

## Quelle régionalisation pour la Tunisie ?

Séminaire International «*Autonomie locale et régionalisation en Méditerranée*»

Amor Belhedi, FSHS Tunis

Conseil de l'Europe, 2-3 Décembre 1999, Tour Hassen II, Rabat (Maroc)

# QUELLE REGIONALISATION POUR LA TUNISIE ?

**Amor BELHEDI**

Faculté des Sciences Humaines & Sociales  
Tunis

Communication publiée pp : 197-206 dans l'ouvrage :

Conseil de l'Europe - 2001 : *Autonomie locale et régionalisation en Méditerranée*. Editions du Conseil de l'Europe. Actes, Séminaire international, Rabat, 2-3 décembre 1999, Etudes & Travaux n° 67, 246p.

La question régionale ne se trouve souvent posée qu'en termes nationaux et la région n'est généralement perçue qu'en référence à un cadre plus vaste : celui de l'Etat-nation d'autant plus que l'Etat, souvent centralisé, a tout fait pour évacuer la question régionale et la réduire à un problème d'optimalisation de localisation ou à une question d'équité sociale.

En Tunisie, les progrès de la régionalisation ont été importants notamment avec les années 1980 mais les efforts restent en deçà des aspirations et des possibilités. L'objectif de cette intervention est d'essayer de voir en quels termes se pose le problème de la régionalisation en Tunisie.

## I - LES FONDEMENTS DE LA REGIONALISATION

La région est, en réalité, une entité à la fois homogène et fonctionnelle qui peut se prévaloir d'une certaine autonomie et constituer une base spatiale de l'aménagement sous forme de région-programme.

**Elle est homogène** dans le sens qu'elle dispose suffisamment de caractères propres qui la distinguent des autres régions. Cette homogénéité provient, de **la présence d'un facteur déterminant** : *la nature ou la culture*. La composante historique crée **l'identité**, fonde la culture et **perpétue les particularités** en donnant lieu à des *combinaisons nature-culture* où on accorde au déterminisme naturel un rôle trop important et à l'histoire une place qui n'est plus à l'ordre du jour face à l'Etat, à l'acculturation et à la mondialisation

**Elle est fonctionnelle** dans le sens où les liens endogènes sont plus intenses que les liens externes. On y retrouve le concept de **polarisation** qui découle de la généralisation des rapports marchands, elle implique la hiérarchisation, la dissymétrie et la centralité selon le principe de la relation préférentielle asymétrique des parties et du centre. La région polarisée, d'inspiration industriel-commerciale, puise la complémentarité dans l'hétérogénéité et se fonde sur les échanges.

La région est plutôt **un devenir**, *une création permanente jamais achevée dont les contours sont toujours fluctuants et les éléments sont en mouvement continu*. D'inspiration politique, la région est **un plan** ou un **programme**, c'est une zone dont le devenir nécessite une solution globale qui embrasse tout le champ spatial. Les problèmes qui s'y posent sont tellement interdépendants qu'il est difficile de les dissocier et la région est le lieu de leur articulation et de leur dénouement.

Les trois concepts d'homogénéité, de fonctionnalité et d'opérationnalité se complètent, se relaient à des échelles différentes et ne sont ni forcément concordants, ni exclusifs. Ce qui définit la région, c'est **l'absence d'une unité politique indépendante** à l'instar de la nation et l'ouverture qui dilue cette autonomie, c'est une **création continue** qu'elle soit homogène, fonctionnelle ou région-plan. Enfin, la région est une vie et **une vie ne se définit que par le pouvoir** qu'elle détienne. Or, ce pouvoir (économique, politique...) ne peut se développer que dans les interstices de l'Etat et se trouve **lié à l'émergence de la société civile**.

Les données du milieu naturel définissent **une trame orthogonale de gradient NE-SO** qui détermine le découpage spatial en régions naturelles. Les aspects agricoles restent encore marquants et introduisent la subdivision de l'espace. L'histoire y a contribué fortement par les types de cultures pratiquées résultant des aptitudes naturelles et des traditions culturelles.

**L'espace se trouve inégalement métropolisé par les services publics de niveau régional**, Tunis domine tout le Nord, relayée par des centres relais. Les espaces polarisés ou en cours de gestation sont sur le littoral alors que plus on va vers l'intérieur, plus on a affaire à des sous-systèmes très réduits qui se côtoient les uns les autres sans liens hiérarchiques, le cas extrême est celui de Kasserine dont la zone se trouve éclatée entre l'influence de Tunis au Nord, Sousse voire Kairouan à l'Est et Gafsa au Sud.

La région-plan transcende les deux types précédents de région, elle est le résultat de l'analyse **des faits** (région homogène) et **des processus** (région polarisée) débouchant sur **l'action coordonnée et programmée** en vue d'une intégration, d'une croissance ou d'un équilibre... Jusqu'à une date récente, l'action régionale a été surtout déterminée par le problème rural et agricole.

Tout récemment, le Ministère du Plan a retenu 6 régions à savoir : le Nord-Est, le Nord-Ouest, le Centre-Est (Sahel et Sfax), le Centre-Ouest, le Sud-Est (Gabès-Medenine-Tataouine) et le Sud-Ouest (Gafsa-Tozeur-Kebili). Ce découpage a servi à régionaliser les plans depuis le VI Plan (1982-86)<sup>1</sup>.

Le SNAT de 1985 marie la division Nord-Sud basée sur les données naturelles, l'eau, la desserte portuaire et aéroportuaire, à celle Est-Ouest (Littoral-Intérieur) fondée sur l'inégal développement. Il s'agissait de constituer des **entités homogènes, de taille suffisante** autour d'une ville susceptible de jouer le rôle de métropole régionale, avec une structure convergente de réseau afin de concentrer l'effort sur un nombre réduit de problèmes pour permettre une économie assez diversifiée tout en respectant le découpage administratif pour une efficacité opérationnelle. Le découpage restitue l'assiette administrative avec trois délégations qui se trouvent rattachées à des régions autres que celles de leur gouvernorat (Bou Ficha rattachée au Nord-Est, Rouhia au Centre-Ouest et Skhira au Sud). Chacune de ces régions rassemble plus de 375.000 hab. (plus de 600.000 en 2001) et a une superficie de 11.0000 km<sup>2</sup>, niveau suffisant pour permettre une certaine **autonomie**, constituer une entité homogène quant à l'aménagement et aux problèmes posés.

Les différentes analyses montrent que l'espace tunisien est organisé selon un schéma centré en auréoles (A Belhedi 1992) en termes de centres-périphéries. Les régions nodales concernent Tunis, Sfax, Sousse-Monastir et Gabès, les zones d'épaulement intéressent le Sud-Est notamment Jerba-Zarzis, le Nord-Est en particulier le Cap Bon et le Sahel de Bizerte

---

<sup>1</sup> Le V<sup>ème</sup> plan a utilisé un découpage en 4 régions : Tunis, le Nord, le Centre (Sahel et Centre Ouest) et le Sud (y compris Sfax).

voire le Kairouanais. Les zones dépressives couvrent l'Ouest tandis que les espaces pionniers englobent les oasis, l'extrême Nord-Ouest ou les centres miniers alors que les zones spécifiques intéressent les zones touristiques, les espaces montagneux ou les zones forestières

## II - QUELLE REGIONALISATION ?

### 1 - Les principes de la régionalisation

On peut distinguer au moins **dix axiomes** qui régissent la partition régionale :

**1- L'espace régional doit être d'une certaine taille donnée** en mesure de permettre une économie diversifiée, une autonomisation relative progressive et correspondre à 2-3 fois au moins la population de la ville régionale comme l'a confirmée l'analyse du rapport entre la population d'un centre et celle qu'il dessert (A Belhedi 1992)<sup>2</sup>.

**2- L'espace régional doit correspondre à une combinaison de ressources et de potentialités** capable de créer des avantages comparatifs et d'assurer l'interaction. Plus le système spatial est complexe plus l'interaction, l'interdépendance, la créativité et la croissance sont fortes et **les chances d'autonomisation sont élevées**.

**3- La politique de l'Etat constitue le paramètre central** pour le développement régional et la formation même de la région. Elle se matérialise par une véritable décentralisation et une politique d'investissement. La pulsation initiale ne peut être que externe pour contrecarrer le mouvement centrifuge qui caractérise les régions défavorisées et infléchir les tendances. L'autorité locale ou régionale constitue l'élément vital dans ce processus de développement et d'aménagement, elle doit s'insérer dans les interstices de l'action et de l'autorité de l'Etat. Un transfert de pouvoir, des moyens et des responsabilités est indispensable et vital. Le concept d'organisation est indispensable de celui de décision et de pouvoir.

**4- Chaque région doit disposer d'un pôle** capable de réorienter les flux et d'assurer la dissymétrie. Le concept d'organisation étant inséparable de celui de polarisation, de hiérarchisation et d'asymétrie. Pour cela, chaque région doit être focalisée autour d'un centre existant, à renforcer ou à créer en toute pièce s'il le faut, susceptible de polariser l'espace.

**5- La croissance économique est liée à la matrice urbaine**, les centres urbains constituent les foyers pulsateurs de l'économie régionale d'où **la nécessité d'étoffer, de corriger et de restructurer les systèmes urbains** qui véhiculent le changement et les innovations. Parallèlement à la croissance économique, l'intégration passe par la hiérarchisation urbaine. L'action sur le système urbain doit présider à celle des réseaux, elle est de nature à permettre de créer et réorienter les flux.

**6- La mobilité de travail se fait entre les espaces en fonction inverse du taux de chômage et du taux de rémunération des zones à fort chômage aux zones à chômage réduit**, ce qui explique la persistance de l'exode et du chômage urbain à la fois. Un seuil stabilisateur de l'exode se situe à un niveau donné, quand l'écart entre espaces devient très faible. Pour arrêter ces flux déséquilibrants, il convient de **créer sur les lieux mêmes les emplois, unifier le système de rémunération entre espaces et secteurs** pour réduire les flux en faveur de zones privilégiées.

**7- La mobilité géographique constitue une condition d'intégration et de développement**, de nature à assurer les ajustements nécessaires, d'où **l'importance des réseaux de transports et de circulation** au niveau inter et intra-régional.

---

<sup>2</sup> Le rapport est de 2,7. Cf. A Belhedi 1992.

8- L'intégration régionale peut se faire selon deux schémas : l'intégration externe ou interne. L'intégration externe consiste à rattacher les espaces défavorisés aux espaces centraux de manière que chaque région regroupe plusieurs types d'espaces. Cette démarche permet une approche globale du développement et de l'aménagement où chaque problème n'est résolu que par rapport à d'autres espaces dans lesquels il prend souvent racine. L'intégration interne consiste à impulser le développement à partir de pôles internes qu'il s'agit souvent de créer de toutes pièces ce qui est plus intéressant et plus fécond mais aussi plus difficile.

9- Le découpage relève de deux alternatives, la rupture avec le présent ou la continuité. La continuité, dans un souci d'efficacité et d'économie, privilégie toujours les lieux et les centres les mieux situés tandis que la rupture suppose la définition d'un projet sociétal clair. Quelque soit l'alternative, les noyaux sont au centre de tout découpage et sont sujets de peu de changements contrairement aux marges où **la souplesse est conseillée**. Il importe peu que le Nefzaoua soit rattaché au Sud-Est ou au Sud-Ouest, il est plus important qu'il assure l'articulation des deux et constitue lui même un noyau.

10- Il convient de créer des **régions économiques** regroupant 2 à 3 millions d'habitants et groupant plusieurs espaces : des espaces centraux, d'épaulement et des périphéries. Ces régions seraient le Nord, le Centre et le Sud. Ce découpage assurerait aussi la transition jusqu'à la création des pôles prévus à l'intérieur.

## 2 - Les régions

Sur la base de ces données analysées et de ces axiomes, on peut procéder à une régionalisation de l'espace selon les règles suivantes : La polarisation de l'espace se fait autour de 3 capitales économiques (Tunis, Sfax et Sousse) avec le renforcement de centres comme Gabès et Gafsa au Sud-Ouest, Kasserine-Kairouan au Centre, El Kef-Bèja-Jendouba au Nord Ouest. Le Nefzaoua fait la liaison entre le Sud-Est et le Sud-Ouest.

Il s'agit de permettre l'émergence de capitales régionales de l'emprise de Tunis à savoir Sfax, Sousse voire Gabes et dans une seconde étape permettre à des villes comme Beja, Kef ou Jendouba, Gafsa, Kairouan ou Kasserine de s'autonomiser et de jouer le rôle de capitales régionales.

En fait, la configuration importe peu à terme dans la mesure où l'objectif premier est **d'assurer l'intégration interne d'abord et inter-régionale ensuite**. L'action prioritaire étant de **mettre en place les systèmes régionaux**, consolider les noyaux, leur articulation se fera progressivement en seconde phase. Mais le problème n'est pas tant le découpage ou le choix du ou des centres, il est éminemment politique posant le problème de l'articulation de la région et de la nation, du pouvoir national et du pouvoir régional.

## III - LE PARADOXE NATION - REGION

La question de la régionalisation bute au problème du pouvoir national qui 'est pas encore prêt à déléguer une partie de ses prérogatives aux régions.

### 1 - La primauté de l'Etat-Nation

Souvent, la région n'est perçue que lieu de maximisation des investissements nationaux, point fort de l'espace national qu'il convient de renforcer, une entrave à la croissance qu'il urge d'aider, ou zone de tension qu'il s'agit de désamorcer. Toute reconsidération de la région en tant que entité distincte conduit à un **problème de pouvoir** qui remet en cause celui de l'Etat.

La lutte pour l'indépendance a, forgé l'idéologie nationaliste et l'Etat se trouve confronté à une contradiction majeure : consolider l'Etat-Nation, intégrer l'espace national, réorienter les flux d'un côté ou aider les espaces qui ont le plus souffert de la colonisation et réduire les inégalités interrégionales de l'autre ? L'accès à l'autonomie va privilégier le premier terme, **l'intégration nationale** nie le problème régional et **dérégionalise l'espace** et il se trouve que la régionalisation (dans le sens fonctionnel) découle de l'intégration, d'où le paradoxe.

Les mécanismes cumulatifs du marché font que croissance et concentration vont de pair d'où l'accusation des inégalités, la question régionale devient une nécessité nationale.

La théorie de l'égalisation de rémunération des facteurs se trouve démentie par l'histoire, les économies d'échelle et d'agglomération sont telles qu'elles dépassent toujours les déséconomies et résistent aux mesures, parfois draconiennes, prise pour limiter la concentration. **Les centres voient s'élargir leur assise spatiale parallèlement à un remodelage de l'espace économique.** Les mesures de décentralisation profitèrent à la couronne des centres urbaines (la loi 81-56 profita surtout aux périphéries des grandes villes).

Par ailleurs, les activités banales se desserrent en fonction des avantages comparatifs alors que les activités quaternaires et de commandement se resserrent davantage au profit des anciens foyers. **Le système dépasse la crise par le biais du remodelage spatial et d'une nouvelle division de travail.** Plus le taux de croissance est élevé, plus les effets inégalitaires sont importants et mieux ressentis. Ce n'est pas par hasard qu'en Tunisie, ce sentiment s'est renforcé vers la fin des années 70. La croissance ne se nourrit-elle pas des inégalités régionales.

## 2 - Action régionale et développement

L'action régionale est simultanément capable de servir les impératifs de croissance nationale dans le long terme et les intérêts régionaux et locaux à court et moyen terme. En effet, les effets multiplicateurs sont fonction de la masse des investissements mais ces effets se réduisent d'une année à l'autre et se trouvent circonscrits lorsque les investissements sont concentrés dans l'espace. Au niveau de la croissance, les résultats sont élevés à court terme mais tendent à s'amenuiser par suite de l'apparition des déséconomies de concentration et des distorsions spatiales.

D'un autre côté, en menant une politique régionale réfléchie, **les effets multiplicateurs seront réduits certes, mais plus diffusés dans l'espace**, le taux de croissance sera plus faible du moins au début mais plus soutenu, les déséconomies réduites et les distorsions négligeables et par un processus cumulatif, le rythme de croissance sera plus soutenu et son taux tend à s'élever dans le long terme.

## 3 - Extraversion et action régionale

L'extraversion favorise, par le jeu des causalités cumulatives, le(les) centre(s) caractérisés par une plus grande productivité, une rémunération élevée des facteurs de production, une forte internalisation des externalités et des économies d'échelle notables qui attirent et focalisent les flux et **créent le vide.** Tout progrès favorise ces centres par le jeu complexe du court-circuitage et la faiblesse relative du niveau de vie des masses rurales voire urbaines. La décentralisation s'avère difficile et **la déconcentration resserre l'étau et profite au centre** (A Belhedi 1992).

Les termes de l'échange jouent en faveur des centres avec la diffusion du modèle de consommation et le maintien des produits agricoles de base à des prix bas. Il en découle un transfert vers ces centres.

**La profitabilité surestimée** du (des) Centre (s) joue en défaveur de la périphérie où les opportunités sont souvent peu ou mal perçues, du fait de l'absence d'information, de l'insuffisance des équipements et surtout des avantages comparatifs. Très souvent, les avantages octroyés par les pouvoirs publics sont loin d'égaliser ceux du Centre d'où les modestes résultats des tentatives de décentralisation. En effet, si en périphérie les promoteurs paient les surcoûts; dans les centres, **ces surcoûts sont assumés par la collectivité et les promoteurs en profitent bénévolement !**

**La difficulté d'assurer en périphérie, les ajustements nécessaires, parallèlement aux changements constants du Centre.** Le taux élevé de remplacement démographique malgré l'exode, donne lieu à une situation de "surpeuplement" endémique. Cet exode prive la périphérie de ses meilleurs éléments et le peu de capitaux qui existent sont attirés par le Centre, la périphérie devient dépendante même dans ses budgets administratifs de base : l'examen des ressources communales est significatif à ce titre. Il y a là, **une véritable crise de reproduction.**

Le développement du Centre est lié à celui du marché qui se trouve très limité par suite de la faiblesse des revenus en périphérie. Pour dépasser ce paradoxe, des flux de redistribution s'opèrent du Centre vers la périphérie sous la forme d'actions régionales, d'aides ou d'investissements. Mais cette redistribution limitée ne compense guère les flux de transfert qui s'opèrent au profit du Centre, ce qui explique la concentration des richesses : les résultats des enquêtes de consommation de 1966 à 1985 sont très significatifs (A Belhedi 1992). Au contraire, cette redistribution constitue même un blocage de la périphérie et contribue à élargir les assises spatiales et sociales du Centre

#### **IV - BLOCAGE ET ENJEUX, Pouvoir régional et autonomie nationale**

La convergence ne peut être le résultat des mécanismes du marché et l'organisation spatiale constitue un objectif en soi, un enjeu de l'équilibre socio-économique et de la maîtrise de la reproduction de la formation sociale. **Le "déséquilibre contrôlé"** nécessite **l'intervention de l'Etat** mais encore faut-il que l'Etat soit autonome ?

On ne peut discuter de l'action régionale en éludant l'essentiel : **le pouvoir et l'autonomie** qui se trouvent liés. En effet, les risques de dérapage de l'intervention de l'Etat dans une économie dépendante sont élevés. Face à la mondialisation, l'Etat ne peut que se renforcer même si des tentatives de décentralisation se font jour pour réduire les écarts devenus trop flagrants, désamorcer une crise ou atténuer les blocages que constituent les zones dépressives à la croissance "nationale". Comment, dans ce cadre précis, procéder à la régionalisation ?

##### **1 - L'autonomie, un préalable**

L'Etat tend à s'autonomiser face à la formation sociale tout en devenant dépendant de l'extérieur ce qui le conduit, **pour se reproduire à se consolider à l'intérieur**, tendance qui ne favorise guère la régionalisation. Or, la région est une vie et une vie **se définit par le pouvoir**, ce qui implique la délégation de pouvoir à l'autorité régionale.

Cette délégation reste donc liée, paradoxalement, à un Etat fort, face aux contraintes externes. L'expérience montre que l'évolution a reconforté l'Etat de l'intérieur ce qui pose le problème de la démocratie.

Actuellement, dans le cadre de la mondialisation croissante, l'insertion du pays dans l'économie mondiale via l'accord de Libre échange avec l'Union Européenne et le désengagement progressif de l'Etat de la sphère économique le force probablement à affiner davantage sa statut et ses attributions politiques et son rôle de régulation sociale. Encore une fois, la contraction des pouvoirs de l'Etat face aux acteurs mondiaux et transnationaux n'est pas de nature à favoriser la délégation d'une partie de ses pouvoirs à la région ?

## **2 - La démocratisation, une nécessité**

Jusqu'ici l'administration à été de type centralisé, jalouse de ses prérogatives. Le développement des services régionaux depuis 1980 et la décentralisation de certaines tâches depuis le milieu des années 1970 relèvent de *la délégation de confiance* qui peut être retirée à tout moment et non une délégation d'attributions.

Le Conseil de Gouvernorat, malgré son caractère peu représentatif, se trouve de plus en plus marginalisé par le foisonnement des Commissions que préside le Gouverneur dont le rôle est renforcé en 1975 (loi 75-52). Les conseils régionaux, créés récemment, ont élargi les prérogatives des Conseils du gouvernorat en impliquant en plus les maires des différentes communes et les "élus" régionaux. D'autre part, on assiste depuis 1973 à la réduction du pouvoir communal par la soustraction de nombreuses tâches confiées aux agences (AFI, ARRU, AFH...) et offices (ONAS...) ou plus récemment, la protection civile et ce malgré les prérogatives accordées par la loi organique de 1975.

Le conseil de gouvernorat n'a pas un caractère représentatif, au même titre que les Commissions Régionales ou Locales, composées le plus souvent par l'autorité régionale (Gouverneur) ou locale (Délégué et Omda), les services techniques concernés, le parti au pouvoir (Secrétaire Général du Comité de Coordination ou Présidents des cellules du Parti au pouvoir), les organisations nationales affiliées (UNFT, UTAP) et les représentants des organismes nationaux. La représentation est indirecte et même **fictive**, les communes sont absentes, au même titre que les zones rurales.

En l'absence de représentation réelle des populations concernées en dépit des efforts effectués depuis un certain nombre d'années, **toute décentralisation conduit à renforcer l'autorité centrale** par une (inter)médiation régionale ou locale. La déconcentration a conduit certes à, rapprocher les services de la population, limiter ses déplacements, alléger les charges de l'administration centrale et renforcer le rôle de certaines villes mais elle **a abouti aussi à renforcer davantage l'emprise du pouvoir central**, ce qui pose le problème de la démocratisation.

Il est vrai qu'on assiste depuis quelques temps à l'amélioration de la représentativité comme choix, comme liberté et possibilité de choix mais les efforts sont encore dérisoires et la question reste du domaine du demain.

## **V - LA NATURE DU POUVOIR REGIONAL**

On peut, proposer certaines réformes au niveau régional, susceptibles de doter la région progressivement d'une véritable vie régionale et stimuler l'intégration interne à chacune des régions. Ces réformes sont de nature financière et institutionnelle.

### **1- Les instruments financiers**

#### **1.1- La réforme fiscale**

Jusqu'ici, c'est l'Etat qui accorde les fonds aux collectivités locales dans le cadre du Budget Général ou du Fonds Commun. Si l'on examine les budgets des conseils de gouvernorat, on ne peut relever que leur montant dérisoire. Depuis 1973, la création du Programme de Développement Rural (PDR), ensuite des programmes régionaux et du Programme de Développement Rural Intégré (PDRI), a renforcé ces budgets sans accroître pour autant l'autonomie. Quant aux services régionaux, l'institution d'ordonnateurs secondaires leur a donné une marge de manœuvre plus élevée depuis les années 80 mais ces budgets restent très dérisoires pour permettre à la région d'intervenir et les décisions demeurent centrales.

Le problème est parfois critique pour les petites communes qui se trouvent obligées de recourir au Fonds Commun des Collectivités Locales et ont un fort taux d'endettement. Pour doter les collectivités locales de moyens financiers, un partage des fonds s'impose entre les trois échelons (Collectivités, Régions, Etat) selon un système de clefs de répartition à définir en **unifiant le système fiscal et en le restructurant** parallèlement à une refonte institutionnelle qui définit les tâches de chaque acteur.

La fiscalité locale vient récemment d'être réformée pour élargir son assiette mais l'Etat reste le principal pourvoyeur des finances locales.

## **1.2- Les Banques et les Sociétés Régionales de développement**

Créer les Banques Régionales de Développement au niveau de chaque région économique est susceptible d'amorcer le processus de développement. Les collectivités locales ou régionales sont appelées à participer à ces banques par une dotation de l'Etat. Ces banques sont seules susceptibles de nuancer les mesures d'incitation ou de dissuasion en fonction des réalités régionales et locales et d'impliquer les organismes régionaux dans l'entreprise de développement régional. En plus des banques, il y a lieu de créer de véritables Sociétés de développement régional qui prennent en charge l'identification, le financement, l'assistance et le suivi des opérations et des projets au niveau de chaque région. Il faut citer l'exemple de l'Office de Développement du Sud (ODS) ou celui du Centre-Ouest créé plus récemment mais d'importants efforts restent à faire à ce niveau.

## **2 - Les instruments institutionnels**

Ils intéressent la région, ses prérogatives, son contenu, ses ressources et son administration dans une perspective d'aménagement et de décentralisation progressive. Ils concernent aussi les acteurs régionaux de manière à développer une véritable vie régionale.

### **2.1 - Au niveau local**

A ce niveau, il y a lieu de distinguer les communes urbaines dont le rôle et les moyens sont à renforcer et les communes rurales qui sont à créer.

**a - Les communes :** Pour les communes, il y a lieu de :

- Assurer une réelle **représentativité des élus locaux** de façon que les conseils municipaux soient représentatifs de la population concernée, cette action constitue un préalable à tout.

- Doter les communes des moyens financiers nécessaires pour qu'elles puissent assurer convenablement leur rôle dans la gestion et l'administration des espaces et des hommes d'abord, le développement socio-économique ensuite et ce dans le cas d'une réforme fiscale et institutionnelle.

- Permettre à la commune d'intervenir efficacement dans la vie de la cité par la construction, la gestion des services et des équipements et réviser la loi de 1975.



- Réviser le découpage communal sur la base d'unités homogènes de façon à arrêter définitivement l'extension et limiter les modifications constantes et aberrantes des limites communales.

- Constituer des syndicats inter-communaux pour les problèmes en commun, les aires limitrophes ou pour coordonner la politique communale notamment dans les grands centres. Ces syndicats peuvent assurer des services en commun (transport, bureaux d'études....).

**b - L'espace rural :** Il s'agit ici alors de **créer des communes rurales** dont la tâche est d'assurer les services de base et sont appelées à s'acheminer vers de véritables communes urbaines dans une seconde phase. Ces communes seraient dans les groupements villageois les plus importants et concernent les terroirs limitrophes de manière à favoriser la promotion de ces localités et étoffer les systèmes urbains. Le principe de l'élection doit être sauvegardé. Ces communes assurent les tâches de l'Etat civil, l'hygiène, la propreté et pourquoi pas la réglementation de la construction selon les plans de l'aménagement rural qui seraient dressés par les services régionaux de l'aménagement dans le cadre d'un Code Rural à élaborer. Lorsque l'habitat est dispersé, il y a lieu de procéder à l'élection d'un Conseil Rural formé de 2 ou 3 membres et chargé de représenter la communauté dans le Conseil Local.

Là aussi, il faut veiller à ce que les limites soient fixes. La zone rurale sera érigée ultérieurement en commune rurale d'abord et urbaine(s) ensuite.

**c - Le conseil local :** Il coiffe les communes rurales, urbaines et les Conseils Ruraux à l'échelle de la délégation<sup>3</sup>, il comprend les représentants des communes urbaines et rurales et des Conseils Ruraux, ceux des services locaux et est présidé par le Délégué. Ses tâches sont identiques à celles du Conseil Régional mais à l'échelle de la délégation. Il est assisté par un Conseil Consultatif Local composé des services techniques locaux.

## **2.2 - Au niveau du gouvernorat**

Il y a lieu de créer le Conseil de Wilaya<sup>4</sup> (de Gouvernorat) et consolider les services techniques régionaux par une véritable décentralisation.

**a - Le Conseil de Wilaya :** Le Conseil de Wilaya est chargé d'administrer, coordonner les programmes sectoriels et prendre toutes mesures susceptibles de contribuer au développement et à l'aménagement du gouvernorat. Il peut être composé par les représentants des communes, des conseils locaux, des organisations régionales et des services régionaux et est présidé par le Gouverneur ou un membre élu au niveau régional.

Il est assisté d'un **Conseil Consultatif du Wilaya** regroupant les représentants des divers services techniques de la région et présidé par le Gouverneur et d'un **Secrétariat Permanent**. Le Gouverneur est chargé de l'exécution.

**b - Les services techniques :** Pour les services techniques, il est temps de :

- Rationaliser le découpage sur la base des régions économiques pour les services qui touchent plus d'un gouvernorat.

---

<sup>3</sup> La délégation est la subdivision administrative locale. Chaque délégation est composée de secteurs ou Imadats.

<sup>4</sup> La Wilaya est le gouvernorat et correspond à la subdivision régionale du pays. On en compte 23 dont 3 concernent l'agglomération de Tunis.

- Etoffer les services régionaux au niveau de chaque gouvernorat pour certains services de base.

- Regrouper les services plus rares (BCT, Banques, commerce extérieur, licences, INS, AFH, SONEDE...) dont la déconcentration poussée ne se justifie pas encore, du moins en première étape, au niveau des centres supérieurs de l'armature et dans le cadre des régions économiques ou régions-plans.

- **Doter les services techniques d'un pouvoir régional de nature à en faire de véritables relais au service de la région** et du Conseil Régional. Pour cela, une véritable décentralisation est à mener en dotant les services régionaux d'un véritable pouvoir de décision et en déléguant certaines attributions de l'administration centrale aux régions.

### 2.3 - Au niveau régional

Il s'agit de **créer la région** et la doter d'une structure de gestion : **le Conseil Régional**, coiffant les gouvernorats d'une même région économique qui assure la coordination des divers programmes et la mise en œuvre de projets communs. Le Conseil régional est composé par les représentants des gouvernorats de la région et des services techniques régionaux. Il est présidé par le Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (MEAT) et on peut penser à la création d'un échelon intermédiaire entre le gouvernorat (Wilaya) et la Capitale qui peut être représenté par le **Gouverneur de la Région** ou le **Commissaire Régional** dont la tâche essentielle réside dans la coordination des programmes touchant la région, la planification et le développement régionaux.

D'un autre côté, il est temps de repenser les programmes régionaux. Il y a lieu surtout de séparer les programmes à caractère social (chantiers, fonds conjoncturels...) qu'on peut appeler **le Fonds d'Action Sociale** (FAS) et qui obéit à des impératifs socio-politiques, des programmes de développement qui forment **le Fonds de Développement Régional** (FODER) qui doit être géré par les **Banques Régionales de Développement** (BRD).

### Conclusion

L'analyse montre que **la région est une nécessité**, qu'il convient même de créer lorsqu'elle n'existe pas, mais elle ne peut être dissociée du problème de pouvoir qui constitue l'élément central tant au niveau spatial que social et qui est loin d'être résolu alors que le processus de développement contribue souvent à renforcer davantage l'appareil de l'Etat même si son désengagement croissant devant la mondialisation rampante laisse du terrain aux ONG et au développement local.

Il s'agit de doter la région de bases productives réelles, créer les conditions d'une véritable intégration régionale et asseoir le pouvoir régional en même temps que la région même. En fait, on se trouve là devant un cercle vicieux dont la rupture ne peut s'opérer que par une démocratisation de la vie socio-politique et la décentralisation, c'est à dire un acte politique et du pouvoir.

### Bibliographie

Belhedi A - 1982 : Du problème régional. In Revue Tunisienne de Géographie, n°8.

Belhedi A - 1992 : L'aménagement du territoire en Tunisie. PUT, FSHS.

Belhedi A - 1992 : L'organisation de l'espace en Tunisie. Put, FSHS. 267p.

Belhedi A - 1996 : Développement régional, rural, local. Cahiers du CERES, série Géographique n° 17, 351p.

### Sigles utilisés

AFH : Agence Foncière de l'Habitat.

AFI : Agence Foncière Industriel.

BCT : Banque Centrale de Tunisie.  
ONAS : Office National de l'Assainissement  
ARRU : Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine.  
INS : Institut National de la Statistique.  
SONEDE : Société Nationale d'Exploitation et de Diffusion des Eaux.  
UNFT : Union Nationale des Femmes de Tunisie.  
UTAP : Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche.  
PDR : Programme de Développement Rural.  
PDRI : Programme de Développement Rural Intégré.