

# NOTE D'ORIENTATION SUR LES DISPARITÉS RÉGIONALES EN TUNISIE

JUILLET 2015



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



# NOTE D'ORIENTATION SUR LES DISPARITÉS RÉGIONALES EN TUNISIE<sup>1</sup>

## S'ATTAQUER AUX DISPARITÉS RÉGIONALES EN TUNISIE

Les disparités régionales revêtent une grande importance pour les décideurs politiques en Tunisie. Près de 56 % de la population et 92 % de toutes les entreprises industrielles se concentrent à une heure de route des trois plus grandes villes du pays : Tunis, Sfax et Sousse. Ces trois villes côtières, qui forment le cœur de l'activité économique, représentent 85 % du PIB du pays. Ailleurs dans le monde, la concentration de l'activité économique et de la population n'apparaissent pas problématiques dans la mesure où cette croissance déséquilibrée s'accompagne d'un développement inclusif, où les niveaux de vie convergent et où les bénéfices de la croissance sont partagés au-delà des frontières régionales. Or, ce n'est pas le cas en Tunisie, où les disparités de niveau de vie sont significatives entre les régions. Même si l'accès aux services de base s'est globalement élargi (santé, éducation, infrastructures), des disparités persistent entre les différentes régions, tant sur le plan du niveau d'accès que de la qualité des services.

La présente note d'orientation souligne d'abord ces disparités régionales en examinant les facteurs qui en sont à l'origine. Elle propose ensuite des recommandations visant à combler la fracture géographique et à améliorer la situation des zones qui accusent un retard.

L'analyse indique qu'un des facteurs le plus déterminant pour expliquer les disparités régionales en Tunisie réside probablement dans les écarts qui persistent au niveau de l'accès aux services de base (eau, électricité, santé), de leur qualité et de la dotation en capital humain,

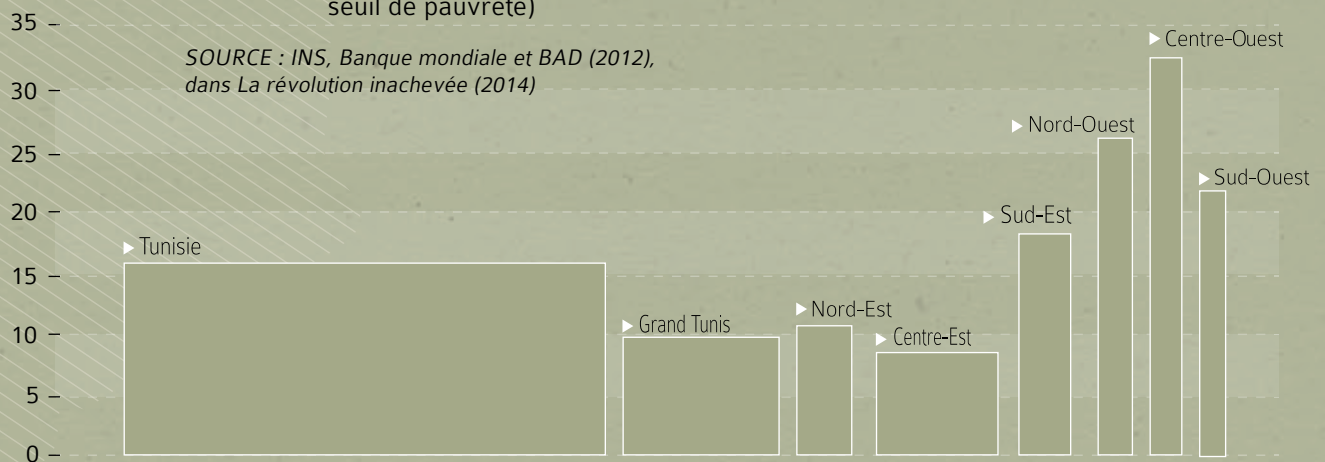
notamment entre les zones phares et celles en retard. D'autre part, l'expérience tunisienne montre que les incitations à l'investissement ne sont pas la solution idoine pour réduire les disparités économiques régionales. En revanche, les autorités peuvent adopter un certain nombre de politiques régionales et nationales qui se focaliseront sur l'amélioration des conditions de vie et la qualité des services de base pour tous, ainsi que sur l'amélioration de la connectivité, en s'efforçant de trouver un compromis entre équité et efficacité.

## LES DISPARITÉS RÉGIONALES EN TUNISIE

Bien qu'elle ait remporté des succès sur de multiples fronts, la Tunisie reste encore confrontée à des disparités de niveau de vie persistantes entre les zones rurales et les zones urbaines et entre les régions phares et celles qui accusent un retard de développement.

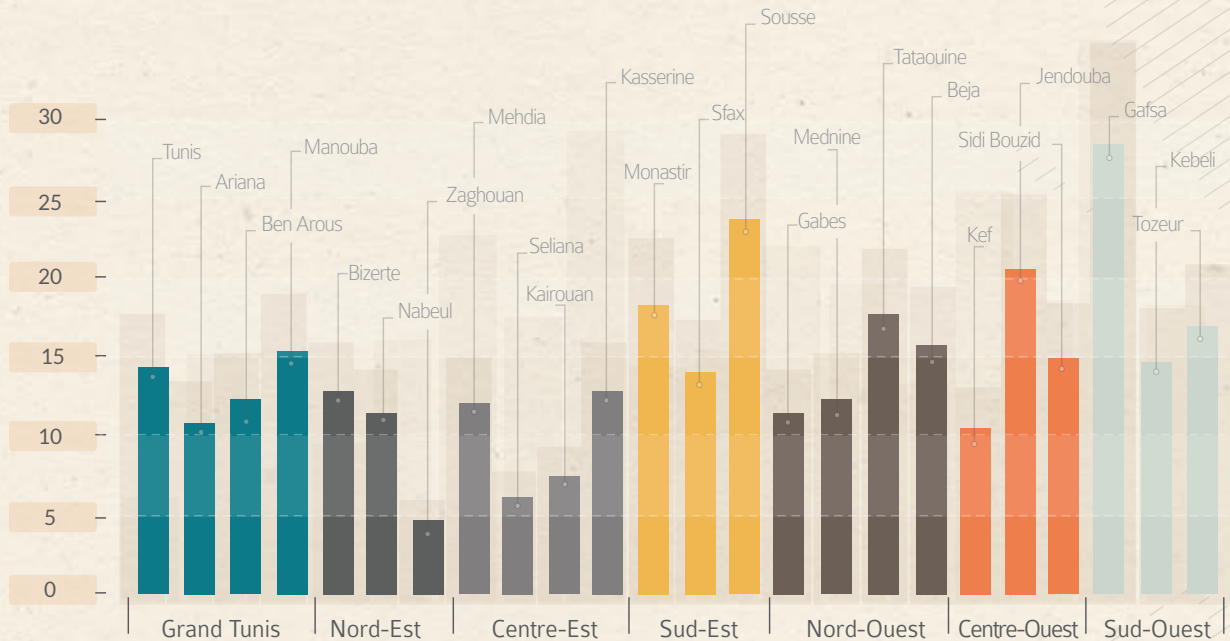
Les figures et le tableau ci-dessous donnent un aperçu de ces disparités régionales persistantes.

**FIGURE 1:** Taux de pauvreté par région en 2010 (% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté)



1. Cette note d'orientation est basée sur et s'inspire directement des études suivantes : Banque mondiale, *La Révolution inachevée. Créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens*, « Chapitre 10 : S'attaquer aux disparités régionales », p. 302-318, mai 2014 ; Banque mondiale, *Examen de l'urbanisation en Tunisie*, 2014. Les auteurs remercient les partenaires qui ont contribué à la rédaction des rapports dont est issue cette note de politique, en particulier les ministères et agences du Gouvernement Tunisien, les partenaires au développement et les collègues de la Banque mondiale.

FIGURE 2: Taux de chômage par gouvernorat et par région en 2010 (%)



SOURCE : Calculs des auteurs basés sur l'enquête nationale sur l'emploi, 2013, INS, dans *La révolution inachevée* (2014)

## DISPARITÉS ENTRE ZONES RURALES ET ZONES URBAINES

- En 2005, l'écart de consommation entre les zones urbaines et les zones rurales a été d'au moins 20 % dans toutes les régions et a atteint près de 40 % dans le Centre-Ouest et le Sud-Ouest.
- De même, les taux de chômage montrent de grandes disparités dans les régions et sont particulièrement élevés dans les zones rurales de l'intérieur.

## DISPARITÉS ENTRE RÉGIONS DE L'INTÉRIEUR ET RÉGIONS CÔTIÈRES<sup>2</sup>

- Le taux de la pauvreté (2010) varie entre 8 et 9 % dans la région du Centre-Est et le Grand Tunis, et entre 26 et 32 % dans les régions du Nord-Ouest et du Centre-Ouest.
- L'écart moyen de consommation entre les régions phares (essentiellement le long de la côte) et les régions en retard (à l'intérieur) est d'environ 29 % en moyenne, mais atteint 56 % entre le Centre-Ouest et le Grand Tunis.
- Le chômage se concentre géographiquement dans le Nord-Ouest (20,3 %), le Centre-Ouest (15,6 %) et les régions Sud de l'intérieur (23,5 %).
- Alors que les zones côtières comptent un taux de chômage de 12 %, celui-ci atteint 16% dans les zones urbaines de l'intérieur.

2. La Tunisie est organisée en 24 gouvernorats qui peuvent être regroupés dans 7 régions administratives comptant chacune plusieurs gouvernorats contigus : le Grand Tunis (Tunis, Ariana, Ben Arous, La Manouba) ; le Nord-Est (Bizerte, Nabeul, Zaghouan) ; le Nord-Ouest (Béja, El Kef, Jendouba, Siliana) ; le Centre-Est (Mahdia, Monastir, Sfax, Sousse) ; le Centre-Ouest (Kairouan, Kasserine, Sidi Bouzid) ; le Sud-Est (Gabès, Médenine, Tataouine) ; le Sud-Ouest (Gafsa, Kebili, Tozeur). Le Grand Tunis, le Nord-Est et le Centre-Est sont considérés comme étant les zones phares alors que le Nord-Ouest, le Centre-Ouest, le Sud-Est et le Sud-Ouest sont en retard.



## FACTEURS DÉTERMINANTS DES DISPARITÉS RÉGIONALES

Les variations régionales observées en Tunisie au niveau de la situation du marché de travail, ainsi que les écarts de consommation et de prospérité, peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs.

**Des disparités régionales exacerbées par les politiques économiques.** La politique industrielle, et plus précisément le Code d'incitations aux investissements, ainsi que la réglementation relative au marché du travail et la politique agricole, ont contribué à accentuer et non à atténuer les déséquilibres régionaux. La politique industrielle, qui est tournée essentiellement vers la promotion des exportations, a encouragé encore davantage les entreprises à s'installer près des infrastructures d'exportation situées sur le littoral.

**Des disparités dans le niveau d'accès et la qualité des services de base et dans le capital humain entre zones urbaines et zones rurales.** Premièrement, les zones urbaines, dans toutes les régions, assurent une couverture presque universelle pour les services de base, alors que les zones rurales sont encore laissées-pour-compte. Alors que l'accès au réseau d'eau s'est amélioré de manière substantielle au cours des vingt-cinq dernières années, on observe en 2005 que seuls 61 % des ménages du Nord-Ouest et du Centre-Ouest disposent de l'eau courante, contre 97 % dans le Grand Tunis. En 2004, seulement 12 % des logements à Sidi Bouzid sont raccordés au réseau public d'assainissement, contre 93 % à Tunis. Deuxièmement, malgré les grandes avancées accomplies en matière d'accès à l'éducation pour les hommes comme pour les femmes, des disparités régionales persistent en ce qui concerne les zones rurales, le Nord-Ouest et le Centre-Ouest restant à la traîne<sup>3</sup>. Enfin, l'accès aux services de santé est uniformément satisfaisant dans les zones urbaines tandis que l'on observe des obstacles considérables dans les régions isolées et en retard. La perception de la qualité des services de santé est également

plus mauvaise à l'intérieur du pays. Les indicateurs de santé cumulés se sont améliorés à travers la majeure partie de la Tunisie, sauf dans les régions rurales isolées.

**Le Sud moins bien relié et connecté aux marchés.** Selon une étude consacrée à la mesure de l'accessibilité des marchés, le Sud, et notamment le Sud-Ouest, apparaissent comme les zones les plus isolées. La majeure partie du pays semble être relativement bien connectée sur le plan de la durée des trajets routiers vers Tunis, Sfax et Sousse. La région Sud-Ouest reste relativement déconnectée du reste du pays (figure 3), malgré les efforts récemment consentis par le gouvernement pour moderniser son réseau routier en faisant du développement des autoroutes un instrument clé du renforcement de la compétitivité.

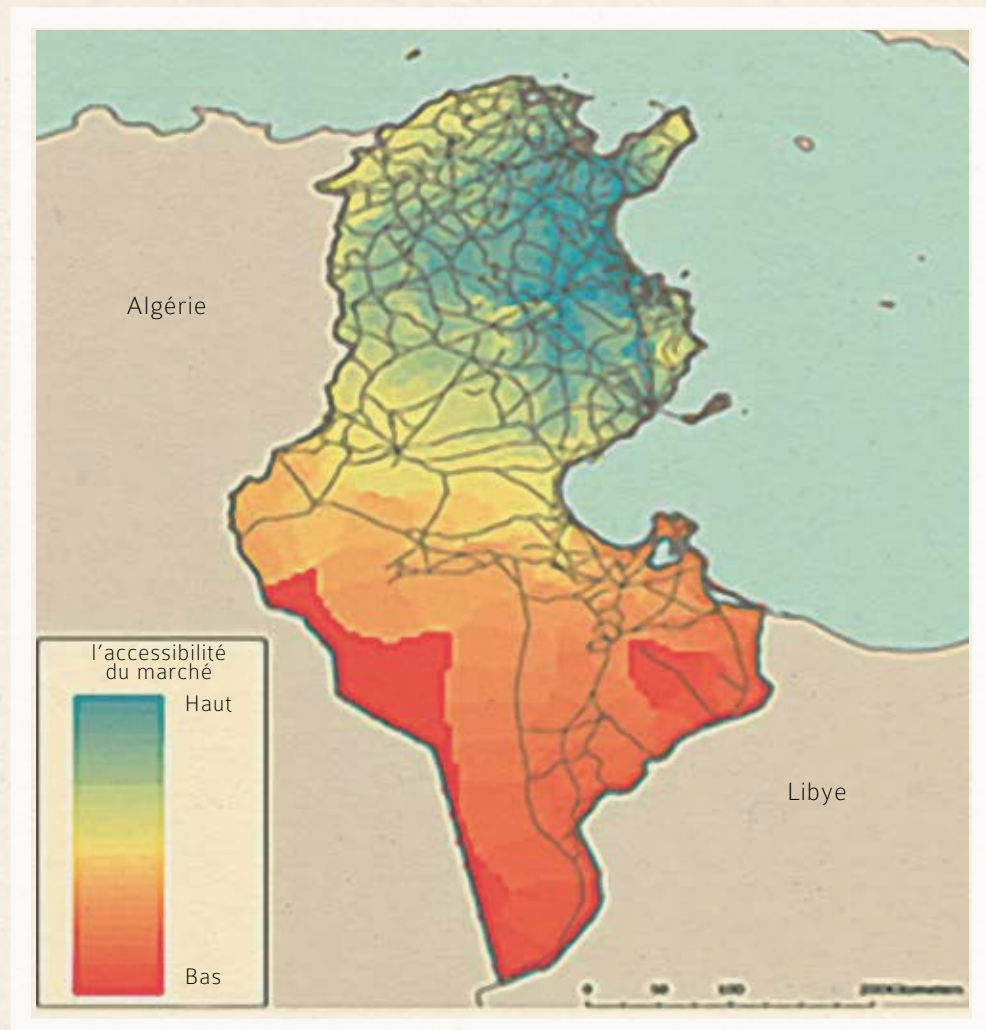
**Un système de transport des marchandises défaillant.** L'existence d'un système de transport efficace vient soutenir et accroître les effets bénéfiques des économies d'agglomération. En Tunisie, alors que les distances physiques sont peu importantes, les distances économiques sont, elles, considérables. Le prix du transport routier de marchandise y est en moyenne de 0,22 dollar par tonne-kilomètre, soit seulement deux cents de moins que la moyenne observée aux États-Unis, alors que ce pays possède un PIB par habitant dix fois supérieur à celui de la Tunisie. À la suite de la libéralisation du transport routier dans les années 90, ce secteur apparaît aujourd'hui morcelé entre de nombreux petits transporteurs. Cette fragmentation et la forte proportion de retours à vide qui en découle pourraient expliquer les coûts élevés observés.

---

3. Alors que près de 80 % des chefs de famille dans le Grand Tunis et le Centre-Est ont au moins un certain niveau d'instruction, ce pourcentage tombe à moins de 50 % dans le Nord-Ouest. Cet écart n'existe pratiquement plus chez les jeunes générations, ce qui témoigne de la réussite des efforts consentis par le pays pour réduire les disparités régionales en matière d'accès à l'éducation.



FIGURE 3: Carte de l'accessibilité des marchés en Tunisie



SOURCE :Banque mondiale

## TROUVER UN ÉQUILIBRE ENTRE L'ÉQUITÉ SPATIALE ET L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

L'expérience tunisienne montre que les incitations à l'investissement ne sont pas la solution idoine pour réduire les disparités économiques régionales. En revanche, comme souligné ci-dessous, les autorités peuvent adopter un certain nombre de politiques régionales qui se focaliseront sur l'amélioration des conditions de vie et la qualité des services de base, ainsi que sur l'amélioration de la connectivité, en s'efforçant de trouver un compromis entre équité et efficacité. Ces suggestions doivent être mûrement réfléchies, discutées et détaillées. Un programme multisectoriel de développement économique local pourrait être un bon moyen pour parvenir aux politiques spécifiques qui devraient être développés, s'appuyant sur des bonnes pratiques internationales.

**Concevoir des politiques d'investissement qui favorisent le bon équilibre entre équité spatiale et efficacité économique.** En œuvrant en faveur de l'intégration économique entre régions phares et régions à la traîne, les responsables politiques tunisiens doivent faire face au double défi de devoir rechercher à la fois l'équité spatiale et l'efficacité économique. D'un côté, la recherche de l'efficacité impose que les investissements d'infrastructure soient réalisés à proximité des principales agglomérations urbaines des régions phares, là où la population,



les entreprises et les activités économiques sont déjà en place et où ces investissements sont susceptibles de rapporter le plus. D'un autre côté, les considérations d'équité exigent plutôt que les investissements soient entrepris prioritairement dans les régions à la traîne, là où les forces du marché ne permettent pas d'attirer les entreprises et les habitants, et avec le risque, par conséquent, de gaspiller une partie des ressources. D'autres investissements, tels que les investissements dans l'infrastructure sociale, seront considérablement bénéfiques aux régions à la traîne et au territoire national dans son ensemble, avec, à la clé, des améliorations tant sur le plan de l'efficacité que sur celui de l'équité.

**Élaborer des politiques économiques « neutres » sur le plan spatial.** Sachant que les politiques économiques menées actuellement ont pour effet d'exacerber les disparités régionales, il apparaît nécessaire de revoir les politiques concernées — règles et réglementations du marché de travail, politique agricole, etc. — afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas involontairement une région par rapport à une autre, comme c'est le cas aujourd'hui.

**Étendre les services de base et améliorer leur qualité et leur tarification.** La généralisation des services de base et l'accès à des services de santé et d'éducation de bonne qualité peuvent contribuer à réduire les disparités régionales en Tunisie. L'expérience internationale montre que l'on peut parvenir à faire converger les niveaux de vie en utilisant le levier des transferts budgétaires interrégionaux en vue d'un financement équitable des services publics (voir encadré 1). Par ailleurs, les décideurs politiques tunisiens devraient se pencher, au-delà de la mise à disposition de l'infrastructure, sur les systèmes de tarification et de recouvrement des coûts, lesquels permettront d'élargir l'accès aux services tout en améliorant leur qualité. Cette évolution vers un nécessaire recouvrement des coûts est particulièrement indispensable dans les services de base. À cet égard, la mise à contribution du secteur privé, par le biais de partenariats portant

sur l'infrastructure ou sur l'exploitation, peut permettre d'étendre les réseaux et d'améliorer la qualité du service. Si les conditions sont réunies, on peut envisager à l'avenir d'encourager la participation du secteur privé dans la fourniture des services de base, en profitant de l'expérience actuelle de l'ONAS.

**Relier les régions en retard et remédier aux défaillances du marché.** Le désenclavement des régions à la traîne stimulera les échanges et améliorera la mobilité des entreprises et des populations qui pourront dès lors se déplacer vers les zones où elles sont le plus productives. En reliant les populations pauvres aux grandes villes et aux régions phares et en réduisant les coûts de transport, les pays aboutissent à une situation gagnant-gagnant à travers la promotion d'un développement inclusif. Le rôle des pouvoirs publics consiste par ailleurs à assurer l'équité dans le domaine de l'accès aux voies de communication et aux moyens de transport (la « connectivité »). En la matière, et du point de vue de l'efficacité, il serait logique de laisser faire partout les forces du marché et de ne se focaliser que sur l'encouragement de la concurrence. Mais, en ce qui concerne les zones à la traîne, là où la demande est faible, l'intervention des pouvoirs publics peut s'avérer nécessaire pour assurer leur connexion avec le reste du pays. Lorsque les marchés sont étroits et qu'il est difficile d'attirer des opérateurs, la promotion de modes de transport intermédiaires peut s'avérer une bonne alternative.

**Améliorer l'efficacité et la compétitivité du transport routier.** L'amélioration de la connectivité en Tunisie exige aussi des pouvoirs publics qu'ils agissent pour garantir le fonctionnement du transport routier en remédiant aux défaillances de coordination. Des travaux de la Banque mondiale soulignent le besoin de développer et de mettre en œuvre des solutions novatrices telles que des services logistiques tiers, des infrastructures spécialisées (par exemple, des zones logistiques) et un soutien en matière de réglementation pour la mise en œuvre de nouvelles pratiques.



## LE RÔLE DES TRANSFERTS BUDGÉTAIRES INTERRÉGIONAUX

L'expérience internationale montre que les transferts interrégionaux peuvent faire converger les niveaux de vie mais qu'ils ne parviennent généralement pas à avoir une influence sur l'activité économique. Par exemple, la dotation équitable des services publics est associée à une réduction de l'inégalité des chances chez les ménages. Il est ainsi largement admis que les grands investissements entrepris au Japon dans les infrastructures et les services de base au début des années 70, par le biais de transferts budgétaires, ont contribué à égaliser le niveau de vie et conduit, par la suite, à une convergence des revenus entre les régions phares et celles à la traîne.

L'expérience internationale indique également que, pour maximiser leur retombées, les transferts doivent accorder la priorité aux zones à faible revenu ou celles à forte croissance, récompenser par plus de crédits les zones où les retours sur investissement sont les plus élevés, et veiller à la répartition équitable des ressources en fonction des besoins.

En revanche, les transferts visant la convergence des revenus ou de l'activité économique produisent rarement les résultats escomptés. C'est le cas en Tunisie où les entreprises, malgré les incitations qu'elles reçoivent, font rarement le choix de s'installer dans des régions mal connectées et offrant peu d'économies d'agglomération, ce qui entraîne un gaspillage des investissements publics. Ce type de transferts a même été corrélé à une dégradation de l'équité régionale, comme le suggère une récente étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques montrant que plus les transferts interrégionaux sont élevés, plus la convergence est lente.

En conclusion, si la solution ne réside pas dans les incitations fiscales et financières, il est en revanche indispensable d'améliorer la qualité de vie, l'accès à des services de base de qualité (santé, éducation, transport), l'accès à une bonne infrastructure (transport, télécommunications) et la connectivité des régions de l'intérieur. Les pouvoirs publics parviendront d'autant mieux à atteindre l'équilibre souhaité qu'ils mettront en œuvre des politiques différenciées en fonction des régions, l'objectif général des politiques publiques étant d'accroître partout la prospérité.

