donc non seulement de renforcer les formes de coordination horizontale des acteurs économiques et de l'administration mais aussi de s'appuyer sur une conception moins sectorielle du développement régional.

Sur le plan institutionnel, les organismes spécialisés dans la coordination horizontale du développement régional étaient jusqu'ici peu développés : un Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) supervisant la planification régionale mais ayant peu de poids par rapport aux administrations sectorielles, de petites Cellules de Planification Régionale (CPR) intégrées à l'administration du gouvernorat et donc du Ministère de l'Intérieur mais placées sous l'autorité du Ministère du Plan et du Développement Régional⁶. Afin de remédier à cette situation, trois Offices Régionaux de Développement ont été créés en juillet 94 pour les régions économiques les moins développées (Sud, Centre-Ouest, Nord-Ouest), le CGDR s'occupant des autres régions. Ces Offices ont une mission d'assistance à l'élaboration des plans et programmes de développement dans chaque gouvernorat. Le renforcement de l'échelon local (les Unités de

⁵. Hirschman aime rappeler le cas de cet ingénieur qui, en Colombie, préférait une route bitumée bon marché à une route empierrée car la dégradation rapide de la route bitumée créait une situation insupportable obligeant à une "prise de parole" des pouvoirs publics (la réfection permanente des trous ou la construction d'une route de meilleure qualité).

⁶ Le territoire tunisien est administrativement découpé en 23 gouvernorats. Il existe par ailleurs un découpage en 5 régions économiques regroupant chacune de 3 à 6 gouvernorats mais il s'agit d'un simple cadre de planification sans structure politique associée.

Développement Régional, ex-CPR) doit suivre car les gouvernorats offrent l'avantage pour la planification régionale de correspondre à une autorité politique.

La coordination horizontale doit également être exercée par les pouvoirs publics locaux (délégations et municipalités). Le rôle des autorités locales dans l'animation du développement local est aujourd'hui marginal en Tunisie. Or il n'y a pas de développement local possible sans implication forte des autorités locales. Elles ont en particulier un rôle important de coordination à jouer car elles ont vocation à couvrir et à articuler tous les aspects du développement (économique, social, culturel...), donc à respecter son caractère global.

Mais la création d'organismes ad hoc et le renforcement du rôle des autorités locales n'auraient aucune efficacité si la vision sectorielle du développement régional continuait à prévaloir car c'est sur elle que repose le pouvoir des organes de la coordination verticale. Cela nous amène à la question d'adopter une approche non sectorialisée du développement régional, c'est-à-dire *une stratégie spatiale* du développement économique. Nous appelons stratégie spatiale une stratégie économique portant explicitement et directement sur les trois grands rapports spatiaux qui dominent toute problématique de développement régional en Tunisie : le rapport entre la région et les espaces environnants, le rapport entre les zones littorales et intérieures, le rapport entre les villes et les campagnes.

Bien que le mode d'inscription de l'économie tunisienne dans la division internationale du travail ait joué un rôle non négligeable dans la formation et l'accentuation des disparités régionales en Tunisie (Charfi, El Habaieb et Regnault, 1988 ; Domeq et Regnault, 1990), chacune de ces trois relations spatiales est avant tout le produit de facteurs internes au pays. L'inscription dans la division internationale du travail n'a fait qu'amplifier des tendances anciennes d'occupation du territoire. Ainsi ce n'est pas la division internationale du travail qui explique le rapport particulier qu'entretiennent certaines villes avec leur environnement rural comme Sfax qui draine les ressources de son arrière pays ou encore le fait que les populations du littoral nord n'ont pas de tradition maritime. De même, l'inégale situation du littoral est, région la plus développée, et du littoral nord, région sous exploitée, relève de facteurs historiques liés aux modes différents de sédentarisation (Ganiage, 1968) : dès le milieu du 19ème, la région centrale du littoral est, le Sahel, est un tissu dense de villages et de gros bourgs de paysans oléiculteurs alors que la conjonction de mauvais rendements et des prélèvements du bey conduit les paysans du Nord-Ouest à un semi-nomadisme (l'agriculture est délaissée au profit de l'élevage). On s'explique ainsi que le littoral sahélien ait pu, à la différence du littoral nord, capter le développement économique bien qu'il soit géographiquement plus éloigné des zones dynamiques de l'Europe. Enfin, la

Tunisie se caractérise par un déficit urbain -héritage de son histoire- qu'on ne retrouve pas au Maroc par exemple.

La difficulté d'adopter une stratégie spatiale qui corrige les tendances de localisation des activités et de la population provient d'ailleurs de la prédominance des causes internes : si ces tendances ne s'enracinaient pas dans l'histoire du pays, si on pouvait les imputer à de simples causes externes, il serait plus facile d'adopter une politique correctrice.

Il serait trop long de développer ici ce que pourrait être une stratégie spatiale portant sur les trois relations que nous avons distinguées. Nous n'évoquerons que la place des villes dans la stratégie de développement économique. Comme dans beaucoup de pays en développement, les villes ont longtemps été tenues en suspicion, identifiées à des phénomènes incontrôlables d'agglomération de population. Il n'y avait en fait de politique des villes que de politique par défaut : la ville était l'envers peu désirable et non préparé d'un monde rural se vidant de sa population mais cristallisant le rapport à la terre et l'activité économique principale et qui, à ce titre, concentrait l'attention des pouvoirs publics (cf. l'importance disproportionnée des programmes de développement rural par rapport aux programmes de développement urbain). Cette attitude est encore dominante bien que des efforts aient été récemment faits pour soutenir des programmes de développement urbain.

Le pays connut ainsi une urbanisation rapide mais sans constitution de véritables villes exceptées quelques centres historiques (Tunis, Kairouan, Sousse, Sfax). La plupart des agglomérations sont des bourgs qui ont rapidement grossi sans perdre leur caractère rural. Ces bourgs sont dynamiques mais ils constitueraient un creuset plus actif du développement économique s'ils évoluaient vers de véritables villes. Or la politique urbaine agit comme si la ville n'était qu'un espace rural peuplé, c'est-à-dire comme un espace qu'il faut doter d'infrastructures de base en réponse aux variations de population sans voir que la constitution d'un milieu urbain spécifique est le principal apport des villes au développement.

Pour constituer un milieu urbain et pas simplement une agglomération de population, il faut une action globale et coordonnée s'inscrivant dans une stratégie progressive de constitution du milieu. Il faut une action coordonnée sur divers domaines dont l'unité de lieu est la ville : infrastructure, logement, planification urbaine, formation, services urbains, jeunesse, loisirs, embellissement de la ville... A cet égard, les agglomérations, grandes ou petites, souffrent en Tunisie d'un handicap majeur : leur pouvoir de décision est très faible par rapport à celui des responsables sectoriels. De sorte que la stratégie urbaine implique moins des

investissements nouveaux qu'un renforcement du pouvoir des comités des municipalités. C'est en renforçant les pouvoirs de cette forme de coordination horizontale que les agglomérations pourront jouer un rôle dans le développement au moyen d'une politique coordonnée dans l'espace et dans le temps des diverses interventions. Autrement dit, les principaux obstacles à la mise en œuvre d'une politique urbaine favorable au développement sont plutôt institutionnels (faire coopérer des administrations aux logiques différentes, donner plus de pouvoir aux instances horizontales de coordination) que financiers.

3.2. Soutenir l'innovation

La question à laquelle est confrontée l'économie tunisienne est de savoir si l'indéniable développement qu'elle connaît actuellement va se consolider dans les dix prochaines années à l'épreuve de la constitution d'une zone de libre échange avec l'Union Européenne.

Le développement actuel est en effet fragile car il repose sur deux secteurs cycliques très exposés à la concurrence internationale (l'agriculture et le tourisme). Pour ce faire, la Tunisie a entrepris de moderniser le cadre institutionnel de son économie. Nous souhaitons ici mettre l'accent sur un obstacle auquel le nouveau cadre institutionnel doit s'attaquer, tout particulièrement au niveau régional. Il s'agit de la difficulté à anticiper les changements. L'économie tunisienne a en effet tendance à vivre dans l'instant. Or savoir anticiper est un facteur déterminant d'une action économique et a fortiori du pilotage stratégique de cette action. Il y a là une mission fondamentale de l'État : soutenir dans l'économie la capacité d'anticipation et d'innovation.

Le constat de départ est le suivant : l'économie tunisienne ne manque pas de ressources mais elle les exploite mal. Elle se contente d'exploiter ses ressources existantes sans rechercher systématiquement une valeur ajoutée qui lui permettrait de mieux se placer sur les marchés tant intérieur qu'extérieur. Très fragile, ce type de développement peut rapidement se retourner. Il lui faut évoluer en passant de *l'exploitation* de ressources génériques (faible coût de la main-d'œuvre, soleil et mer...) à *la construction* de ressources spécifiques (savoir-faire et produits particuliers) (Rallet, 1995). La capacité d'innovation se situe dans ce passage car, à la différence des ressources génériques, les ressources spécifiques doivent être construites.

Nous pensons qu'il est plus facile de le faire au niveau régional qui est plus proche des initiatives des acteurs. Une innovation apparaît d'ailleurs toujours de manière localisée et non partout à la fois. Le rôle de l'État est dès lors double :

soutenir l'émergence d'innovations mais aussi leur diffusion dans l'économie (généralisation d'expériences).

Nous voudrions mettre l'accent plus particulièrement sur trois problèmes posés par l'innovation : son caractère systémique, son financement et sa dimension organisationnelle (dans notre cas principalement la réorganisation des marchés).

3.2.1. Tenir compte du caractère systémique de l'innovation

Une des grandes difficultés d'innover dans un milieu qui n'est pas organisé pour cela est relative au caractère systémique de l'innovation. L'innovation fait défaut non par manque d'idées et d'innovateurs mais parce que ceux-ci se trouvent immédiatement confrontés à un milieu qui n'est pas prêt à les accueillir. Il est très difficile dans ces conditions de faire aboutir l'innovation, ce qui décourage à l'avance ceux qui seraient tentés de le faire. Il faut donc une action coordonnée. Cette action ne doit pas viser à ce que l'ensemble du milieu économique soit organisé pour l'innovation, ce qui serait irréaliste, mais à ce que le milieu soit suffisamment souple pour conforter l'innovation en agissant sur la variété d'aspects qui conditionnent son succès. Il est par exemple nécessaire que l'État favorise la conduite de projets d'innovation, c'est-à-dire la capacité à soutenir les projets par la prise en compte des divers aspects de l'innovation : technique, financier, réglementaire, marketing...

3.2.2. Le financement de l'innovation

Un des points importants de blocage est l'inadaptation des circuits de financement. Les circuits de financement existants sont homogènes à une économie administrée dominée par une logique économique technico-productive et une logique sociale d'assistance. Ils ne sont pas orientés pour favoriser les projets innovants et leur exploitation commerciale. Leur réforme impose une réforme du système bancaire. Mais sans attendre ce changement global, il est souhaitable de mettre en place, à l'échelon régional et à partir de lignes de budget spécifiques, des canaux de financement privilégiant une logique d'innovation et de marché.

3.2.3. L'innovation organisationnelle et commerciale

La domination d'une économie de la production a conduit à négliger le marketing des produits et des services ainsi que l'organisation des marchés (de gros ou de détail). L'économie tunisienne est confrontée aux nouvelles formes de concurrence, principalement celle fondée sur la différenciation des produits. L'agriculture et le tourisme sont particulièrement concernés car ils possèdent des

ressources qui peuvent être mieux exploitées et qui se prêtent à la différenciation des produits et des services. La voie passe par une *labellisation* de certains produits ou services de l'agriculture et du tourisme. Le niveau régional est là aussi un domaine d'action privilégié car il existe une culture locale qui peut fournir les thèmes et constituer le cadre de valorisation des produits et des services. L'administration a, dans ce domaine, deux rôles à jouer : mettre en relation les producteurs et les marchés via des organismes d'intermédiation, garantir les produits et services par un label répondant à des normes de qualité.

Enfin, un effort particulier doit porter sur l'organisation des circuits de distribution. La Tunisie a un retard dans ce domaine, la logique de production ayant été la logique dominante. Il convient d'améliorer ces circuits pour deux raisons. D'abord pour améliorer l'efficacité des marchés, la production n'étant pas le seul gisement de gains d'efficacité. Rien ne sert d'ailleurs que la production soit efficace si les marchés ne le sont pas. Améliorer ces circuits est également important parce que l'innovation vient pour partie de la pression des marchés sur les producteurs (innovation tirée par le marché). On peut ainsi penser que tant que les circuits de distribution ne seront pas modernisés et que les professions commerciales ne seront pas mieux organisées, cette pression fera défaut (un exemple est le défaut de calibrage et de qualité des produits vendus sur les marchés agricoles). Soutenir la modernisation des réseaux commerciaux est ainsi une puissante incitation à l'innovation en amont.

3.3. Développement régional et redéfinition des modes d'intervention de l'État

Dans la première partie, nous avons montré que les routines institutionnelles sont devenues un obstacle à la stratégie de développement régional. Le problème n'est pas propre au développement régional mais concerne toute l'économie tunisienne. Il reflète le décalage existant entre de nouvelles orientations stratégiques fondées sur la libéralisation de l'économie et des modes d'intervention de l'État qui restent anciens. Si ce décalage n'était pas progressivement réduit, l'économie tunisienne en subirait rapidement les effets. La difficulté à résorber le décalage n'est pas simplement de heurter des habitudes et des intérêts, elle est aussi d'énoncer comment l'action de l'État doit être redéfinie.

L'erreur serait de croire qu'il existe un modèle alternatif -prêt à l'emploi- d'action économique de l'État. Il existe d'une part une histoire d'où l'on part et qui ne permet pas n'importe quel processus de changement et, d'autre part, des orientations, des objectifs, une volonté de s'engager dans une nouvelle voie. Comment atteindre ces objectifs à partir de cette histoire ? Telle est la question qui ne peut se résoudre que par un processus d'expérimentation et de tâtonnement

placé sous une volonté de changement.

Le développement régional est un domaine privilégié par lequel de nouveaux modes d'intervention de l'État peuvent être progressivement redéfinis. C'est un domaine privilégié pour deux raisons. Il est d'abord plus proche du terrain économique, des acteurs, des initiatives, des processus réels où s'enracine la dynamique économique. Ensuite, le poids des appareils verticaux est moins fort à ce niveau, que ce soit celui des administrations sectorielles nationales ou des organismes professionnels. Des processus de changement peuvent être ainsi plus facilement expérimentés qu'en étant immédiatement déployés à une échelle d'ensemble.

Quels sont les modes d'intervention qui, dans cette perspective, peuvent être développés ? Nous en citerons quatre : l'information économique, la coordination des acteurs et des secteurs, la régulation des marchés et le développement d'organismes professionnels indépendants.

3.3.1. L'information technique, économique et commerciale

Les acteurs économiques ne peuvent à eux seuls réunir l'information qui leur est nécessaire (données macroéconomiques ou sectorielles, évolution des techniques et des marchés ou des réglementations, investisseurs ou financeurs étrangers possibles...) pour prendre des décisions surtout s'ils sont de petite taille, ce qui est le cas en Tunisie. L'État a un grand rôle à jouer dans ce domaine en coopération avec les organismes professionnels.

Les régions et gouvernorats doivent en particulier veiller à diffuser largement une information sur ce qu'elles sont susceptibles d'offrir à des investisseurs potentiels et sur les institutions ou hommes-ressources à contacter. La promotion d'une zone dépend en effet de la diffusion de l'information sur les ressources dont elle dispose : qualification et disponibilité de la main-d'œuvre, programmes de formation réalisés, potentialité et qualité de l'habitat, types d'infrastructures (routes, zone industrielle...), ressources naturelles, savoir-faire locaux... Il ne suffit pas que cette information existe localement, il faut aussi organiser sa diffusion. Un des avantages principaux qu'ont les zones plus développées comme celle du littoral est que les investisseurs les connaissent mieux que les autres puisqu'ils y sont implantés et qu'ils y résident. Ils ont donc tendance à y rester. Les autres zones, notamment celles de l'intérieur, doivent faire un effort particulier de promotion de leurs ressources si elles veulent attirer des promoteurs. C'est une condition nécessaire de leur développement.

3.3.2. De l'intégration administrative des projets à la coordination économique des acteurs

Une stratégie globale de développement suppose le décloisonnement sectoriel et la coordination des acteurs. Des opportunités de développement sont manquées de ce seul fait : les secteurs du tourisme, de l'agriculture, de la pêche... sont conçus indépendamment les uns des autres, ce qui limite l'horizon des acteurs. Or le développement économique procède souvent par rebond d'une activité à une autre, complémentarité dynamique des actions.

L'administration régionale est en mesure de jouer un grand rôle dans ce domaine en contraignant les acteurs économiques à penser plus globalement. Elle peut notamment contribuer à la formation de représentations partagées du développement de la région. En effet, dès lors qu'il repose sur l'initiative privée, le développement régional dépend en grande partie du degré d'engagement des acteurs privés par rapport à l'avenir de la région. L'existence de représentations communes aux acteurs privés et publics régionaux est de ce point de vue très importante. Par leur action de coordination, les pouvoirs publics jouent un rôle central dans leur émergence.

Ils peuvent aussi faciliter l'implantation d'investisseurs en effectuant des tâches de coordination pour ceux-ci. Pour inciter un investisseur à s'implanter dans une localité, il ne suffit pas de lui accorder des primes ou des exonérations fiscales. Il faut aussi lui simplifier le travail : s'il doit perdre une partie de son temps en démarches administratives pour réunir les informations nécessaires à son investissement (terrain, bâtiments, main-d'œuvre, possibilités de bénéficier d'un programme...), il risque d'en être dissuadé. L'existence de coûts d'information importants et/ou de coûts d'incertitude élevés n'incitent pas les investisseurs potentiels à quitter les zones qui leur sont familières, à savoir les zones développées.

De manière générale, compte tenu de l'importance des tâches de coordination, il convient de passer de la notion d'*intégration* à la notion de *coordination*. La notion d'intégration que l'on retrouve dans la plupart des programmes gouvernementaux est la forme sous laquelle l'administration pensait jusqu'ici la nécessité de lier les actions économiques. Bien qu'elle ait permis de mieux coordonner les interventions de l'État, cette notion relève du vocabulaire de l'économie administrée : il s'agit d'intégrer sous l'autorité directe de l'État les divers aspects d'un projet qui est sous son contrôle. Dans une économie libéralisée, l'administration doit davantage coordonner les acteurs économiques pour qu'ils puissent déployer leurs activités. A la différence de l'intégration, la coordination

n'intervient pas sur les projets eux-mêmes mais sur leurs conditions de possibilité. Il s'agit de passer de *l'intégration administrative* des projets à *la coordination économique* des acteurs.

3.3.3. La régulation des marchés

Si l'État accorde un intérêt moins direct à la production, il lui faut en accorder un plus grand aux marchés. Les marchés sont en effet incapables de fonctionner de manière efficace sans un certain nombre d'institutions définissant les règles du jeu : règles d'admission des acteurs sur les marchés, système de paiements bien réglés, recours juridique contre le non-paiement, codification de la qualité par des règlements ou des organismes tiers... La plupart de ces règles sont définies par un cadre juridique qui se met progressivement en place au niveau national (comme la législation sur les marchés de gros) mais dont l'application se joue au niveau local. Des initiatives institutionnelles peuvent être développées au niveau local et régional comme la certification des produits et des services, le financement de l'innovation ou la mise sur pied de possibilités d'accès aux marchés étrangers et aux nouvelles technologies.

3.3.4. Le développement d'organismes professionnels indépendants

Le passage d'une économie administrée à une économie libéralisée n'implique pas seulement un changement des pratiques de l'administration mais aussi une modification des acteurs privés ou para-publics. La plupart des investisseurs privés se sont développés à l'ombre protectrice de l'État et doivent souvent leur existence à des mécanismes artificiels (c'est le cas notamment dans l'hôtellerie). Dans l'économie administrée, les modes de financement et de sélection des projets sont tels que la question de leur rentabilité, voire même de leur utilité, ne sont soumis à aucun autre plan d'épreuve qu'une logique technico-productive. Un des effets pervers de ce système, outre le gaspillage des fonds publics, est que le statut d'investisseur ne repose pas nécessairement sur une compétence professionnelle reconnue.

L'émergence d'investisseurs privés compétents suppose une certaine autonomie du pouvoir économique à l'égard du pouvoir politique. Cette autonomie passe par le développement d'organismes professionnels indépendants de l'État : associations de producteurs, agences techniques, organismes de commercialisation, offices de tourisme... Les acteurs privés ont besoin de se forger des stratégies

propres à leur branche, intervenir dans la question de la formation professionnelle⁷, remédier aux dysfonctionnements des marchés... Le changement peut s'avérer douloureux pour les administrations de l'État qui monopolisaient la capacité d'expertise mais il est nécessaire. Le niveau régional est bien adapté à l'émergence de ces organismes indépendants car il est à l'échelle d'acteurs privés de moyenne et petite taille. Les susciter au niveau national présenterait le risque de les voir à nouveau dominés par les administrations sectorielles.

4. CONCLUSION

La libéralisation de l'économie et son ouverture à la concurrence internationale ont incité les responsables tunisiens à modifier la problématique de développement régional. Auparavant centrée sur la redistribution de revenu entre les régions, la problématique actuelle met l'accent sur la mobilisation locale des ressources comme composante du développement économique national. Les pratiques réelles de l'administration économique restent toutefois en deçà de la perspective tracée. Une vision sectorielle du développement régional et des routines de planification héritées de l'époque de l'économie administrée continuent à être largement partagées bien qu'un autre objectif ait été fixé.

Tout le problème est de passer d'une vision du développement régional à une autre et d'une pratique institutionnelle à une autre. Il a été suggéré dans cet article que le changement impliquait une mise sous tension "à la Hirschman" des acteurs impliqués en créant un cadre de référence les amenant à modifier leurs routines et leurs actions. L'État joue un rôle important dans la constitution de ce cadre de référence.

Trois éléments d'un tel cadre ont été proposés : la substitution d'une approche spatiale à une approche sectorielle du développement régional, la création de conditions favorables à l'innovation, la redéfinition des modes d'intervention de l'État (la coordination économique versus l'intégration administrative). Ils montrent que la mise en œuvre de nouvelles orientations de développement régional dans le nouveau contexte économique relève pour l'essentiel d'une capacité institutionnelle.

⁷ Il est frappant de constater qu'en trente années d'expérience et en dépit de l'importance du secteur touristique dans l'économie nationale, le milieu hôtelier tunisien n'a jamais développé une politique de formation de ses employés.

BIBLIOGRAPHIE

- BECATTINI G. et RULLANI E., 1995, "Système local et marché global. Le district industriel" in Rallet A. et Torre A., édés, *"Économie Industrielle et Économie Spatiale"*, Economica, Paris.
- BROUSSEAU E. et RALLET A., 1995, "Efficacité et inefficacité du Bâtiment : une interprétation en termes de trajectoire organisationnelle", *Revue d'Économie Industrielle*, n° 73.
- CHARFI F., EL HABAIEB A. et REGNAULT H., 1985, "Les régions tunisiennes face à l'élargissement de la CEE aux pays ibériques", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 4, p. 567-580.
- CHEBAANE H., 1990, *"La décentralisation industrielle"*, Rapport, Tunis.
- COHENDET P., LLERENA P. et MARENGO L., 1994, "Learning and organizational structure in evolutionary models of the firm", Communication au Colloque EUNETIC, Strasbourg.
- CYERT R. et MARCH J.G., 1970, *"Le processus de décision dans l'entreprise"*, Dunod, Paris.
- DIMASSI H., 1993, *"Évaluation du Programme de Développement Rural Intégré"*, Rapport, Ministère du Plan et du Développement Régional/FAO, Tunis.
- DOMEQ J.P. et REGNAULT H., 1990, "Tunisie : D.I.T., développement littoral, stagnation intérieure", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 4, p. 523-533.
- GANIAGE J., 1968, *"Les origines du protectorat français en Tunisie (1861-1881)"*, Maison Tunisienne de l'Édition, 2ème éd., Tunis.
- HIRSCHMAN A.O., 1958, *"The Strategy of Economic Development"*, Yale University Press, New Haven.
- HIRSCHMAN A.O., 1984, "Confession d'un dissident ; Retour sur *Stratégie du développement économique*" in Hirschman A.O., *"L'économie comme science morale et politique"*, Gallimard/Le Seuil, Paris.

- MAILLAT D., 1995, "Milieux innovateurs et dynamique territoriale" in Rallet A. et Torre A., eds, "*Économie Industrielle et Économie Spatiale*", Economica, Paris.
- MINISTÈRE DU PLAN ET DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, 1991, "*Les orientations générales du VIIIème Plan*", Tunis.
- MINISTÈRE DU PLAN ET DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, 1993, "*VIIIème Plan de Développement (1992-1996). Le contenu régional*", Tunis.
- NELSON R. et WINTER S., 1982, "*An Evolutionary Theory of Economic Change*", Cambridge, Mass., Belknap Press.
- RALLET A., 1995, "Ressources spécifiques et ressources génériques : une problématique pour le développement local : l'exemple d'une région tunisienne" in Abdelmaki L. et Courlet C., "*Les systèmes productifs locaux dans la perspective du développement*", à paraître.
- REGNAULT H., 1985, "Disparités régionales et stratégie de développement, le cas tunisien", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 2, p. 285-303.
- RMILI B., 1990, "*Aspects de la planification en Tunisie : tendances et évolution*", Faculté de Droit et de Sciences Économiques de Tunis.
- STORPER M., 1995a, "La géographie des conventions : proximité territoriale, interdépendances hors marché et développement économique", in Rallet A. et Torre A., eds, *Économie Industrielle-Économie Spatiale*, Economica, Paris.
- STORPER M., 1995b, "Territorial Development in the Global Learning Economy : the Challenge to Developing Countries", *Région et Développement*, n° 1, p. 155-188.

Abstract

The liberalization and opening up of the economies of a number of developing countries to international competition necessitate a modification in the problematic of their regional development. Where the focus was previously on the redistribution of income between the regions, the present problematic emphasizes the local mobilization of resources. The actual practices of the economic

administration remain nevertheless extremely marked by the planification routines that are a legacy of the administrated colonial economy. Highlighting the case of Tunisia and using an evolutionary-type problematic, the paper analyzes the blockage factors of regional development and propounds changes in institutional structures and practices.

Resumen

La liberalización y la apertura de su economía a la competencia internacional, obligan a muchos países en desarrollo a modificar la problemática del desarrollo regional. Anteriormente centradas sobre la redistribución de los salarios entre las regiones, las problemáticas actuales subrayan la movilización local de los recursos. Las prácticas reales de la administración económica siguen siendo muy marcadas por las rutinas de planificación heredadas durante el periodo de la economía administrada. Apoyándose sobre el caso de Túnez y fundándose sobre una problemática de tipo evolucionista, el artículo analiza el bloqueo del desarrollo regional y sugiere algunos cambios en las estructuras y las prácticas institucionales.