

# L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ENTRE LE DISCOURS ET LA PRATIQUE

**Amor BELHEDI**

Faculté des Sciences Humaines & Sociales, Tunis

Le discours que véhicule l'aménagement du territoire est souvent **ambivalent**, il est présenté à la population en des termes fascinants qui font l'unanimité tout en véhiculant **une stratégie voilée** favorable aux différents états-majors en place à savoir l'Etat, la firme et les acteurs socio-économiques. Ce discours est tellement fascinant, qu'il finit par être intériorisé par les techniciens et les aménageurs, ils en deviennent même les fervents défenseurs. La confrontation avec la réalité engendre des échecs, des ambiguïtés, des polémiques et des ruptures qui découlent du fait que **le discours est souvent stratégique**.

L'aménagement de l'espace met toujours en jeu un rapport à l'espace. A travers les techniques, les technologies et les choix que l'aménagement charrie, les modèles redistributifs explicites ou implicites qu'il met en place, le type de conflit qu'il entend résoudre comme ceux qu'il engendre, il peut être considéré comme **l'un des indicateurs privilégiés du changement social et de l'organisation spatiale de la société**.

Le discours sur l'harmonie, les équilibres à (re-)trouver ou l'équité, sert souvent à **masquer** les diverses stratégies permettant aux entreprises capitalistes, en particulier les plus puissantes, d'accroître leurs bénéfices; à l'Etat et aux centres de décision de resserrer davantage l'encadrement des hommes et des espaces.

L'aménagement du territoire a pour but de **maximiser le profit**, mais aussi et probablement plus, **d'organiser stratégiquement l'espace** économique, social et politique de manière à ce que l'appareil d'Etat puisse être en mesure d'asseoir son autorité, contrecarrer les contre-pouvoirs et encadrer les hommes et les espaces; que celui de la firme **organise l'espace économique de production et de distribution**, et que les acteurs socio-économiques occupent et s'approprient l'espace à leur manière. **Ces préoccupations stratégiques se trouvent à l'origine même et au fond de l'organisation spatiale de très nombreux pays et espaces**.

Le découpage administratif, la localisation des activités de production et d'encadrement, la hiérarchisation urbaine, la création de centres et de centralités ou la mise en valeur sont autant de volets stratégiques que économiques dont la finalité est de **donner à l'espace une organisation stratégique au même titre que de minimiser les coûts**.

L'objet de ce papier est d'éclairer ces lignes de clivages et ces points de rupture entre le discours et la pratique de l'aménageur en se référant plus particulièrement à quelques exemples tunisiens.

## I - DE L'ESPACE AU TERRITOIRE : Appropriation, spécificité et dénomination

**Le territoire** est cette étendue **qui incorpore le temps** et se trouve chargée de sens et de symbolique. Ce sens donne à l'espace le statut de territorialité qui est l'ancrage du temps dans l'espace. Privilégier le territoire sur l'espace, c'est privilégier le sens qu'a l'étendue que l'étendue elle-même.

Le territoire est cette **appropriation de l'espace**, cette symbolique qui crée des enjeux sociaux, politiques et économiques et conduit forcément à des conflits. C'est aussi **cette entité juridico-administrative**, donc une production idéologique, **appropriation étatique** traduisant un mode particulier de gestion et d'appropriation qui entre forcément en conflit avec d'autres modes de gestion.

**Aménager le territoire, c'est prendre en compte la territorialité des habitants ?**. On se trouve ainsi d'emblée dans une situation conflictuelle, de quelle territorialité s'agit-il : celle de l'individu, de la communauté ou celle de l'Etat ?.

**Parler de développement territorial, c'est prendre un parti existentiel au détriment du parti productiviste et fonctionnaliste**, privilégier le cadre de vie, l'aménagé et non l'aménageur. On retrouve au moins 5 principes qui guident ce développement territorial:

- L'équité territoriale: il s'agit de rompre le schéma centre-périphérie même si les écarts subsistent.
- L'équité sociale.
- La croissance endogène par le bas d'où la mobilisation des ressources locales et la prise en charge locale.
- L'écodéveloppement et le "développement durable" dans le sens de ne pas hypothéquer l'avenir par l'utilisation actuelle.
- L'autonomie territoriale qui est la condition et la finalité du développement territorial.

### **Le local et le territoire : L'enjeu**

Si **l'échelle micro-régionale** est souvent porteuse de développement local, elle est souvent absente au niveau des textes. Le local n'existe que lorsque le central le tolère (syndicat de quartier, coopération intercommunale...). **Le développement local passe par la négation de tout ce qui est normatif et standard et la reconnaissance des spécificités** or standardisation et normalisation sont le fondement même du pouvoir central. Il s'exprime par la création et l'appropriation de l'espace local, de ce qui relève de la quotidienneté. Cette création de territorialité passe nécessairement par **des conflits** dans la mesure où, à la différence de l'espace, **tout territoire est objet d'enjeux**.

### **La toponymie: Nommer c'est créer la territorialité, passer de l'espace au territoire.**

Nommer un espace c'est produire **un acte de naissance du territoire** dans l'étendue indifférenciée, c'est permettre son appropriation. Nommer l'espace, c'est produire le territoire, créer un ordre symbolique et faire **un acte territorialisant**. C'est le cas de pays colonisés, régions, gouvernorats ou de quartiers urbains, des rues... De nouvelles territorialités se sont

créés. **L'émergence de la territorialité passe nécessairement par la dénomination. Nommer, c'est donner la vie, l'identité et la spécificité, c'est un acte de naissance et de reconnaissance.**

En Tunisie, on continue dans la plupart des cas à appeler les régions par leur chef-lieu politico-administratif, les quartiers ou les rues par des numéros?. C'est dire la centralité de la logique de contrôle et de fonctionnalité?. Il n'est pas surprenant de constater qu'à travers l'évolution historique, **on est passé des pays au pays et le retour du/au régional s'opère à travers l'Etat, le central ?**

On a beaucoup parlé de régions et de régionalisation mais on n'a jamais accepté promulguer l'acte de naissance de ces territoires régionaux à travers la dénomination au moins c'est au contraire, pour nier la spécificité, promulguer l'acte de décès qu'on n'a jamais accepté de nommer.

## II - LE VERSO ET LE RECTO

L'aménagement du territoire est cette organisation volontariste du territoire, prendre des décisions réfléchies sur la manière dont une population donnée doit (ou non) utiliser son espace où la l'intervention s'inscrit dans une logique théoriquement explicite en fonction des objectifs énoncés et des conditions connues ou prévues. En réalité, **la logique explicite recouvre et cache même une logique implicite que l'aménageur ne veut pas ou ne peut pas formuler ?**

A chaque étape de l'aménagement<sup>1</sup>, la représentation spatiale est centrale et elle intervient à deux niveaux : **la représentation des décideurs ou des groupes de pression** lors de la première et l'antépénultième phase, représentation qui a plus de chance d'être traduite spatialement. On retrouve là, à titre d'exemple, le fameux schéma ou projet des "pôle de développement" des années 1960 ou des "métropoles d'équilibre" des années 1980, des Offices de mise en valeur au niveau régional, des "Centers" urbains au niveau de quelques villes importantes (Sfax, Tunis, Gabes, Sousse...). **D'autres représentations n'ont pas la possibilité de s'imposer, voire de s'exprimer même.** Lors des consultations, on voit d'autres représentations se manifester même si elles paraissent ponctuelles, déconnectées et timides. Tout discours, quel qu'il soit (graphique ou verbal), **formalise une certaine représentation spatiale.**

Chaque objectif présenté dans les documents de l'aménagement peut être interpellé en termes d'**ambivalence**. En effet, voilement et dévoilement sont de règle et les objectifs explicites sont souvent le revers d'une seconde catégorie d'objectifs, implicites et voilés cette fois, difficiles à discerner clairement dans le discours. **L'implicite, le voilé et le non-dit est plus important que l'explicite, le déclaré et ce qui est dit .** Ce processus caractérise les divers aspects de l'aménagement comme la décentralisation, le découpage spatial, l'équilibre inter-régional, la hiérarchisation urbaine, la création de pôles régionaux, de centres ou de

---

<sup>1</sup>- On peut distinguer les étapes suivantes dans toute opération d'aménagement (après la phase d'analyse, de constat et diagnostic) : 1- Parti d'aménagement et philosophie générale, 2- Collecte de données, 3- Définition des objectifs, 4- Options d'intervention et évaluation (consultations), 5- Programme de mise en oeuvre, 6- Réalisation, 7- Suivi et réorientation.

réseaux.... On s'attardera, ici, un peu sur certains de ces volets comme la déconcentration, le découpage spatial ou la place de Tunis...

## a - La déconcentration

La décentralisation<sup>2</sup> ou plutôt **la déconcentration** constitue un exemple très significatif dans la mesure où elle répond à un double impératif à savoir la lutte contre les déséconomies de concentration et l'inégal développement régional.

\* Elle représente **le moyen de lutte contre la concentration excessive des activités** dans certains foyers par suite de la force agglomérative, des économies externes et d'échelle, l'instrument idéal pour limiter les déséconomies. Présentée dans ces termes, personne ne peut méconnaître et ignorer sa nécessité au nom de l'intérêt collectif et du bien-être du groupe. Ainsi, de simples citoyens, collectivités territoriales, firmes et Etat sont d'accord pour **limiter l'excessive concentration des hommes et des activités**, concentration génératrice de déséconomies, de nuisances et d'inégalités cumulatives.

\* Elle constitue aussi **un moyen pour limiter les inégalités régionales et spatiales** et atteindre plus d'équité spatiale. Le problème se présentait ainsi **en termes de justice spatiale** vis à vis des espaces défavorisés, intérieurs pour la Tunisie, qui manquent d'industrie et souffrent du chômage d'où la dynamique migratoire qui a été à l'origine de flux importants en destination du littoral, à la recherche de l'emploi, en particulier vers les centres qui ont connu l'implantation d'unités industrielles ou touristiques.

Pour assurer à cette politique industrielle et de développement, la chance de réussir, il fallait limiter ces importants flux grandissants venus de l'Ouest et secondairement du Sud gonfler les rangs des chômeurs, réduire les chances de succès de ces réalisations et alourdir les charges des collectivités locales notamment les communes et celles des citoyens afin de donner plus de chances aux populations de l'intérieur restées un peu à l'écart de cet effort de développement qui ne pouvait, compte tenu des impératifs de croissance, être que littoral et centré sur les grands centres; il faudrait encourager la déconcentration voire la décentralisation.

C'est en ces termes de maîtrise de la croissance des agglomérations du littoral en particulier la Capitale, de lutte contre les déséconomies de concentration, d'équilibre inter-régional et d'équité spatiale que s'est présentée la politique suivie en la matière en Tunisie depuis le début des années 1970 comme d'ailleurs un peu partout dans de nombreux pays notamment industrialisés. La déconcentration s'imposait comme **une nécessité impérative**. La création du Fonds de Promotion et de Décentralisation Industrielle (FOPRODI) en 1974, le découpage du pays en trois zones (1977) et en cinq zones (1981) à la suite d'études<sup>3</sup>. La loi de 1987 a modifié le découpage et a institué un nouveau découpage en distinguant trois types d'espaces<sup>4</sup>. Plus récemment le Code (unifié) des Investissements (1994) a intégré le

<sup>2</sup> - La décentralisation consiste à multiplier les centres, à décentrer le pouvoir de décision et intéresse les sièges sociaux ou les établissements déjà en place, elle est représentée en Tunisie tandis que la déconcentration a pour objet de limiter la concentration et concerne aussi bien les transferts d'usines que les créations nouvelles d'établissements si bien qu'il convient de parler beaucoup plus de déconcentration que de décentralisation pour la Tunisie.

<sup>3</sup> - Cf. DAT- Groupe Huit : 1976 : Eléments pour la décentralisation industrielle. Rapport et atlas. API : 1980. Ces deux études ont donné lieu à un décret en 1977 et une loi en 1981 divisant la Tunisie en 3 et 5 zones de décentralisation. Cf. A. Belhedi, 1992.

<sup>4</sup> - La loi de 1981 a plutôt favorisé les zones 2 et 3, c'est à dire la couronne des grands centres alors que la zone 5 qui représente la grande partie du territoire a été peu touchée, elle a aggravé ainsi le problème de concentration autour de centres

développement régional comme une de ses principales composantes à côté de l'exportation ou de l'impératif technologique...

**Le problème se pose ainsi en termes de coût, secondairement d'équité spatiale.** Pour s'en convaincre, **il faut regarder les grandes actions publiques au cours de la dernière quinzaine d'années** qui ont abouti malgré le discours affiché de déconcentration ou de développement intérieur à **la consolidation du littoral** notamment par :

- La consolidation littorale dans **une logique de croissance et d'exportation** du début des années 1970, le complexe chimique Gafsa-Gabès avec la voie ferrée a consolidé davantage **le pôle littoral Gabès-Skhira-Sfax** surtout que la chimie avec les matériaux de construction a constitué un des secteurs fiefs où l'Etat a le plus investi.

- **Le renforcement des ailes** (Nord et Sud) **du littoral**, malgré les difficultés et les retards, qui sont restées jusque là peu touchées sous forme de deux complexes: le premier est touristique à Tabarka-Ain Drahem, le second est portuo-industriel à Zarzis.

- **La consolidation touristique de la partie centrale du littoral** par le lancement de la station intégrée de Khantaoui Hammam-Sousse, le programme de Hammamet-Sud, le nouveau projet de Kerkennah....

Comment peut-on parler de déconcentration lorsque l'Etat, le premier aménageur par excellence, adopte une stratégie contradictoire entre le discours et les faits. **En préconisant la déconcentration et le développement de l'intérieur par souci d'équité, les principaux projets de l'Etat se trouvent implantés sur le littoral par souci de rentabilité.** Ceci est d'autant plus critique qu'il s'agit d'actions de grande envergure qui marquent irréversiblement l'espace, s'échelonnent sur des périodes de plus de 10 ans et portent sur des investissements de l'ordre de quelques centaines de millions de Dinars.

Si l'on examine les programmes correcteurs de l'Etat destinés à favoriser les régions défavorisées, corriger les déséquilibres et réduire les inégalités; on constate que **la grande partie des investissements se fait sur le littoral** : entre 85 et 90% du montant des différents programmes<sup>5</sup> à part ceux liés à des ressources naturelles bien déterminées comme l'agriculture ou la pêche<sup>6</sup>. Est-ce la force d'inertie du système qui fait qu'il y a **une accumulation spatiale** telle que **la concentration s'entretient et se reproduit** malgré les mesures prises ou préconisées (Cf. A. Belhedi, 1992) si bien que la **déconcentration restera** une illusion démystificatrice?.

Par ailleurs, **la déconcentration représente un des moyens les plus sûrs pour disperser la force du travail** qui, isolée en petits groupes ignorant tout du reste, devient incapable d'entreprendre des actions syndicales ou de solidarité tandis que **les patrons savent chacun où se trouvent les autres, où se localise le siège de décision et comment**

---

comme Tunis, Sousse ou Sfax... La loi de 1987 a divisé le pays en 3 zones avec des avantages progressifs: le littoral et en particulier les pôles ne bénéficient de rien, les chefs-lieux de gouvernorats intérieurs, enfin l'arrière-pays des centres littoraux et les délégations de l'intérieur. Cf. A. Belhedi 1992.

<sup>5</sup>- Il s'agit de programmes créés pour réduire les inégalités entre différentes régions du pays. On peut citer par ordre chronologique : le Programme de Développement Rural (1993-1982), Le Fonds de Promotion et de Décentralisation Industrielle (1974-1993), Le Programme Frontalier (1976-1980), Le Programme de Développement Rural Intégré (depuis 1984), Le Programme Régional (depuis 1987), Le Fonds de Promotion de l'Artisanat et des petits Métiers (depuis 1982)...

<sup>6</sup>- C'est le Fonds Spécial de Développement Agricole (FOSDA) ou le Fonds Spécial d'Encouragement de la Pêche (FOSEP) dont la répartition est commandée par la nature des cultures, la structure agraire ou la configuration de la côte.

**s'articulent les différents maillons du système de production et de pouvoir.** Le patron connaît, contrairement aux salariés, la localisation précise des ateliers qui travaillent pour lui ou qui constituent ses clients, il peut ainsi se situer et déterminer sa place dans le système de production et de distribution ou dans la filière ...

La stratégie spatiale du capitalisme, ou même de l'Etat dans le cas des économies planifiées, **est démystifiée facilement par ce qu'on appelle le développement régional**, l'équité régionale ou même les déséconomies de concentration. **Tout développement de la sous-traitance va dans ce sens.** Le discours sur l'intégration nationale ou régionale, la promotion de la sous-traitance et l'intégration industrielle vont dans ce sens. **Tout en étant noble lorsqu'il est présenté en termes d'intégration, il va dans le sens de la division spatiale du travail et des intérêts des firmes nationales voire internationales.** Une des stratégies des firmes est d'**atteindre l'opacité du marché et d'organiser stratégiquement l'espace**, une manière de le faire **c'est l'implantation des ateliers à des points bien précis** qui leur assure la maîtrise totale de leur politique et lui donne une totale liberté vis à vis de la concurrence ou de la force du travail qui se trouve dispersée et dont les maillons sont isolés les uns des autres.

Une bonne partie du personnel travaillant pour les grandes firmes se trouve dispersée dans de petits établissements autonomes localisés, non au hasard des opportunités mais, selon **une stratégie spatiale précise** : Quelles sont les régions les plus appropriées?. Quelles petites villes choisir?. Dans quelles campagnes implanter l'usine ou l'atelier?. Comment faire le recrutement de la main d'oeuvre ou assurer le ramassage des ouvriers? C'est le type de questions que se pose le patron même si ce n'est pas toujours explicité.

L'exemple de Tunis constitue un autre volet sur lequel il est intéressant de s'y attarder un peu.

### **b - Le paradoxe de Tunis : L'interface interne/externe**

L'aménagement se trouve balancé entre deux options contradictoires répondant aux exigences paradoxales de l'équilibre interne et celles du rayonnement externe. D'un côté, la capitale **Tunis est trop grande pour les autres villes** tunisiennes et l'écart avec Sfax s'accuse même si bien qu'il faut maîtriser la croissance, la limiter tant sur le plan démographique, spatial que économique où il s'agit d'affiner ses fonctions et opter pour un développement plus qualitatif des activités. Sur un autre plan, **Tunis est trop faible** si bien qu'il faut développer ses externalités et lui assurer la possibilité d'un rayonnement extérieur d'où la nécessité de développer le tourisme d'affaires et culturel, la fonction financière....

On retrouve là, la controverse et **le paradoxe collectif-individu**. Au niveau collectif, on a intérêt à limiter la place et la croissance de Tunis d'où la décentralisation et la déconcentration préconisée mais au niveau individuel on a intérêt à monter jusqu'à Tunis seule capable de satisfaire les besoins. **Cette double tendance explique les échecs de la décentralisation, c'est à dire l'échec du collectif et la réussite des processus de centralisation c'est à dire de l'individuel**; c'est ce qu'exprime l'importance des processus de court-circuitage qu'on retrouve un peu partout (Cf. A. Belhedi, 1992).

Par ailleurs, Tunis exprime **la centralité de l'Etat vis à vis de la société**, qui n'est pas encore prêt à céder une partie de ses prérogatives. Au contraire toute concession conduirait

paradoxalement à consolider son pouvoir sur le reste de l'espace en l'affinant davantage (Cf. A. Belhedi 1992). La décentralisation constitue la condition même de l'intervention croissante de l'Etat dans tous les champs de la sphère sociale et économique (éducation, santé, équipements, aménagement...) en passant de plus en plus par les collectivités locales et les institutions dont le rôle accru dans la vie de la collectivité et du citoyen donne l'illusion de la décentralisation.

L'affinage du découpage administratif va pleinement dans ce sens en instaurant des liens directs et hiérarchiques entre la Capitale et des espaces qui relevaient d'autres villes .

### **c - Le découpage spatial : L'organisation stratégique du territoire**

Tout en cherchant à minimiser les coûts, qui restent une composante déterminante, **la localisation exprime une réelle stratégie de l'entreprise**. Pour s'en convaincre, il s'agit de voir les différents découpages régionaux des divers organismes publics, offices, agences et sociétés nationales. **La multiplicité des découpages montre que le découpage spatial est loin d'être une simple division de l'espace ou un problème de coût, c'est une organisation stratégique de l'espace**. Chaque organisme, ou presque, dispose d'un découpage spatial qui lui est propre, avec des points et des espaces d'ancrage communs notamment en ce qui concerne le niveau supérieur de la hiérarchie urbaine et les espaces centraux qui les entourent, c'est le cas de Tunis, Sfax ou Sousse (Cf. A. Belhedi, 1992).

Le découpage spatial permet l'encadrement territorial à travers **la création de centralités hiérarchisées** et le rapprochement des administrés ou de la clientèle, il assure la minimisation des coûts de l'administration, de la distribution ou de la gestion tout en donnant à l'espace une organisation stratégique. Il est très intéressant de voir l'organisation territoriale d'activités concurrentielles comme les banques par exemple. **Si le problème se limite simplement à une minimisation de coût, on aboutirait à la même organisation spatiale des activités similaires ou de même niveau**, la réalité est totalement autre.

Au niveau administratif, la dimension stratégique est partout présente, elle est souvent déterminante dans l'affinage du découpage spatial tant au niveau des gouvernorats que des délégations (A. Belhedi, 1989, 1990). **Près de la moitié des gouvernorats doit sa présence à des impératifs stratégiques et de sûreté**. C'est ainsi des gouvernorats créés en 1974 comme Monastir, Mahdia, Siliana, Sidi Bouzid ou Zaghouan, ceux créés en 1980/81 comme ceux de Tozeur, Kébili ou Tataouine permettent l'encadrement territorial des franges frontalières du Sud après l'affaire de Gafsa en 1980 qui a secoué le pays à la suite de l'intrusion d'un groupe armé des frontalières algéro-libyennes.

Le même scénario s'est répété avec "la Révolte du Pain" en Janvier 1983 donnant lieu à une division de la Capitale<sup>7</sup> en trois gouvernorats (Tunis, Ariana et Ben Arous) mais une réunification du District au niveau de la sûreté ?

### **La démystification : Neutralité, technique et intérêt commun**

**La politique d'aménagement du territoire peut facilement glisser et déraiper au nom d'objectifs nobles et de l'intérêt collectif** qui cachent, en fait, la vraie stratégie du

---

<sup>7</sup> C'est à Tunis que les émeutes consécutives à la hausse du prix du pain en Janvier 1983 ont été les plus dramatiques bien que le point de départ à été dans le Sud-Ouest.

capitalisme, de l'Etat, des pouvoirs occultes ou quelques intérêts particuliers. Les aménageurs, techniciens ou institutions, finissent par adopter un discours dont ils n'arrivent pas souvent à déceler les retombées réelles si ce n'est à posteriori et après coup. L'intériorisation est telle que les choses apparaissent comme allant d'elles-mêmes. **L'intériorisation s'opère par un biais : la neutralité, le technique et l'intérêt commun.** La neutralité constitue **la position**, le technique représente **l'instrument** tandis que l'intérêt collectif forme **l'objectif**.

L'Etat s'octroie les prérogatives d'arbitrage entre groupes sociaux au nom de l'intérêt collectif. Le fonctionnalisme se dote d'une fausse rationalité: c'est le cas par exemple lorsqu'on scinde une localité, un terroir en deux par une autoroute au nom de l'intérêt collectif. En fait, il s'agit là de l'intérêt des usagers de l'autoroute au détriment des agriculteurs ou des habitants de cette localité. Il s'agit là d'une fausse rationalisation et d'un transfert de pouvoirs !.

L'aménagement, comme la science, est présenté comme étant neutre, cette neutralité permet ainsi de faire passer souvent les intérêts particuliers pour des intérêts communs qui s'imposent comme tels. La technique permet enfin de démystifier les choix et les options et de **présenter ce qui est possible comme l'inéluctable et l'incontournable.** C'est ainsi que **les scénarios présentés vont souvent du souhaitable impossible au possible non souhaitable**, le choix se rapproche plutôt du premier tandis que la réalisation converge vers le second. La centralité du technique fait qu'on ne se pose pas les véritables questions : qui fait quoi ? Pour qui et pour quoi ?.

**Tout l'intérêt est porté sur le comment des choses** ce qui permet de démystifier les problèmes sociaux, d'éviter de poser les problèmes politiques, de placer le technicien au centre du processus aménagement ce qui le reconforte d'ailleurs en lui conférant un pouvoir. Enfin privilégier le comment, revient à privilégier l'instrumentation et le statut: le technique et le technicien. Ce privilège est en réalité illusoire dans la mesure où la raison d'être même du technique est de justifier les choix et les prises de décision qui sont le propre du pouvoir et le fondent. **Il n'est pas rare de voir les techniciens, les mêmes parfois, justifier, au nom du technique, d'une certaine rationalité, la chose et son contraire .**

Faute de prêter attention à ce genre de problèmes, on finit par ignorer tout **laissant les mains libres aux différents Etats-majors** qui tracent en toute liberté et aisance leur propre politique de localisation et d'organisation spatiale. Ces états-majors sont militaires, politiques et économiques, ils concernent les instances de **l'Etat** qui organise l'espace et encadre la population mais aussi **les firmes** qui par leur stratégie de localisation, de relocalisation et de sous-traitance, contribuent à organiser stratégiquement l'espace.

## **L'échec et/ou la réussite : Le verre à moitié plein ou vide ?**

On dénonce régulièrement l'échec de la politique d'aménagement du territoire, sans chercher à voir en quoi ces échecs, par rapport aux objectifs fixés, permettent en fait **de fructueuses affaires aux entreprises** qui, dans l'autre optique, déplaceraient leurs investissements pour bénéficier des avantages consentis à l'installation d'une nouvelle usine qui sera revendue ou liquidée plus tard. Cette stratégie est utilisée à une plus large échelle au niveau mondial par les multinationales dans le cadre du redéploiement industriel, la loi de 1972 et le décret-loi de 1985 relatifs à l'industrie d'exportation en Tunisie entrent dans ce cadre.



L'échec de la politique de décentralisation industrielle exprime ce processus. L'essentiel des investissements industriels entre 1981 et 1993 a concerné surtout les zones 2 et 3 (loi 1981) tandis que la plupart des zones industrielles de l'intérieur sont restées désaffectées au moment où la demande dépasse l'offre dans les vieux centres. Les zones 4 et 5 ont peu attiré d'investissements malgré des avantages octroyés plus importants. **Le littoral continue à attirer l'essentiel des investissements malgré toutes les mesures prises depuis plus de deux décennies pour les réorienter vers les espaces intérieurs.**

\* **L'échec d'une politique est en fait, la réussite d'une autre ?**. C'est comme le cas d'un verre à moitié plein ou vide. Cet échec exprime, en réalité, soit **la réussite des intérêts particuliers des firmes** à juguler la politique de déconcentration des pouvoirs publics en privilégiant la concentration, soit **la faiblesse des moyens mis en place pour motiver les firmes à se déplacer**. Dans les deux cas, on peut parler de **réussite de la firme à maintenir sa position**, de continuer à organiser l'espace à sa manière.

**L'échec des aménagements n'est, en fait, que la réussite des intérêts et des stratégies des contre-pouvoirs et des acteurs dont les intérêts propres ne peuvent guère se confondre avec ceux de la collectivité dans son ensemble sans s'y fondre.** L'échec d'une opération est en définitive un échec de transfert de pouvoir des uns aux autres, il constitue une réussite des intérêts particuliers.

Promoteurs, banques, organismes de crédits, agences de développement et de promotion et offices de mise en valeur commandent le marché du logement, des équipements et des infrastructures et **structurent l'espace** à leur manière selon une logique qui leur est propre. Ces acteurs relèvent, en fait, d'une **problématique behavioriste** (au niveau des responsables) **et stratégique** (à l'échelle des organismes) qu'il incombe d'analyser et d'explicitier.

\* L'échec ou la réussite provient aussi du fait que dans la plupart des esprits, **on sépare le discours et les faits**. On accepte bien de choses au moment des discussions ou des décisions tout en sachant que **peu de choses va être réalisé effectivement**, c'est un **problème de crédibilité** qui se pose. En tablant sur la non réalisation des actions préconisées, on est appelé souvent à laisser passer des choix qu'on connaît non réalisables à l'avance.

Ce manque de crédibilité provient probablement de deux faits majeurs: soit des projets démesurés par rapport aux moyens réels ce qui caractérise la plupart des plans, soit des analyses erronées, non fondées ou peu profondes. Ce phénomène explique le fait que souvent, **peu de choses se trouvent réalisées d'un plan à l'autre**. Parfois même, c'est l'opposé qui s'opère: **l'anti-plan se réalise à la place du plan**. Pour s'en rendre compte, il n'y qu'à voir ce qui s'est passé dans la Capitale et Sfax pour lesquels on dispose de PDU de plus de 15 ans. et où on peut comparer les partis fixés, les actions arrêtées et la dynamique des faits réels.

**La planification introduit souvent une dynamique qui va à l'encontre des objectifs qu'elle se fixe** du fait même des processus d'anticipation, d'induction et des contre-stratégies déployées par les différents acteurs en place. Il se trouve même que **ce sont ceux qui planifient qui en profitent le plus** des détours et des insuffisances des processus de planification spatiale. Ne sont-ils pas les mieux placés, les mieux informés des décisions qui

allaient être prises, ceux qui savent mieux lire l'espace pour y déployer leurs propres stratégies.

A travers ces quelques exemples, on voit que **le discours sur l'aménagement se trouve biaisé dès le départ et démystifié parce qu'il charrie du pouvoir**. Le discours, présenté souvent comme neutre, technique, au nom de l'intérêt collectif, est **en rupture avec la pratique réelle qui est principalement stratégique, politique, partielle**. Ceci est d'autant plus critique qu'on s'acharne à lui donner un caractère démocratique par le recours de plus en plus fréquent à la concertation, un aspect qu'on essaiera de développer dans le point suivant.

### III- LA CONCERTATION DANS L'IGNORANCE: Le piège démocratique

Au niveau urbain, rural, région ou national, les promoteurs et les collectivités (les municipalités, conseil de gouvernorat...) savent très bien que les citoyens se trouvent dans **une incapacité totale d'analyser les conséquences** d'une opération d'urbanisme, de rénovation, de localisation ou de mise en valeur, de riposter (encore moins à temps) ou de prévoir les conséquences de telles opérations ou d'un plan d'aménagement ou d'urbanisme même si une procédure d'enquête publique existe, les délais sont de plus en plus allongés et les habitants sont plus sensibilisés à ce genre de problèmes.

**Cette incapacité à l'analyse spatiale** fait que les acteurs urbains n'hésitent pas à procéder à la concertation et à présenter les plans des futurs travaux dans la mesure où **les objections sont rares et faciles à éluder** en recourant au volet technique, au nom de la rationalité ou d'un intérêt collectif. Les exemples des Plans d'Aménagement Urbain (PAU), des Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU) de Tunis ou de Sfax, du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) sont significatifs à ce titre. On a parfois l'impression absurde et apparemment paradoxale que **plus la concertation est importante plus le plan est décousu**. Cela provient probablement du fait que le plan ne suivant plus une logique claire et cohérente, va tenir compte à la fois de la problématique technique mais aussi des préoccupations socio-politiques des groupes de pressions concernés. L'exemple de Sfax est significatif. Le plan ne répond plus à une seule rationalité mais à plusieurs, difficilement conciliables ?.

En effet, **les représentations spatiales n'ont de sens que pour ceux qui savent les lire, lire l'espace et ils sont rares même parmi ceux qui le croient**, et les gens ne se rendent compte qu'ils ont été dupés qu'une fois les travaux sont achevés et les changements sont devenus irréversibles. Il faut ajouter aussi **le problème de crédibilité** qui fait qu'on a tendance à ne pas accorder l'intérêt qu'il faut au moment des prises de décision.

**La concertation peut jouer à contresens**, dans une société peu démocratique, **la concertation va favoriser les agents les mieux situés dans le système**, soit qu'ils sont plus influents, soit qu'ils sont souvent les mieux et les premiers informés des actions à entreprendre et des décisions à prendre si bien que leur place et leur statut leur permettent d'en profiter mieux que quiconque tandis que le commun du monde, incapable de voir les retombées réelles, **se trouve pris au piège de la concertation**.

Cette concertation biaisée se trouve encore plus aggravée par le problème de l'échelle et de la pertinence qui lui est liée, point qu'on va développer maintenant.

#### IV - ECHELLE, PERTINENCE ET FINALITE :

**L'organisation spatiale est le résultat d'un double processus de concentration et de compétition agissant sur des échelles différentes.** Ce problème se pose tant au niveau spatial que social et on a souvent tendance à prendre en compte des groupes sociaux considérés comme autonomes alors que la société est loin d'être la somme de comportements de ces groupes, les espaces comme des entités autonomes. Ces espaces so, en fai, le résultat de l'interaction de plusieurs échelles à la fois. Il faut distinguer entre **l'échelle des antécédents et des processus et l'échelle des résultats et des effets.**

Il est très rare que ces deux échelles concordent totalement, **l'antécédent opère sur une échelle plus petite que l'effet.** C'est ainsi que les formes locales ne trouvent leur explication que une fois placées à une échelle plus petite, dans un cadre plus vaste: l'échelle régionale ou nationale. **Chaque fait ne trouve explication mais aussi dénouement que dans un espace plus vaste, c'est à dire une échelle plus petite<sup>8</sup>.**

Très souvent on fait l'impasse de vouloir trouver l'explication des formes, processus ou problèmes dans les mêmes espaces où ils se posent, se concrétisent et se manifestent. La question dépasse le simple cadrage des faits, de les rapporter à un espace-référence, **il s'agit d'explicitier le rapport et de trouver le lien.**

**La finalité de l'action détermine en fait l'échelle d'investigation et d'intervention** et on peut définir l'échelle d'investigation selon la finalité poursuivie.

\* C'est ainsi qu'**une finalité productiviste** va privilégier en premier lieu **la croissance** aux dépens de la territorialité, **la petite échelle** en dépit de la grande échelle. C'est pourquoi les plans d'ordre national et régional retiennent la priorité. Dans cette perspective, on comprend l'intérêt de la hiérarchie, la centralité, la dissymétrie, l'inégalité, la valeur d'échange, la concentration, le coût et d'une façon générale **le volet économique....**

**La hiérarchie** permet d'asseoir le pouvoir central et technique sur une base spatiale qui s'exprime entre autres à travers le système urbain. Cette hiérarchie est le pendant d'**une centralité sociale mais surtout spatiale** qui se reproduit à travers **la dissymétrie et les inégalités.**

Ces dissymétries, tant sociales qu'économiques et spatiales, forment le moteur de **cette dynamique inégalitaire**, elles s'expriment à travers l'accroissement des inégalités régionales en particulier et spatiales en général même si le niveau et les conditions de vie s'améliorent un peu partout. C'est ce qui se passe dans la plupart des pays à commencer par la Tunisie où l'écart s'est parfois accru malgré l'amélioration générale qui a touché tous les espaces (A. Belhedi, 1992, 1994).

**La valeur d'échange** constitue ainsi la principale valeur tandis que la valeur d'usage diminue, ce qui exprime **la centralité de la vision économiste** du monde et de la réalité, les aspects sociaux sont souvent évacués délibérément, ils ne sont retenus que lorsque la sécurité

---

<sup>8</sup> - Là aussi , on commet souvent l'erreur que de dire que la grande échelle est celle des vastes espaces (pays, continent, monde...) et tandis que les petites échelles sont les petits espaces (îlot, quartier, zone, local..).

du système se trouve en jeu ou que les tensions sociales atteignent un niveau tel devenu intolérable donnant lieu à des déséconomies importantes, c'est le cas de la plupart des programmes sociaux ou régionaux, de décentralisation ou de déconcentration.

Dans tous les pays, **la question régionale n'est posée qu'en termes nationaux**, de localisation ou de régions en crise. La déconcentration de l'exécution et de la production s'exprime souvent par **une concentration accrue des pouvoirs** entre les mains d'une minorité sociale ou d'espaces très réduits, c'est le cas de la Tunisie où la déconcentration de l'appareil productif (industrie et tourisme) et des services depuis le début des années 1970 a débouché sur l'affinement des pouvoirs de Tunis et l'axe littoral (A. Belhedi 1992).

Une région n'est que **la région de la ville primatale**, de la ville principale, dans ses limites, son contenu, ses caractéristiques et son fonctionnement, ce concept de la région est la concrétisation des propriétés examinées ci-dessus.... Il en découle toute **une démarche de régionalisation ou de découpage spatial** qui consiste à rattacher chacun des espaces à une ville, quitte à la créer si elle n'existe pas, la consolider lorsqu'elle est petite ou trop faible pour assurer un tel rôle, le découpage régional et local tant administratif et économique de la Tunisie exprime bien, à biens d'égarés, ce constat. **Le fonctionnalisme** d'un côté, **la minimisation du coût** de l'autre vont constituer le paradigme central de rattachement des lieux, de découpage et de régionalisation. On trouve cette démarche dans la plupart des plans d'aménagement en Tunisie ou ailleurs.

Cette finalité privilégie l'inégalité, la dissymétrie, la dimension économique, la concentration, la hiérarchie, l'homme-producteur, l'aménageur, la croissance, la petite échelle...

\* Dans une finalité existentielle où le vécu l'emporte, on va privilégier **l'égalité, la symétrie, la valeur d'usage, la spatialité, le coût social, la régulation, la dispersion et la grande échelle** (le local, l'habiter, la quartier, le terroir...). Cette problématique privilégie **le cadre de vie, l'homme-habitant et l'aménagé**.

Il est vrai qu'on vit, de nos jours, dans un monde où l'économique l'emporte sur le social, que la plupart des politiques préconisent la croissance, la concentration et la dissymétrie comme moyens d'atteindre l'équité et la spatialité présentées comme des fins mais dans une cette course inexorable contre le temps et dans le cadre d'une logique de rattrapage, **le moyen devient la fin**.

Dans une démarche privilégiant le cadre de vie, la grande échelle (le niveau local) se trouve au centre de la problématique. C'est au niveau de l'îlot, du quartier et de l'unité de voisinage que les problèmes sont traités et l'analyse est menée sans négliger évidemment les autres échelles. Dans un monde où l'économique est devenu central, il est peu réaliste de préconiser une centralité du social ce qui revient à tomber dans le même piège. Ce qu'on reproche aux démarches adoptées, c'est cet économique qui ne laisse au social que la partie incongrue. **Le social n'est utilisé que là où échoue l'économique, là où il constitue le goulot d'étranglement**.

Cette démarche s'exprime aussi par **l'importance donnée aux études économiques** ou financières dans les divers plans d'aménagement, le chiffrage des coûts des divers plans, l'évaluation des effets et des impacts des divers projets d'aménagement alors qu'au niveau

social on ne trouve que de maigres allusions ou des passages très limités. Il se trouve aussi que c'est **l'économico-financier qui constitue la principale contrainte des actions d'aménagements!**.

Un espace qu'on organise ne peut être analysé convenablement sans résoudre le problème d'échelle. Le choix d'échelle est politico-idéologique, même si le lien n'est pas toujours clair alors qu'il est présenté comme **un problème technique**, neutre et de là au dessus de toute critique, limité à une minorité ensuite: **les techniciens** . A l'espace concret et vécu de l'habitant on substitue un espace abstrait du technicien qui, par le biais du fonctionnalisme et de la réglementation, **assure le transfert du contrôle spatial de l'habitant à l'Etat** et ses représentants.

L'environnement local, en termes de **trames, pratiques et attributs** relève d'**une problématique de la pertinence socio-spatiale**. Il s'agit de reformuler les questions classiques qui, quoi, où et comment pour devenir : **Qui obtient quoi, où et comment ?** .

Cette manière de poser le problème exprime en fait un renversement de la problématique, il s'agit de **saisir le vouloir-être à la place de l'être**, c'est ce qui fait **la différence entre le statu quo et l'alternative**.

**L'échelle n'est pas seulement une question technique**, elle se trouve au centre des stratégies: privilégier une échelle c'est donner la priorité à l'aménageur ou à l'aménagé. Ce rapport charrie du pouvoir au delà de l'apparence technique et de la neutralité prétendue.

## **V - PERSPECTIVES OU PROSPECTIVES : Quantité ou qualité ?**

**La spatialisation** ou l'inscription dans l'espace est **lente, rigide, lourde et onéreuse ; elle se caractérise par une très grande inertie et une certaine irréversibilité**. C'est le cas des **infrastructures** comme les routes, les ports et les aéroports, les grands projets industriels, touristiques ou agricoles (irrigation, grande hydraulique, mise en valeur...), les universités, les technopôles ou les autoroutes qui s'échelonnent souvent sur plus d'une décennie,. C'est aussi le cas des **flux** qui la dynamique spatiale qui est lente à se mettre en place ou à se modifier, c'est le cas des flux migratoires, des flux de biens, des processus de (dé)concentration urbaine ou industrielle...

Dés lors, toute intervention sur le territoire exige un travail permanent de va et vient entre le présent et le futur selon **une démarche privilégiant la prospective et non la prévision**. Il s'agit de **faire projeter le futur dans le présent et non le présent dans le futur**. il s'agit de privilégier la prospective sur la perspective et la prévision à l'instar des techniques de l'actualisation de l'analyse financière. La prospective implique **les techniques permanentes d'anticipation** permettant d'agir à court terme pour façonner le long terme. Dans une économie de plus en plus privatisée, fluide, flexible, **l'Etat doit prendre en charge cet irréversible**, réduire le coût et assurer la cohérence.

Ce qu'on constate, c'est que les techniques de l'aménagement se limitent, en fait, souvent à celles de la prévision, **le quantitatif qui se trouve ainsi privilégié au dépens du qualitatif, du qualitatif** qui est difficilement cernable et discernable à moyen ou long terme : les besoins, les goûts, les comportements individuels et collectifs... Le fonctionnalisme qui

fonde l'aménagement (plus particulièrement l'urbanisme) limite l'appropriation de l'espace, impose un ordre et bloque l'évolution en reproduisant l'ordre actuel dans des schémas souvent très rigides.

Il existe ainsi **une contradiction majeure** entre le fondement et le résultat de ce paradigme fonctionnaliste: **la normalisation fondée sur la notion de besoin va nier l'évolution et la diversité même de ces besoins ?**.

Cette situation se trouve, par ailleurs faussée, par l'usage d'un certain nombre de concepts-clés qui fondent la problématique et la démarche de l'aménagement.

## **VI - MOTS CLES et/ou FAUX PROBLEMES ?**

Le discours sur l'aménagement du territoire voile les choix économiques, politiques, organisationnels et stratégiques par le recours à des concepts attrayants permettant d'évacuer l'essentiel du problème. On peut citer les concepts d'équilibre, l'environnement, le cadre de vie, l'harmonie, la cohérence, la complémentarité, l'intégration ou les pôles de développement...

On constate souvent **une relation inverse entre le degré de fascination du discours et la médiocrité des réalisations**, plus le discours est beau et plus la pratique se trouve dénuée de tout sens. On examinera, dans ce qui suit, quelques exemples de l'usage de certains concepts-clefs très utilisés en matière d'aménagement, leur implications et leurs contenus.

La référence à l'équilibre, la cohérence ou à l'ordre constitue un discours justificateur du pouvoir par le biais d'un corps de spécialistes qui, à travers le statut, le goût, la formation ou l'intérêt de classe, transmet une conception qui porte en soi l'échec dans la mesure où elle est forcément différente de celle des habitants concernés. Cette technocratie ou "esthétocratie" contribue, à son tour, à conforter le pouvoir de l'administration à travers la réglementation et la normalisation.

### **1 - L'équilibre : Mystification de l'ordre introuvable !**

Le concept d'équilibre constitue un concept-clé, il est toujours question d'équilibre dans les plans d'aménagement : inter-régional, entre milieux, entre secteurs et activités, équilibre financier, écologique, équilibre du système urbain, des types de logement, de l'emploi, équilibre entre les zones d'une ville comme cela a été le cas pour Tunis ou celui de la structure démographique ou industrielle....

Cette recherche des équilibres est symptomatique de trois faits importants : **l'idéalisme, le flou et l'égalitarisme**.

- **La vision idéalisée** et de là inopérante de l'aménagement dans la mesure où cet équilibre dont on parle est méconnu, souvent non défini même comme tous les idéaux par ailleurs. Autant, les plans abondent en termes d'équilibre (financier, écologique,

démographique...), autant le concept est pauvre, resté qualificatif sans effort de précision et de définition.

- **Le flou conceptuel** est nécessaire pour faire passer des choix stratégiques au nom de l'équilibre. Ceci est d'autant plus facile que le domaine s'éloigne de l'économique et du chiffre. On se limite souvent à quelques objectifs flous mais tellement attirants qu'ils fondent parfois les choix stratégiques des plans d'aménagement. C'est ainsi de l'équilibre régional, de l'équilibre villes-campagnes ou de celui des activités économiques....

- Le terme équilibre nous renvoie souvent à celui **d'égalitarisme**. Cette idée d'égalisation est absurde et irréaliste dans la mesure où **tout système organisé est inéluctablement centré, dissymétrique et inégalitaire**. L'inégalité fonde même le système qu'il soit social, économique ou spatial et tout ce qu'on peut attendre, c'est réduire les écarts, mais pour cela encore faut-il mesurer ces inégalités ce qu'on cherche souvent à éviter pour des raisons stratégiques, rompre les processus inégalitaires cumulatifs qui se trouvent derrière, ce qui est plus voilé encore.

A certains égards, **le mot d'ordre d'équilibre reconforte l'ordre spatial établi et maintient le statu quo** dans la mesure où on préconise souvent un développement en conformité avec **les ressources propres** de chaque espace et **les spécificités de chaque milieu**. L'équilibre écologique est ce respect des impératifs physiques, des contraintes naturelles et des rapports entre l'homme et son milieu d'où **la reproduction des inégalités**. **Ce paradigme d'équilibre reproduit l'ordre, confine les espaces dans une sorte de fatalité transcendante et permet de donner les illusions**.

En regardant le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), les scénarios présentés s'articulaient autour de l'équilibre et de la concentration. L'équilibre s'exprime par le maintien de la population sur place tandis que la concentration stipulait que la population suivrait les activités concentrées au littoral. On voit très bien qu'on balance entre le souhaitable impossible (équilibre) et le possible indésirable (la concentration), mais rien entre les deux scénarios ? Les schémas régionaux et de gouvernorat se sont fondés sur ce scénario d'équilibre ? L'équilibre ne signifie, en aucun cas, le statu quo ou le maintien sur place des populations, ce qui nie la dynamique d'un système et s'avère irréaliste.

## **2 - L'environnement : Le déterminisme écologique: alibi ou nécessité?**

La sauvegarde et la protection de l'environnement constituent, de plus en plus, une des données fondamentales des plans d'aménagement. Là aussi, on retrouve **la notion d'équilibre** écologique, équilibre des rapports entre l'homme et l'écosystème. Cet environnementalisme exprime, en réalité, un souci permanent de **pousser encore davantage les frontières de l'exploitation de la nature par l'économie**, de prolonger encore plus la vie des ressources durables, non renouvelables et rares. On retrouve là l'idée d'**harmonie**, de développement respectueux de la nature, ou plutôt **respectueux des limites de la nature et des besoins de l'homme**.

**L'environnementalisme revient, parfois, à confiner chaque espace dans les limites tracées** par les données de la nature, les contraintes physiques, les ressources du sol et du sous-sol et les performances de la population locale ou régionale dans les limites des techniques disponibles... **Il contribue ainsi à reproduire l'ordre spatial établi**, à prolonger

la durée de vie du système actuel et à **préconiser un déterminisme** nouveau au nom de l'éco-développement. Est-ce un alibi utilisé souvent pour justifier l'ordre ou une nécessité pour prolonger l'ordre ?

### 3 - L'intégration : Extension de l'assise spatiale et centralisation

L'intégration constitue aussi une des clés de l'aménagement, elle couvre plusieurs aspects et dimensions. Il s'agit de **l'intégration des activités économiques** dans un espace donné, une région ou une ville, **l'intégration spatiale** entre les espaces, les régions et les milieux. Elle couvre aussi **l'intégration entre l'homme et son milieu**. On retrouve là aussi **la notion de cadre de vie**.

L'idée d'intégration est très séduisante dans la mesure où elle passe, souvent, comme la condition sine qua non du développement et de l'aménagement si bien qu'on la retrouve à tous les niveaux et dans tous les plans. Elle cache cependant une des principales stratégies du système économique dominant notamment capitaliste: **envahir toutes les sphères de la vie sociale et économique par le biais de la spécialisation-complémentarité et de là, élargir l'assise spatiale et sociale du mode de production, créer des liens irréversibles d'interdépendance**.

Cette intégration va de pair avec **la centralisation progressive et l'affinage des fonctions de décision et d'encadrement** même si on donne l'impression de déléguer certaines tâches aux régions, aux collectivités ou au niveau local ou lorsque les fonctions d'exécution ou de suivi se trouvent déconcentrées. L'examen de la place de Tunis le montre très clairement parallèlement aux opérations de déconcentration de l'appareil productif (industrie, tourisme) ou de certains services à partir des débuts des années 1970.

**La spécialisation croissante** des espaces et des lieux a pour finalité **une performance plus grande de l'ensemble et une intégration croissante des parties** et des composantes. Cette tendance à la spécialisation concerne les régions et les villes en fonction des atouts, des contraintes et des spécificités. La spécialisation a pour pendant **la complémentarité inter-régions et inter-espaces**.

L'intégration concerne aussi la voirie et les communications en général, il s'agit de mettre en place des infrastructures permettant **la focalisation régionale et la connexion inter-régionale autour de places centrales que sont les villes**. La dimension économique apparemment centrale ne doit pas, non plus, cacher **le volet stratégique qui est prépondérant** à l'échelle des communications (routes, voie ferrée, ports, aéroports, PTT) pour créer cette interdépendance.

### 4 - Les pôles de développement : l'illusion !

Souvent on a tendance à utiliser une terminologie fascinante dont le but est d'évacuer les problèmes réels de déséquilibre tel est le cas de ce qu'on appelle pôle de développement, terme qui est largement passé dans l'usage courant qu'on a tendance à l'utiliser, quelquefois, pour une usine de quelques dizaines d'emplois. C'est le cas, par exemple, de ce qu'on appelle "pôles" durant les années 1960 comme la sucrerie de Bèja, la cellulose de Kasserine voire



même la briqueterie de Hamma... Le même phénomène se pose pour les pôles ou parfois les "métropoles" préconisées dans le Schéma National d'Aménagement de 1985.

Le pôle de développement est, techniquement, **un complexe d'activités agglomérées** autour d'une activité motrice et dont l'édification n'est ni automatique, ni spontanée, elle est seulement possible. Cette notion part du principe que la croissance apparaît à des points précis de l'espace et se propage différentiellement tout autour pour créer les connectivités. Il est défini par trois caractères<sup>9</sup> :

- La polarisation est **un processus dynamique et volontaire d'évolution des structures** qui sont économiques, sociologiques et institutionnelles à la fois conduisant à compléter trois matrices interindustrielles distinctes: la matrice d'entrée/sortie, celle du capital et de l'infrastructure.

- La polarisation est le développement d'**un complexe économique et social géographiquement aggloméré**. Les économies externes qui lui sont liées sont centrées sur l'effet de communication qui est freinée par la distance dont l'effet est souvent exprimé par une puissance supérieure à 2.

- Les pôles géographiques **diversifiés** sont démographiquement et hiérarchiquement supérieurs et jouent un rôle déterminant dans l'intégration spatio-économique et sont plus souples que les petits centres monofonctionnels.

On voit clairement qu'on est très loin de la réalité qui assume le pôle à une usine ou à la limite à une masse plus importante d'investissements localisée en quelques lieux sans mesures d'accompagnement. Le danger est ce processus constant de mystification qui fait qu'on a tendance à résoudre les problèmes cruciaux de la société par **de faux espoirs**.

## 5 - La cohérence : La normalisation et le transfert

L'aménagement constitue **un des moyens de normaliser la société et les besoins**. Dès qu'il y a une demande sociale donnée, l'Etat intervient pour dicter **une norme qui, à son tour, va moduler la demande future**. Il y a ainsi un processus de normalisation et de codification des demandes et des réponses : l'urbanisme réglementaire, les grilles d'équipement et les schémas standardisés de hiérarchie ou d'équipement sont là pour exprimer ce processus. On retrouve, là, **les effets pervers de la normalisation**, une des manifestations de "l'emprisonnement" de M Foucault.

Ce rôle apparaît à travers les équipements qui ont un rôle central dans la normalisation. **A quoi sert une piscine** ? Cette question peut paraître triviale et dénuée de sens mais selon la réponse qu'on reçoit, il y a une conception déterminée de la piscine : répondre à un besoin social de se baigner ? Diffuser la natation ? Former des champions ? Réduire les écarts entre le littoral et l'intérieur ? Ou limiter les noyades ?... Cette question posée à propos de la piscine peut être posée pour l'école, le service administratif, la maison de jeunes ou de culture.....

C'est au nom de la cohérence et de l'harmonisation entre secteurs et espaces que l'Etat se donne **cette fonction de normalisation sociale**. Ce paradigme fonctionnaliste de

---

<sup>9</sup> - Perroux F. - 1964 : La notion de pôle de croissance, l'économie du XX siècle. PUF. Boudeville P. - 1973 : Aménagement du territoire et polarisation. Litec, A Colin.

cohérence va justifier même l'action sectorielle de l'Etat au nom de l'efficacité ce qui va entrer en contradiction avec le premier paradigme. Le modèle sectoriel va reconforter la place de l'Etat et de ses instances (agences, offices, collectivités...) au nom d'une fallacieuse rationalité. C'est ainsi qu'on voit **le transfert de compétences du local vers les instances centrales**, des collectivités locales si elles existent aux nouvelles instances du pouvoir central : les organismes techniques et sectoriels : agences, sociétés et offices. C'est le cas de l'industrie, de l'agriculture, de l'assainissement, de la pêche, de l'artisanat ou du tourisme...

## CONCLUSION : L'INTERFACE ET LE BACKGROUND

La réconciliation avec l'aménagement peut s'opérer grâce à la réhabilitation du cadre de vie, du social et de la gestion démocratique de l'espace en donnant plus de poids et de crédibilité, entre autres aux collectivités territoriales et au discours.

Les collectivités territoriales ont été instituées en Tunisie sous la colonisation (pour les communes) ou au lendemain de l'indépendance même si elles venaient d'être restructurées plus récemment pour avoir un rôle plus accru en matière d'aménagement, c'est le cas de la loi organique des Communes de 1975 ou des Conseils Régionaux de Développement créés plus récemment qui octroient des compétences accrues en matière d'aménagement, de développement local et régional. Ces collectivités expriment le centralisme de l'Etat qui s'est donné les moyens de sa politique d'encadrement. **Sont-elles l'instrument d'une différenciation du territoire et une relative autonomie des territoires ?**

Au moment où on bascule dans un monde urbain, on renforce des institutions qui relèvent plutôt du monde rural, d'où **la dérive** (féodale) et **les dérapages!**, c'est ce qui explique la crise des zones urbaines et des grandes agglomérations. **La balkanisation des espaces urbains est à la mesure de la faiblesse des autres régions et villes vis à vis de la Capitale .**

A la logique de la centralisation-redistribution qui a prévalu jusqu'ici doit succéder une autre logique, celle de **la décentralisation-péréquation** qui doit assurer la régulation centre-périphéries, la prise en compte du cadre de vie, du qualitatif, de la grande échelle et de l'aménagé et non l'espace-étendue, la quantité, la petite échelle et l'aménageur.

**L'aménagement du territoire constitue une clé** pour décliner tous les problèmes de la société. A travers la ville, la banlieue, les rapports villes-campagnes, le rural, l'équilibre régional ou le système urbain se trouvent abordés les thèmes de l'isolement, de la démocratie, de l'égalité et des disparités, de l'équilibre et du cadre de vie...

Ce rôle, de plus en plus central de l'aménagement du territoire, tient au fait que l'aménagement réalise de **multiples interfaces** entre :

- le public et le privé
- la collectivité et l'individu
- le centre et les périphéries
- les départements
- les espaces et les régions
- le court, le moyen et le long terme

- l'approche sectorielle et l'approche globale ou **géographique** selon l'expression d'un économiste français (Jean Louis Guigou).
- l'efficacité et l'exigence de solidarité..
- le passé, le présent et le futur

L'aménagement du territoire exprime bien **un projet global de société**. En réalité, et dans les faits, l'aménagement se trouve relégué au second plan au niveau du background pour justifier un tel ou tel choix de projet ou de lieu...., c'est à ce niveau là seulement qu'on invoque l'aménagement du territoire, **une démarche à inverser totalement** de fond en comble.

Sur un autre plan, vu la portée stratégique de l'aménagement, l'Etat a tendance à se substituer au secteur privé qui embrasse de plus en plus la sphère socio-économique et considérer de son ressort, l'aménagement, dans ses moindres détails. Ceci conduit à **une contradiction majeure dans le rôle de l'Etat**, entre la tendance à embrasser toute la société au niveau de la conception et celle du désengagement économique.

Cette contradiction entre la place réelle et institutionnelle, le discours et la pratique de l'aménagement se trouve aggravée par le rôle ambigu de l'Etat et la démarche adoptée dans les études et les plans. Faux problèmes et faux espoirs, mystification et démythification, quantification économique-financière et flou qualitatif,... voilà certaines facettes du discours et de la praxis de l'aménagement du territoire.

**Ces dérapages proviennent principalement de cette nature stratégique de l'aménagement du territoire** qui rompt avec cette nature neutre, ce caractère technique comme on veut souvent le présenter.

## Bibliographie

- Belhedi A. - 1989 : Le découpage administratif en Tunisie. Revue de Géographie du Maroc. Communication au colloque " Aménagement du territoire et découpage administratif en Algérie", Oran, IST-Urbama. 1990.
- Belhedi A. - 1992 : L'organisation de l'espace en Tunisie. PUT, FSHS.
- Belhedi A. - 1992 : L'aménagement de l'espace en Tunisie. PUT, FSHS.
- Belhedi A.- 1992 : Société, espace et développement en Tunisie. PUT, FSHS
- Guigou J.L. - 1992 : Aménagement du territoire et prospective: dix-neuf tendances. postface de Espace et dynamiques territoriales P.H. Derycke (Edit). pp: 323-334. ASRDLF, Bibl. de Science Régionale, Economica.
- Gumuchian H. - 1991 : Représentations et aménagement du territoire. Anthropos. 143 p.

## Résumé

Le discours véhiculé par l'aménagement se présente souvent comme une solution des équilibres perturbés ou perdus, une recherche de l'équitable, de l'optimal ou de l'idéal, c'est la raison pour laquelle il se trouve discrédité par les faits spatiaux et la pratique réelle. Ce discours se trouve aussi chargé d'ambivalences, ambiguïtés et de polysémies qui expliquent parfois les échecs de certaines opérations ou le caractère polémique de la portée d'autres actions.

Le travail présenté a pour objectif de jeter un peu de lumières sur cette (ou ces) rupture(s) entre le discours et la pratique de l'aménagement et/ou de l'aménageur, d'essayer de dévoiler le discours de l'aménageur d'une manière générale tout en se référant le plus souvent à la Tunisie à travers quelques lignes de démarcation et paradigmes posés et sur la base de quelques expériences. Le papier essaie de mettre en relief la portée stratégique du discours et la dimension cachée de certains concepts ou mots clefs de l'aménagement comme la région, le territoire, la décentralisation, la concertation, l'échelle, la pers(pro)s-pective... en rapport avec la réalité .

:

....

#### **Abstract : The aménagement of territory between the discourse and the practice**

The speech vehicled by the land use planning is often presented as a solution to the disturbed or lost equilibriums, one research of the equitable, the optimal and the ideal and this is the reason for which it is discredited by the spatial facts and the real practice.

This discourse is loaded also of ambivalences, ambiguity and polysemy which explain sometimes the failure of some operations and projects and the polemical character of the range of others actions .

The presented paper has for objective to throw light on this (these) rupture between the speech and the practice of the planner , to try to unveil the planner discourse in general and in reference to Tunisia experiences. The paper tries to bring output the strategic impact of speech and the hidden dimension of some concepts and words keys as the region, the territory, the decentralization, the concertation, the scale and the prospective in relationship with the reality.