

Quel rôle des régions face à la fracture régionale ?

Amor Belhedi

Faculté des Sciences Humaines & Sociales
Université de Tunis

La fracture territoriale est due, en grande partie, à l'absence totale de la région dans le système politico-administratif tunisien en termes de pouvoir, d'institution, de financement et de découpage territorial. On pourrait se demander aussi pourquoi vouloir instituer la région ? Est-elle incontournable ? Quel est son rôle dans l'équilibre régional et territorial en général ? Pourquoi la question se pose avec une telle insistance notamment après la Révolution ?

1-La région comme entité territoriale

La région est une entité, individualisée relativement ouverte, de nature géographique, historique, socio-culturelle, économique, administrative, politique et stratégique, en devenir. La région est ainsi une combinaison particulière de ces composants. La région est à la fois un donné¹ repéré et délimitable, un construit support de solidarités (physique, culturelle, économique) et un devenir. Kayser cite trois caractéristiques² de la région : un lien entre ses habitants, une organisation propre autour d'un centre relativement autonome et une intégration dans une économie globale. Sur un autre plan, « l'instauration d'une régionalisation véritable, [...] suppose la solution préalable d'une question autrement fondamentale : celle du pouvoir »³.

¹ Juillard E – 1962 : La région, essai de définition. Annales de Géographie.

² Kayser B – 1964, La Géographie active, PUF, p. 306-307

³ Kayser B et J-L – 1971 : 95 régions. Seuil, p. 128.

Trois paradigmes régissent la région et la régionalisation : l'homogénéité (en fonction de la primauté de la nature, l'histoire, la culture, l'économie ou le politique), la fonctionnalité et l'action.

2-La région comme échelle spatiale

La région constitue **le premier niveau hiérarchique d'un pays** quel que soit sa taille, sa superficie ou sa forme ou son système politico-administratif. C'est une entité territoriale qui représente une échelle spatiale basique pour l'action territoriale. Elle constitue un relais incontournable pour le pouvoir et la représentation des populations concernées, une échelle d'action pour le développement socio-économique.

La région constitue **l'échelon supérieur de représentation des collectivités territoriales** qui comptent au moins trois dans la plupart des pays démocratiques (communales, locales, gouvernorats). En Europe, les deux tiers des pays ont trois niveaux de représentation (Région, Département, commune), La région en constitue le niveau supérieur⁴.

La taille de la région varie selon les pays en fonction de sa taille, sa forme, son système politique. Dans l'Union européenne⁵, la taille varie de 1 million hab. (Autriche, Finlande, Suède) à 5 millions (Allemagne), en passant par des cas extrêmes (Irlande 500 mille hab.), Royaume Unie (60 millions : Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord) mais dans la plupart des pays, la taille est de 2 à 3 millions hab. (Belgique, Espagne, France, Italie...).

La région représente enfin une échelle d'action, d'intervention, de programmation, de régulation et de recomposition territoriale, d'aménagement et de développement socio-économique.

⁴ Les Collectivités décentralisées de l'Union européenne. La Documentation française, 1994, p. 115.

⁵ Op. cité idem

3-le trinôme Région-métropole-réseau urbain

La région s'articule toujours sur une métropole régionale (existante ou à promouvoir) qui commande un réseau urbain dont la mise en place nécessite une échelle spatio-temporelle minimale : une taille spatiale minimale et une période bien donnée.

La région est loin d'être un simple découpage spatial qui s'ajouterait ou se superposerait à celui des gouvernorats. Dans ce cas, il contribuerait au brouillage sans plus.

Un réseau urbain est un système urbain équilibré et hiérarchisé de 4 à 7 niveaux fonctionnels de villes qui assurent l'encadrement spatial et relaient la capitale ou la métropole régionale. Au niveau de la Tunisie, il n'y a que Tunis qui joue le rôle de métropole régionale en plus de son rôle de Capitale nationale. Sfax et Sousse ne constituent que des métropoles régionales incomplètes qui nécessitent qu'elles soient renforcées.

Une échelle spatiale minimale est requise pour avoir un véritable réseau urbain étoffé, hiérarchisé et équilibré et une métropole régionale qui dispose des services et des équipements régionaux. Cette taille varie selon les pays (taille, forme, inertie historique, système socio-politique).

Les études, de par le monde, ont montré que la mise en place d'un réseau urbain nécessite une génération, soit une période de 30 ans dans une (Amérique Latine, rééquilibrage régional en France....).

4- La métropole comme centre de décision

La métropole régionale est une ville moyenne polyfonctionnelle qui a une taille minimale et qui assure l'encadrement territorial de l'ensemble régional en services et en équipements socio-collectifs. La métropole doit contenir tous les services et les équipements de niveau régional, la population régionale n'est pas obligée d'aller à la capitale pour ces services de niveau régional.

En plus des services de type local ou supra-local, la métropole régionale doit assurer les services de rayonnement régional dont le nombre et la nature varient selon les pays et les périodes.

La métropole doit être un centre de décision régionale, à la fois au niveau politique et économique.

5-La région comme niveau de décentralisation et de démocratie locale

La région doit être un niveau de décentralisation, de représentation territoriale des populations concernées et de démocratie locale, autrement elle n'existe pas. Elle ne doit pas être un simple découpage spatial qui s'ajoute ou se superpose aux autres découpages spatiaux.

Pour l'être, la région doit être une instance institutionnelle dotée des moyens requis tant au niveau législatif que financier et institutionnel et de prérogatives claires et spécifiques différentes de celles du niveau local (commune, délégation) ou infra-régional (gouvernorat) qui les complètent.

Pour exister réellement, la région doit être nommée, porter un label territorial qui lui est propre et qui correspond à son essence, son histoire, sa nature, ses spécificités.

6-Des systèmes urbains aux réseaux urbains

Semis urbains, hiérarchies, métropoles régionales

La mise en place des régions passe par la mise en place de véritables réseaux urbains hiérarchisés, étoffés et équilibrés. En fait, en Tunisie, il n'existe qu'un réseau urbain autour de Tunis. Tous les autres systèmes urbains sont déséquilibrés et incomplets quelque soit l'échelle spatiale considérée : gouvernorat ou région.

En effet, les systèmes urbains des différents gouvernorats manquent de capitales (Centre Ouest, Nord Ouest, Sud) qui n'existent pas ou sont incomplètes (Sahel et Sfax), de villes moyennes (Sfax, Kairouanais, Sidi

Bouzid....) ou de petites villes (Kasserine...). La même remarque reste valable au niveau des grands ensembles.

L'action de développement consiste à **mettre en place des réseaux urbains** dans le cadre de schémas directeurs d'aménagement et de développement territorial à moyen et long terme pour promouvoir les métropoles, les petites et moyennes villes moyennes choisies dans le cadre d'actions concertées. Il s'agit de passer des systèmes urbains aux réseaux urbains proprement dits qui expriment à la fois l'ancrage territorial et l'équilibre spatial.

Ce développement urbain, ne peut s'opérer qu'à travers la planification spatiale et le **ciblage de projets économiques** qui vont constituer un vecteur pour cristalliser la croissance urbaine.

Il s'agit de favoriser le développement des petites villes, des villes moyennes et des métropoles régionales qu'il faut choisir avec soin dans une perspective long terme avec programmation court et moyen terme dans le cadre des plans de développement socio-économique et des schémas directeurs d'aménagement nationaux ou régionaux. Ce développement urbain doit s'articuler sur des projets de développement socio-économiques réels et non pas de simples vœux pieux sans suite comme a été souvent le cas auparavant (SNAT de 1985 ou de 1998 et 2010).

7-La région comme élément d'intégration régionale

La région constitue un moyen de l'intégration territoriale du pays pour le doter d'une structure spatiale viable, équitable, vivable, stratégique et efficiente à la fois. Quelle est la structure spatiale la plus optimale ?

Dans tous les cas, la région constitue un facteur d'intégration territoriale et la régionalisation doit limiter les déséquilibres et la

fracture régionale entre les espaces côtiers et les espaces intérieurs, entre les zones urbanisées et les zones restées encore rurales.

Le pays est structuré selon deux gradients inégaux : un gradient Nord-Sud de type naturel et historique, un gradient littoral-intérieur datant des années 1960

8- La région comme vecteur de développement socio-économique

La région représente l'aire d'action de tous les projets dont le rayon d'action concerne toute la région et dépasse le gouvernorat. Tous les grands projets structurants ou mégaprojets se trouvent dans cette rubrique.

Elle se trouve concernée par les grandes infrastructures et les grands équipements socio-économiques de niveau régional : autoroutes, barrages, universités, établissements universitaires de rayonnement supra-gouvernorats (Facultés de médecine, de pharmacie, de chirurgie dentaire, écoles d'ingénieurs, instituts spécialisés...), établissements hospitalo-universitaires, aéroports, ports,...

Elle est touchée par les grands équipements socio-collectifs comme les foires, les centres et les complexes culturels, les complexes sportifs.

Enfin, les métropoles régionales sont le lieu de localisation de l'administration régionale décentralisée ; douanes, directions régionales des divers offices, agences nationales, sociétés nationales, ministères et instituts (BCT, INS....) dont la tâche est la coordination et la coordination des divers services.

L'analyse des découpages régionaux des divers services et secteurs nous montrent qu'à part Tunis, Sousse et Sfax qui abritent la plupart des directions et représentations régionales, les autres chefs-lieux de gouvernorat n'abritent pas toutes les instances régionales (Belhedi A 1992).

En outre, le lieu de localisation des services varie selon les services ou le secteur, la population se trouve attirée par deux ou trois villes extra-gouvernorat selon le service concerné. Les chefs-lieux de gouvernorat qui se trouvent en bas du classement sont Kébili, Tozeur, Zaghouan, Siliana, Sidi Bouzid, Tataouine, Mahdia. Il s'agit en gros, des centres promus au rang de gouvernorat il y a maintenant 40 ou 30 ans seulement confirmant ainsi la règle des 30 ans.

9-La région, élément de recomposition et de régulation territoriale

La fracture territoriale qu'a connue la Tunisie fait que seule la région est capable d'assurer le rééquilibrage à moyen et à long terme. Il s'agit de doter le pays d'une structure spatiale durable, efficiente, viable et stratégique. La commune, même à travers la communalisation du territoire tunisien, n'est pas capable d'assurer un tel équilibre dans la mesure où les projets structurants, les grandes infrastructures, la métropolisation et le développement des villes moyennes passent par la régionalisation et la création des régions.

La faiblesse des semis urbains, notamment dans les régions intérieures et frontalières, fait que la commune est incapable d'assurer une telle tâche. Le niveau approprié se trouve la région

Conclusion

Quel rôle assigner à la région après la Révolution?

Au lendemain de la Révolution, la région doit être au centre de la problématique du développement et de l'aménagement territorial. La région doit être une instance d'action, de représentation et de démocratie. Elle doit être un nouveau cadre institutionnel et territorial du développement, un échelon de décentralisation, de planification, de cohésion régionale et nationale à la fois.

La région est une entité territoriale « *à créer même si elle n'existe pas* » dans un souci de fournir à l'action de développement socio-économique une assise territoriale nécessaire, une institution à instaurer et des moyens requis à assurer pour un équilibre du territoire national et une action régionale appropriée, en mesure de doter le pays d'une structure spatiale durable dans le sens de vivable, viable, efficace et équitable à la fois.

Additif

Dans la discussion, il y a eu des questions qui ont été posées et des problèmes soulevés qui ont nécessité les mises au point suivantes et la formulation des remarques suivantes :

- Deux logiques de régionalisation

La création des régions suit deux logiques opposées : une logique souple de continuité qui consiste à canaliser les coups partis et favoriser l'émergence des régions déjà avancées qui réunissent les différentes composantes. Une logique volontaire de rupture qui consiste à créer des régions mêmes si les conditions ne s'y prêtent pas dans la mesure où la régionalisation est un processus qui exige la durée pour se réaliser. En général, une génération est nécessaire pour qu'une région se forme et se trouve dotée d'un réseau urbain et d'une métropole régionale. Dans les pays avancés en matière de régionalisation, les régions datent des années 1960-1970, c'est-à-dire à peine un demi siècle.

- La région comme assise de trois processus

La région constitue l'assise pour trois processus : un relai de décentralisation et de l'action publique pour l'encadrement territorial, une échelle requise pour le développement de l'économie du marché et un marché de consommation pour l'entreprise et l'investissement ;

enfin une échelle de représentation citoyenne qui dépasse la vie quotidienne de la commune.

- La métropolisation comme une nécessité

La faiblesse de la métropolisation du territoire tunisien fait qu'on a une seule métropole régionale qui est en même temps la Capitale Tunis. Ceci nous rappelle le titre que Pierre Signoles a donné à sa thèse en 1984 intitulée « Tunis ou l'Etat-région ». Sfax et Sousse constituent des métropoles régionales incomplètes qu'il convient d'étoffer et de promouvoir. Cela ne doit pas nous dissuader de la régionalisation croissante du territoire au contraire, il faudrait reconforter les métropoles incomplètes et mettre en œuvre toute une politique à court, moyen et long terme pour créer d'autres métropoles dans le reste du pays.

- Inertie spatiale et force identitaire du découpage

L'inertie spatiale est très importante et un découpage spatial une fois créé, il est souvent appelé à durer des dizaines d'années voir plus. Ce découpage instaure de nouvelles identités qui tendent à déclasser avec le temps, l'ancien découpage créant ainsi une inertie spatiale. Le Gouvernorat, créé au lendemain de l'indépendance, a été instauré pour contrecarrer l'ancien découpage précolonial et colonial et asseoir le nouveau Etat-Nation face au pouvoir tribal et régional. De nos jours, l'identification des tunisien s'opère souvent en référence au Gouvernorat beaucoup plus qu'aux villes ou aux terroirs ruraux d'origine. De là, une attention particulière doit être accordée au découpage régional futur, créateur et poteur de nouvelles identités.

- Le découpage comme compromis

Tout découpage spatial comme la commune, le Gouvernorat ou la région, est en fait un compromis entre des forces contradictoires ascendante et descendante, formelle et informelle, centripète et centrifuge.

- Territorialité multiscalaire et l'échelle régionale

De nos jours, la territorialité s'opère par plusieurs échelles territoriales emboîtées et imbriquées qui relèvent du quotidien, de la vie locale, régionale et nationale, voire mondiale. La démocratisation croissante et exigée, nécessite que la représentation citoyenne doit s'opérer à toutes les échelles spatiales. On ne peut plus se limiter aux échelons extrêmes : la commune et le pays. La représentation et de là la participation à la vie régionale dévient plutôt une exigence.

Références

Belhedi A – 1992 : L'organisation spatiale en Tunisie. FSHST, PUT

Belhedi A – 1992 : L'aménagement de l'espace en Tunisie, FSHST, PUT

Belhedi A – 1998 : Développement régional, rural, local. Cahiers du Ceres, Tunis

Belhedi A – 2012 : La fracture territoriale. La dimension spatiale de la révolution tunisienne. Wassiti Editions, Coll. Ibraz,

Belhedi A – 2012 : La question spatiale et le mouvement moderniste. In Tunisie 2040. ACMACO, Tunis.

Bennasr A – 2012 : Disparités régionales et aménagement du territoire en Tunisie.

Daoud A – 2014 : La révolution tunisienne de janvier 2011 : une lecture par les déséquilibres du territoire. EchoGéo. Sur le vif 2011. Mis en ligne 23 septembre 2011. <http://echogeo.revues.org/12612>