

## La Capitale Développement et aménagement<sup>1</sup>

**Amor Belhedi**

Texte préparé pour le CGDR dans le cadre des travaux préparatoires du X<sup>o</sup> Plan en août 1990. Elle a été publiée dans l'ouvrage « L'aménagement du territoire en Tunisie » A Belhedi, Publication de la FSHS, 1992, 267p sous le titre : « *Quelques éléments de réflexion pour le développement et l'aménagement de la Capitale, les onze points* », pp : 243-248.

La note qui suit a été élaborée en un temps très court, à travers l'expérience et la connaissance de terrain, et de la lecture rapide de quelques documents relatifs à au diagnostic succinct et aux axes de développement des trois gouvernorats du District de Tunis (quelques pages), elle rassemble quelques éléments de réflexion pour éclairer la problématique et la démarche à suivre dans le but d'établir le VIII<sup>o</sup> Plan de la Capitale. Ces éléments de problématique ne doivent pas faire trop d'illusions dans la mesure où le temps qui lui a été imparti (deux jours) ne nous a pas permis de mener une réflexion plus approfondie, si bien que certaines idées peuvent paraître pas suffisamment argumentées. Certaines idées peuvent paraître assez triviales, elles sont cependant critiques pour la planification régionale. On a essayé de regrouper ces éléments en onze points:

1 - Tunis occupe dans l'espace tunisien une place très particulière, elle représente une très grande concentration humaine (17% de la population du pays), le principal foyer économique (plus du tiers de l'emploi industriel depuis 1980, plus de la moitié des emplois tertiaires, une très grande concentration des revenus et des richesses...), enfin elle est la capitale du pays et de là, elle est le lieu privilégié des fonctions et des activités de décision et d'encadrement du territoire national, de l'économie et des populations. De là, la capitale nécessite un traitement particulier à l'échelle de son poids et de sa place dans l'économie et dans l'espace.

2 - Dans cet espace, la complexité est devenue telle qu'elle requiert un saut qualitatif au niveau du type de données nécessaires pour l'analyse. En effet, le système de production de l'information n'a pas évolué au même rythme que celui de la société et de l'économie tunisoise. Si au niveau de certaines zones comme le Centre ou le Nord-Ouest, on peut se limiter à des indicateurs simples comme le nombre d'emploi, l'investissement requis ou la superficie à aménager (urbaniser, irriguer...), ce n'est plus le cas de Tunis qui constitue l'espace le plus complexe (à comprendre mais aussi à traiter) du pays. Cette complexité exige un nouveau saut qualitatif quant au type de données à produire si l'on ne veut pas rester au niveau des grands agrégats (emploi à créer, logements à construire...).

---

<sup>1</sup> Cette note a été préparée en guise de note introductive dans le cadre des travaux préparatoires du VIII<sup>o</sup> Plan pour le compte du Ministère du Plan et des Finances et du Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) sous le titre de « *Quelques éléments de réflexion pour le VIII<sup>o</sup> Plan de Tunis* ». Elle garde, telle quelle, toute son actualité aussi bien pour le IX<sup>o</sup> Plan si bien qu'on a tout fait pour ne pas apporter de changements même au niveau de la forme et du texte.

Comment pouvoir fixer les créneaux de développement et identifier les actions, voire les projets en matière de méca-électronique, la chimie fine, l'électronique en se basant seulement sur l'emploi (existant ou à créer) ou l'investissement ? Les données statistiques ne sont plus à la mesure de la complexité de la capitale. Il y a lieu de penser à créer une véritable banque de données régionales (BDR) au cours du VIII<sup>o</sup> Plan et restructurer l'INS pour l'amener à affiner davantage son appareil statistique: BDR et Tableau de Bord Régional, données sur les villes et les localités, Tableau d'Echanges régionaux (TEG)...

3 - Pour Tunis, beaucoup plus que pour les autres zones, la réflexion ne doit pas, dans aucun cas, être entreprise en termes de gouvernorat. C'est en terme d'agglomération formant un tout indissociable qu'il faut envisager l'analyse et la planification (perspectives, prospective, stratégie, axes, actions, projets, mesures...). En effet, chaque portion de l'espace se trouve dans une relation d'interaction dynamique avec chacune des autres espaces dans le cadre d'un tout plus complexe qui n'est pas la somme de ses parties. Cette interdépendance fait que toute modification, si infime soit-elle, dans un espace limité, donne lieu à des processus d'ajustements et de restructurations (voire de déstructuration) qui affectent l'ensemble des espaces et des lieux dans le but de retrouver un nouvel équilibre d'ensemble (1).

En effet, à part, les équipements de proximité et de voisinage qui sont destinés à la population locale, les infrastructures de base dans le but de combler un retard ou améliorer le niveau de desserte, les autres actions et projets ont des retombées lointaines qui dépassent souvent le lieu d'implantation, génèrent de nouveaux flux (flux primaires et flux induits) et créent une nouvelle dynamique spatiale et sociale qui touche tout l'espace. Ces effets "induits" sont d'autant plus importants que les actions dépassent les normes moyennes et qu'elles s'effectuent dans un laps de temps assez court. On imagine mal comment la création d'une zone d'emploi à l'Ouest ou au Nord n'ait pas de retombées sensibles au niveau du Sud ou du Centre ?

Ainsi l'analyse ne peut être faite convenablement qu'au niveau de toute la zone dans son ensemble. Mener la réflexion et l'analyse au niveau de l'ensemble de la zone n'exclut pas, cependant, qu'on puisse procéder à une désagrégation des résultats du moins au niveau d'un certain nombre de secteurs et d'activités et les présenter sur la base de gouvernorats. Ceci est vrai pour les activités liées (spatialement) comme l'agriculture, la pêche ou le tourisme mais aussi des services et des équipements socio-collectifs de base liés à la population (induits) où la tendance consiste souvent à niveler les espaces.

4 - Tunis doit être, donc, analysée en tant que ville métropolitaine, c'est à dire une ville qui commande une vaste zone dont les diverses portions ont une vie totalement rythmée en fonction de la ville -mère. C'est une zone où la logique qui commande chaque espace, pris séparément, lui est extérieure, elle trouve son origine dans la métropole en particulier et dans la dynamique d'ensemble en général. L'espace devient incompréhensible en soi, il n'a de signification qu'une fois appréhendé dans un cadre plus général. C'est ainsi qu'on ne peut guère comprendre la dynamique de M'hamdia, de Tadhamen ou d'al Manazih qu'en référence à l'ensemble de l'agglomération.

Tunis constitue une véritable zone métropolitaine où l'habitat, les activités et les flux (capitiaux, hommes, biens, informations) qui ponctuent et animent les divers lieux ne sont intelligibles qu'à une échelle plus élevée, celle de l'ensemble de la zone métropolitaine et en particulier de son centre- moteur: l'agglomération de Tunis.

En fait, on peut parler véritablement de région métropolitaine dans la mesure où c'est seulement autour de Tunis qu'on peut vraiment parler de "région", forgée et organisée par et

en fonction de la capitale et dont la toile de fond est constituée par les liens asymétriques d'encadrement et de services qui lient Tunis aux divers espaces de cette région. C'est dans cette région qu'on a la mobilité la plus élevée du pays, une telle mobilité fonde l'interdépendance et reflète l'asymétrie. Les différentes études, bien que partielles et limitées, montrent que cette région se fonde sur un réseau urbain, l'unique dans le pays (2).

L'assise spatiale de la région tunisoise dépasse les limites administratives du District pour englober, à des degrés divers, de nombreux centres comme Grombalia, Fahs, Mjez, Slimène ou Mateur... Cette région totalement intégrée à l'espace économique de la capitale, s'appuie au Nord sur les annexes industrielles de Bizerte-Menzel Bourguiba, au Sud sur les annexes touristiques de Nabeul -Hammamet. La croissance spatiale de la Capitale fait qu'elle a débordé son bassin étroit, s'appuie sur les petits centres de la première couronne (dont les taux de croissance sont très élevés) et utilise cet espace pour son approvisionnement en fruits et légumes, son desserrement industriel et ses activités de loisirs et de récréation. Ces petits centres servent de points d'appui à la croissance de la capitale. Le PRA, en négligeant la petite couronne, a misé sur les grands centres de seconde couronne (Nabeul, Bizerte...) qui enregistrent des taux assez modestes, voire faibles dans certains cas ! Il convient d'en tenir compte dans l'analyse et la prospective, en particulier pour les grands projets.

Le Nord-Est, tel que défini dans le découpage actuel, qu'a-t-il de commun à part son compartimentage et son cloisonnement (chaque zone fonctionne en vase clos) d'un côté, et son extrême dépendance vis à vis de Tunis !

5 - Tunis détient une place particulière dans l'espace tunisien, sa primauté n'est pas à démontrer mais il convient de signaler que Tunis a toujours modulé l'organisation territoriale du pays. Si les tendances récentes ont montré une baisse de la place de la capitale dans certains domaines (emplois et investissements industriels...), cette baisse (relative) a été surtout au profit de la bande littorale. Il y a lieu désormais d'inverser la tendance au profit de l'intérieur si l'on veut que le clivage ne s'aggrave pas encore plus durant les prochaines années.

En outre, Tunis constitue la plaque tournante de l'espace tunisien et l'on peut noter que l'espace migratoire est pratiquement calqué sur celui de la capitale. En effet, La tendance récente montre que à la suite du développement des centres littoraux sous l'effet de l'industrie ou du tourisme mais aussi de la dynamique agricole récente de certains espaces littoraux (Cap Bon, Sahel), il y a eu réorientation des flux migratoires vers ces pôles dont certains ont enregistré pour la première fois des soldes positifs (Gabès, Sahel, Medenine) durant les années 1970, il se trouve aussi que durant les années 1980, du moins 1975-1984, il y a eu un renversement de la tendance avec des soldes insignifiants, voire négatifs parfois, sur le littoral et une reprise relative de l'attraction tunisoise. Cette reprise (en termes relatifs) n'est-elle pas l'expression de l'essoufflement des pôles littoraux, de l'épuisement du modèle de l'industrie exportatrice (3).

Certaines régions, comme le Centre-Ouest pour ne citer que celui-ci, ont retenu jusque-là leurs populations malgré la fragilité du milieu et la pauvreté structurelle et ce grâce probablement aux structures sociales mais aussi à l'absence de filières migratoires assez consolidées comme c'est le cas du Sud, ces zones risquent de connaître le déclenchement massif et brutal de l'exode dont l'exécutoire le plus indiqué est Tunis.

Il convient dès lors d'éviter toute attitude réductrice dans l'analyse de la situation actuelle pour comprendre les mécanismes lointains ou invisibles, la définition des axes de développement et d'intervention et l'identification des projets. En restreignant et le cadre dans lequel se posent les problèmes et celui où les solutions doivent être trouvées, on peut facilement et sans s'en apercevoir passer totalement à côté. En s'interdisant une réflexion véritablement régionale, on sera obligé d'un côté de se définir par rapport à des hypothèses

démographiques (basse ou moyenne) dont les moyens de réalisation ne sont pas explicités, de l'autre côté contraint de privilégier les aspects techniques d'aménagement !.

6 - Tunis ne peut plus continuer à fonctionner comme elle l'a été jusqu'ici et naviguer à vue. Il s'agit de créer un organe institutionnel régional regroupant au moins les trois gouvernorats et prenant en main la destinée de la capitale afin d'assurer la cohérence requise et la coordination nécessaire. Cet organe pourrait entreprendre les études nécessaires pour arrêter les limites appropriées de la région. On pourrait penser à la région proprement dite qu'il faudrait créer, institution qu'on pourrait, par ailleurs généraliser aux autres régions et à la tête de laquelle il y aurait un gouverneur de région ou un Commissaire Régional. Le District pourrait continuer à fonctionner comme un Bureau d'Etudes de l'ensemble de la région (4).

7 - Jusqu'à maintenant, on s'est contenté du report de la ceinture verte au fur et à mesure que l'urbanisation anarchique ou même organisée progresse sur les fronts (Ouest, Sud, Nord). Ce grignotage est très coûteux. En effet, l'urbanisation a entamé de vastes espaces agricoles, des plus riches du pays, et qui ont été aménagés et équipés (OMVVM) durant les années 60 à des coûts de 4 à 5000 D/ha. Il se trouve qu'on est en train d'assurer le report de cette ceinture (aménagements du Plan Directeur des Eaux du Nord) vers l'extérieur ! Il se trouve aussi, que cette ceinture assure l'approvisionnement de la capitale en fruits et légumes dans une proportion assez élevée (5). Il est temps de décider une fois pour toute de la configuration et de l'avenir de cette ceinture et de prendre les mesures appropriées de la sauvegarder. Il est temps aussi de procéder au bilan de la loi de 1983 sur la sauvegarde des terres agricoles, Tunis constitue un véritable laboratoire vu son extrême complexité à ce niveau.

Il ne s'agit pas non plus de préserver des espaces qu'on liquidera dans le IX<sup>e</sup> ou le X<sup>e</sup> Plan. Que les choses soient claires à ce niveau et que des arbitrages, difficiles certes, devront être faits entre les volets spatial et économique. L'approvisionnement de Tunis se fait de plus en plus sur de longues distances et il serait intéressant d'orienter la zone vers une agriculture banlieusarde, spéculative et d'intensifier les périmètres irrigués (le taux est de 55% en moyenne). Pour cela, il faut lever les contraintes foncières (la grande propriété à l'intérieur des PPI), celle des structures de commercialisation; prendre les mesures adéquates pour la sauvegarde de la ceinture verte (agricole + verte équipée ou non).

8 - Concentration de richesses et d'activités, Tunis constitue aussi une concentration de la pauvreté qui s'exprime par de fortes proportions de chômeurs et de l'habitat spontané, mais surtout une grande partie de cette masse se localise dans la Capitale. Cet aspect est à corrélérer avec la reprise "relative" récente des flux migratoires signalée plus haut. Toute amélioration qui ne prendrait pas en compte les autres régions risque d'induire de nouveaux flux de misère ! L'habitat social détient ici une place privilégiée dans le processus de régulation sociale et pour limiter le grignotage de la ceinture agricole par l'habitat spontané dont le développement a été fulgurant durant la décennie écoulée.

9 - Beaucoup plus que dans les autres régions, la Capitale constitue l'espace le plus développé et le plus complexe où l'offre d'espace est de plus en plus réduite et la demande y est de plus en plus importante tant au niveau quantitatif que qualitatif. Le problème se pose ainsi en terme d'aménagement beaucoup plus qu'en terme de développement, c'est à dire en termes qualitatifs. C'est ce qu'on voit apparaître dans les documents déjà élaborés (rapports de I<sup>e</sup> Phase): dynamisation de la Médina, ré-équilibre entre zones en terme d'emplois et d'équipements, zone verte à sauvegarder...

- C'est une zone où les problèmes de restructuration et d'organisation spatiale l'emportent. Sur le plan quantitatif, c'est plutôt la tendance inverse qu'il faut encourager, c'est à dire limiter l'attraction tunisoise au profit des régions dépourvues de l'intérieur.

- Au niveau des activités, c'est en termes qualitatifs que se pose aussi le problème: il s'agit de favoriser le développement des activités qui ont peu de chance d'être implantées ailleurs et/ou qui exigent des externalités ou des économies d'échelles élevées: industrie à haute technologie, tourisme d'affaires et de congrès, services du quaternaire, création culturelle...

- Au niveau des infrastructures et des équipements économiques qui doivent être en mesure de permettre à la capitale d'assumer convenablement ses fonctions d'encadrement, de rayonnement, de gestion économique mais aussi d'offrir un cadre de vie acceptable aux citoyens: problèmes de logement, de transports, de loisirs, d'espaces verts intra-muros et dans la couronne...

Ces préoccupations ne sont pas nouvelles, à chaque étape, on retrouve le même discours ou presque (dynamisation de la Médina, ceinture verte,..). Ce discours est resté, cependant, au niveau des principes et/ou des idées, voilà maintenant plus de 20 ans, voire plus ! Il est temps d'attaquer le problème sérieusement, mener les études et les analyses appropriées pour voir des solutions apportées à ces problèmes et concrétiser sur le terrain les actions préconisées.

10 - L'importance de l'habitat spontané dans la capitale doit donner lieu, beaucoup plus que dans les autres zones, à une action concertée de la part des pouvoirs publics en vue de faire de l'habitat social la pièce maîtresse de l'intervention de l'AFH. Pour cela, des réserves foncières sont à instaurer (PIF) tout en modulant la répartition spatiale avec l'API (zones industrielles encore très modestes à l'Ouest eu au Nord).

11 - On peut se demander si des mesures analogues ne seraient pas prises dans les autres régions, cette amélioration en matière d'habitat, comme de l'emploi ou des services ne contribuerait-elle pas à renforcer encore davantage les flux migratoires et maintenir, par l'ordre établi ? Le problème n'est pas, croyons-nous, de faire ou de ne pas faire, en raisonnant en terme de District (assiette spatiale), on aboutirait au même résultat avec probablement un léger plus. Le problème est d'inverser la démarche et d'attaquer les problèmes là où ils naissent et non pas là où ils s'expriment le plus ou se manifestent. Or, les problèmes que vit la capitale ne sont que les manifestations spatiales ou sociales de problèmes qui embrassent l'ensemble du territoire et qui sont nés souvent assez loin. Il s'agit de s'attaquer aux causes et non plus aux effets !

Il ne s'agit pas non plus de laisser aux instances centrales de régler ce problème, chose qui sera faite probablement, il convient d'intégrer cette problématique globale et unitaire dès le départ pour comprendre un tas de problèmes et pouvoir proposer les solutions adéquates au niveau régional, voire local même.

## Notes

1 - Cet équilibre est un équilibre dynamique, c'est-à-dire, jamais stable.

2 - Le réseau urbain est l'ensemble des centres hiérarchisés, reliés par des liens fonctionnels et assurant l'encadrement territorial d'une région sous le commandement d'une métropole régionale.

3 - Le fait que le littoral englobe plus de 90% de cette industrie, la fermeture de nombreuses unités depuis la fin des années 70 et le début des années 80, la refonte de la loi 72-38 (Décret - Loi 85-14) sont significatifs

4 - On pourrait penser à un Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Tunis (IAUT) !

5 - 40% dans les années 80. Chiffre à vérifier pour les années 90.

Amor Belhedi  
Tunis le 9 Août 1990