

# Aménagement du territoire et régionalisation en Tunisie. Enjeux et défis

**Amor Belhedi**

Professeur, Université de Tunis

[amorbelhedi@yahoo.fr](mailto:amorbelhedi@yahoo.fr)

<http://amorbelhedi.unblog.fr>

**Résumé :** *Le texte a pour but de présenter les principaux problèmes posés en Tunisie en matière d'aménagement territorial et de régionalisation à travers les déséquilibres régionaux, la forte concentration dans la capitale et sur la façade littorale, l'absence de la région comme institution politico-administrative ou économique. La nouvelle constitution tunisienne, approuvée en janvier 2014 a créé l'autorité locale et un projet de loi est en cours de discussion pour organiser cette autorité et créer la région. L'article essaie de dresser les principaux enjeux et défis dans une Tunisie en pleine transition démocratique.*

Le territoire tunisien présente un clivage nord-sud, hérité de la nature et de l'histoire qui fait que les données naturelles s'amenuisent du Tell au nord vers le sud aride en passant par les espaces steppiques. L'occupation humaine et la colonisation en particulier, ont consolidé ce gradient longitudinal. La Tunisie indépendante a mis en place un gradient plutôt est-ouest opposant un littoral dynamique, de plus en plus dense et attractif, ouvert sur l'économie-monde et un intérieur laissé pour compte où la règle est plutôt le départ. Les formes de ce déséquilibre s'expriment à travers la littoralisation de la dynamique spatiale liée à l'extraversion croissante de l'économie, l'affinage de la Capitale et sa métropolisation, la contraction croissante de cet espace dynamique et le déséquilibre des systèmes urbains.

## 1- La littoralisation croissante

Historiquement la Tunisie est caractérisée par des déséquilibres plutôt Nord-Sud liés aux données de la nature et de l'héritage historique. La carte des densités et le Rapport économique de l'UGTT en 1956 l'expriment bien (Belhedi A 2012).

La mise en place d'une économie moderne de la Tunisie indépendante, s'est exprimée par l'émergence de *l'axe littoral* avec des foyers comme Sfax, Sousse, Gabes à travers l'action publique d'abord puis privée. La place du littoral n'a pas cessé de se consolider malgré les intentions de rééquilibrage affichées durant les années 1960 et même les années 1970 suite à l'extraversion et l'ouverture du pays à l'industrie de substitution et de transfert technologique à travers le développement de l'industrie exportatrice (loi 1972), le pôle chimique de Gabes et le développement des zones touristiques littorales (Nabeul-Hammamet, Sousse-Monastir, Jerba-Zarzis). Avec les années 1980 et 1990, l'intervention a contribué à renforcer le littoral à travers les zones franches de Bizerte et Zarzis, le port de Gabes et de Zarzis, la station touristique de Hammamet.

Le littoral représente 88.6% des clubs internet et 92.28% des entreprises off shore en 2011 (INS). Sa place se renforce sans cesse, le littoral représente 70.74% de la population en 2014 contre 67.7% en 2004 et 64.7% en 1956 suite à une dynamique migratoire de ses espaces intérieurs. La population urbaine est passée de 78.45% en 1994 à 81.03% en 2014 (INS). Le littoral constitue, de plus en plus, un espace de desserrement métropolitain de la Capitale.

## 2- L'affinage continu de la capitale au profit de son espace métropolitain

Tunis a vu son croît démographique se réduire, sa place se réduire et ses fonctions s'affiner au profit de la façade littorale notamment le Nord-Est et le Centre-Est qui constituent, de plus en plus, l'espace métropolitain de Tunis (Belhedi A 2012, 2015 ; Dlala H, 2007, 2011).

Tunis ne représente plus que 43% des étudiants, 35.5% de l'emploi industriel et 32% de l'investissement industriel et 40% de l'emploi administratif. Tunis, représente 52% des laboratoires de Recherche, 44.6% des clubs internet, 29% des IDE.

Sa place ne cesse pas de se consolider cependant : Tunis représente 56% des créations d'entreprises en 2009, 24.07% de la population (contre 23% en 2004 et 16% en 1956), 30.92% de la population urbaine (contre 30.92% en 1994) ; 64,9% de la masse des dépenses contre 52.5% en 1975.

## 3- La contraction de l'espace dynamique : le triangle BKM

Avec les années 1990, l'espace dynamique littoral commence à se contracter avec le recul du pôle chimique au Sud, le solde migratoire est devenu négatif, Sfax enregistre de faibles taux. Seul le Centre-Est présente un solde migratoire très positif avec la Capitale, le Nord-Ouest présente un solde légèrement positif tout récemment tandis que le Sud-Est présente un profil inverse.

A l'intérieur de cet espace littoral, les grands projets comblent les vides interstitiels avec les zones touristiques de Mahdia, de Kélibia et de Gammarth (Tunis), la station de Yasmine-Hammamet, l'aéroport d'Enfidha et son projet du port en eaux profondes. Tunis a focalisé plusieurs projets touristiques et immobiliers qui sont abandonnés : Samaa Dubaï, Port financier, Berges du lac Sud (Belhedi A 2015). La dynamique économique se limite à un triangle entre Bizerte-Kélibia et Mahdia (Dlala H 2011, Belhedi A 2012, 2015). Les ailes du littoral ne sont plus attractives et l'espace dynamique n'est plus que le Sahel et le Cap Bon avec un peu le Sahel de Bizerte. Le NE et le CE représentent 59% de la population et 75,6% du PIB dont 9 et 9,4% pour Sfax.

Cette forte contraction de l'espace dynamique exprime, en réalité, une crise du modèle de développement adopté jusque là et qui a débouché sur la révolution, déclenchée à l'Ouest mais va être récupérée à l'Est.

## 4- L'absence de la région

Le système politique de la Tunisie indépendante a été très centralisé, très hiérarchisé où le pouvoir central est partout présent à travers les centres relais que constituent les chefs-lieux des gouvernorats dont le nombre n'a pas cessé d'augmenter pour passer de 13 en 1956 à 24. Le maillage a contrecarré l'assise tribale et a rompu avec le découpage traditionnel pour laisser la place au seul pouvoir de l'Etat-nation en construction. Le maillage des gouvernorats a été affiné progressivement quitte au souci d'encadrement des populations et des territoires, à l'impératif de sécurité et de contrôle dans les espaces frontaliers comme cela a été au Sud au lendemain de l'affaire de Gafsa en 1980 à la suite de l'intrusion d'un commando de tunisiens du territoire libyen, ou dans les zones très denses comme cela a été le cas dans le Sahel en 1974 où l'opposition à l'expérience socialisante de la coopération des années 1960 a été refusée, à Tunis en 1984 à la suite de la révolte du pain en 1983. La Révolution a permis d'instituer l'autorité locale dans la nouvelle constitution du 24 janvier 2014, dotée de l'autonomie financière et administrative ont le conseil est élu librement (Chapitre VII). Un débat public est ouvert en novembre 2015 sur le projet de loi des collectivités locales. L'Institut Tunisien des Etudes Stratégiques (ITES), rattaché à la présidence, a mené proposé un nouveau découpage régional avec 5 régions couplées Est-Ouest intégrant les zones

intérieures aux espaces littoraux mais les élections présidentielles de 2014 ont amené un nouveau locataire au Palais présidentiel ce qui risque de mettre le projet en veilleuse.

#### 5- Le déséquilibre des réseaux urbains

Un des traits majeurs de l'espace tunisien est le déséquilibre du système urbain qui se caractérise par la macrocéphalie de la capitale en dépit de la modestie du taux de croissance de Tunis, comparé à d'autres capitales des pays en voie de développement, le poids de Tunis exprime sa place dans un système politique et économique centralisé où tout passe par le centre de décision, son poids inhibe même des villes comme Sousse et Sfax située à plus 300 kms. La carence des villes moyennes fait que la seconde ville du pays Sfax a une taille qui ne dépasse pas le cinquième de celle de Tunis, cette faiblesse exprime l'absence de la région comme entité politico-économique et les villes moyennes ne sont en réalité que le relais du pouvoir central. Des villes comme Sfax ou Sousse n'assurent pas les fonctions d'une métropole régionale, Enfin, le gonflement du nombre des petites villes exprime l'impératif d'encadrement territorial qui a été un souci constant pour le pouvoir en place depuis l'indépendance. Le nombre de communes est passé de 75 à 264 entre 1956 et 2015, or la plupart des communes en dehors des grandes agglomérations multi-communales sont considérées comme des villes.

Les systèmes urbains régionaux sont caractérisés par des déséquilibres à un niveau ou un autre, l'absence de métropole régionale ou son incomplétude (Sfax et Sousse), l'absence de villes moyennes (autour de Kairouan, ou de Sfax...) ou des villes moyennes (autour de Kasserine...). A part la capitale, il n'y a pas de réseau urbain étoffé nulle part, ce qui pose le problème de l'organisation spatiale.

#### 6- Les enjeux et les défis

Au terme de cette très brève analyse, le contexte nous y oblige, on peut relever quelques enjeux et défis dont on peut citer les plus importants :

*6.1- La régionalisation, un choix politique tant attendu :* La régionalisation est loin de se résoudre à un simple découpage spatial qui relève plutôt du bricolage technique. Elle est avant tout un choix politique de partage des pouvoirs, de démocratie et de géo-gouvernance avec des prérogatives définies et des moyens conséquents accordés à la région. Celle-ci constitue l'assise indiquée pour les infrastructures, les grands équipements et les projets structurants dont l'aire dépasse un gouvernorat La nouvelle constitution du 27 janvier 2014 a institué dans son chapitre VII la région comme communauté territoriale, indépendante et autonome, dotée de moyens propres, jouissant de compétences précises et dirigée par un conseil élu. Un projet de loi a été l'objet d'un grand débat en novembre 2015 et va être présenté en 2016 pour approbation. La priorité a été donnée à l'échelon national (élections législatives et présidentielles de 2014) puis local (les élections communales sont prévues pour la fin 2016) mais les enjeux sont très importants au niveau régional et le débat attendu va être passionné quant au nombre, aux limites, aux compétences attribuées et aux chefs-lieux à choisir.

*6.2- Intégration ou simple couplage :* L'intégration des régions intérieures et littorales ne peut être viable qu'avec une véritable stratégie de développement des régions intérieures, d'équipement des villes et de promotion des centres régionaux capables de polariser les espaces médians et intérieurs et faire l'équilibre avec les centres littoraux. A défaut d'actions volontaires d'accompagnement, de nature à changer la donne dans les espaces intérieurs, la création des régions transversales (est-ouest) pour intégrer les régions intérieures aux espaces littoraux comme cela a été proposé récemment par l'ITES (2014) va en faire de simples arrière-pays des métropoles littorales dont le sort va s'empirer davantage. La rupture avec

l'ancien découpage spatial ne peut réussir qu'avec une rupture avec le mode de développement suivi jusque là et l'élaboration d'un schéma d'aménagement territorial.

*6.3- Ouverture/fermeture* : L'ouverture des frontières constitue un autre défi pour rompre avec la situation d'enclavement des espaces frontaliers et des impératifs sécuritaires qui y ont prévalu jusque là. La situation actuelle dans la région du Maghreb et du Sahel est encore plus dramatique avec le nouveau né, le terrorisme, qui risque de faire de la fermeture une règle beaucoup plus qu'auparavant. En outre, l'arrimage à l'économie-monde est de nature à privilégier la façade littorale, l'enjeu est d'autant plus important que les frontières ouest et sud resteraient fermées. L'ouverture profite toujours aux espaces mieux placés et au sommet de la hiérarchie urbaine, c'est-à-dire le littoral et ses foyers urbains.

*6.4- Une structure spatiale durable* : Il s'agit de doter la Tunisie d'une structure territoriale durable avec un rééquilibrage des systèmes urbains tant au niveau national que régional en consolidant les villes intérieures pour jouer le rôle de centres régionaux et doter le pays d'un équilibre régional relativement supportable et négocié entre les divers acteurs en place. Le rééquilibrage des systèmes urbains est inéluctable. Le système urbain national doit être rééquilibré à travers la promotion des métropoles et des centres régionaux. Au niveau régional, tous les systèmes urbains nécessitent une action volontaire de rééquilibrage (cf. supra).

*6.5- Réorganiser en temps de crise et de transition* : En temps de crise, le système territorial se replie sur les espaces les plus dynamiques. Le littoral, ses grandes villes en particulier, constitue ce territoire de repli et l'aménagement ne s'opère qu'en dehors des crises. Les défis pour la Tunisie sont doubles et les enjeux sont énormes lorsqu'on veut réorganiser le territoire en période de crise. La plupart des schémas nationaux d'aménagement national (1985, 1998, 2010) ont été élaborés, sans être approuvés, en pleine période de crise ou de changement de politique, or actuellement, la Tunisie, traverse une période de crise et de transition à la fois.

*6.6- Un échelon supplémentaire pour la démocratie et la géo-gouvernance* : Loin d'être un simple découpage spatial technique ou un niveau bureaucratique supplémentaire, la régionalisation doit être une assiette spatiale de la démocratisation, en plus de la commune et du gouvernorat. Les attributions et les moyens doivent être conséquents pour ne pas se résoudre à un simple rôle de coordination ou un terrain de revendications comme ont été jusqu'ici les gouvernorats. La citoyenneté passe par l'équité des hommes mais celle-ci passe par celle des régions et des territoires en général (Belhedi A 2012).

## Références

- Belhedi A – 2012 : *La fracture territoriale. Dimension spatiale de la Révolution tunisienne*. Editions Wassiti, Coll. Ibraz, Tunis, 262p.
- Belhedi A – 2012 : « *Le mouvement moderniste tunisien et la question spatiale* », pp: 175-253 in Tunisie 2040. Le renouvellement du projet moderniste tunisien. Acmaco & Cemaref, Sud Editions, 553p.
- Belhedi A – 2016 : « *La pertinence de la région en période de transition démocratique en Tunisie* ». Texte à paraître au Canada.
- Dlala H – 2011 : « *L'émergence métropolitaine de Tunis dans le tournant de la mondialisation* ». Méditerranée, vol.1, n° 116, pp : 95-103.
- INS : <http://www.ins.tn>
- ITES – 2014 : Quelle décentralisation dans une Tunisie reconfigurée. <http://www.ites.tn/2015/07/29/quelle-tion-dans-une-tunisie-reconfiguree/>