

La planification territoriale et le développement régional en période de transition : Enjeux et défis du Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National (SDATN)

ATU, Mercredi 09 mai 2018, El Mechtel Tunis

Table-ronde « **Quelles approches et processus pour le nouveau SDATN ?** »

Quelques idées introductives au débat pour l'élaboration du Schéma d'aménagement du territoire

Amor Belhedi

Professeur émérite, FSHS, Université de Tunis

L'aménagement est là dès qu'il y a une mauvaise organisation ou sous-utilisation du territoire dans un souci d'efficacité économique, d'équité et d'équilibre. D'autre part, il y a toujours un décalage entre l'espace ou le territoire caractérisé par une très forte inertie où les infrastructures, les constructions et les équipements durent des décennies si ce n'est des siècles (barrages, routes, villes, réseaux...) et l'évolution rapide des besoins individuels et sociaux, d'où le constant ajustement du binôme.

L'aménagement du territoire se pose après la Révolution avec de nouvelles données : des disparités régionales très accusées, une nouvelle constitution qui instaure l'autorité locale qui tarde à être mise en place et la discrimination positive, une crise économique aigue sans précédent.

Nous présentons dans ce papier introductif quelques idées seulement dans le but est d'amorcer et d'introduire le débat dans cette table-ronde destinée aux approches, méthodes, processus et outils pour l'élaboration du nouveau schéma d'aménagement du territoire.

1-Des disparités régionales accusées

Des disparités régionales encore plus importantes qu'au milieu des années 1980 lors de l'élaboration du premier schéma en 1985. On constate qu'il y a une certaine permanence de la carte des niveaux de développement depuis les années 1975. Les disparités régionalités ont atteint un seuil critique, elles sont devenues insupportables avec la première décennie du troisième millénaire, la Révolution a été un clignotant avertisseur où le slogan central était « travail, liberté, dignité nationale »

En plus de la restructuration, tâche classique de tout schéma d'aménagement, il y a lieu de tenir compte des disparités régionales et de la discrimination positive instaurée dans la Constitution (art 12).

Le développement régional constitue plus qu'au milieu des années 1980, la pierre d'achoppement de tout choix d'aménagement où l'action publique n'est pas unique, mais centrale. L'expérience du développement a été jusque-là vertical (top-down), sectoriel et technique ; conçu à partir du centre et en fonction des impératifs de l'ordre national qui prime. L'aménagement a été aussi sur la base des besoins nationaux, la région n'existe pas en tant que pouvoir, institution ou représentation.

Le développement local est une nouvelle donnée par rapport au schéma de 1985, qui est là depuis les années 1980 dont on doit en tenir compte. Il ne faut pas confondre développement local qui concerne la délégation ou la commune, et le développement régional qui intéresse au moins un gouvernorat

2- L'autorité locale instituée

La Constitution de 2014 a instauré l'autorité locale (chapitre VII) avec trois niveaux hiérarchiques (Communes, départements/Gouvernorat, régions/districts) dont les conseils sont élus directement (Communes, régions), ou indirectement (Régions/Districts) et dotés des pouvoirs relativement étendus, de prérogatives propres ou transférées et de l'autonomie administrative et financière. La gouvernance territoriale, voire la géogouvernance avec une démocratie participative est déjà là, il reste toutefois la mise en œuvre de l'autorité régionale qui risque d'être reportée après 2019, les élections parlementaires et présidentielles vont certainement être au centre des préoccupations de la classe politique.

3- Période de transition

La transition démocratique impose des choix qui vont avec les contraintes de la période caractérisée par la transition politique mais aussi économique et institutionnelle ce qui nécessite le changement procédural. Cette période se caractérise par une transition entre un modèle centralisé (Top-down) à un modèle où le pouvoir régional est appelé être prépondérant qui prendrait en charge l'avenir de la région qui ne se limiterait plus à la simple expression des besoins pour être adoptés par le pouvoir central, modèle qui a été de règle jusque-là.

Il s'agit ainsi de ménager le territoire dans une phase transitoire pour pouvoir l'aménager par la suite dans la mesure où l'autorité locale n'est pas encore une réalité de terrain. La mise en œuvre risque de prendre un peu plus de temps. Ceci militerait en faveur de concevoir le nouveau schéma, national et régionaux, sous la forme d'étapes bien articulées en attendant que la région soit dotée des moyens appropriés : une étape à long terme qui assure l'éclairage des actions

proposées, une étape d'urgence à court et moyen terme en cohérence avec les choix adoptés à long terme sans entamer l'avenir.

4- Aménager en temps de crise ?

La plupart des schémas d'aménagement ont été élaborés sous la pression de la crise : les propositions de la DAT en 1973, le schéma de 1985 et celui de 1995-2007. Ceci explique en partie l'échec de certains choix mais montre aussi qu'un schéma exige beaucoup de courage politique aussi. Il s'agit de réorienter et de faire des choix en pleine et modifier/corriger les choix et en faire une priorité.

La Tunisie connaît actuellement une des plus graves crises économiques qu'elle a connue depuis l'indépendance. Comment aménager en temps de crise, crise politique mais surtout économique et sociale où les ressources basiques font défaut alors qu'il y a d'autres urgences auxquelles il faut parer. Cette situation nous impose le réalisme méthodologique et de mettre en place un schéma faisable.

5- Un modèle de développement encore indéfini,

L'aménagement ne peut pas s'opérer indépendamment des choix socio-économiques où le modèle est à arrêter. L'aménagement consisterait à agencer ces choix au niveau territorial dans un schéma de cohérence que ce soit au niveau national ou régional.

Huit ans après la Révolution, les choix socio-économiques ne sont pas encore clairs, on continue à naviguer à vue, le jour le jour ce ne permet pas de concevoir une projection future sur une période assez longue. La place des pouvoirs publics n'est pas encore claire, le rôle du secteur privé non plus, le débat sur le Tiers-secteur ou l'économie circulaire, solidaire ne fait que débiter timidement. Quel est le rôle de l'Etat : Etat-providence, Etat-Développeur, Etat stratège ?

6- Les enseignements à tirer des anciens schémas

Les anciens schémas se situent aux antipodes l'un de l'autre sur le plan de l'élaboration, des choix, des procédures et des résultats. Il ne s'agit pas nullement de mettre à jour des schémas anciens même s'ils peuvent être attrayant sur certains points, le contexte a changé mais il faut rentabiliser les expériences par lesquelles la Tunisie est passée.

7- Down-up ou Top-down ?

La gouvernance territoriale, ou la géogouvernance qui est apparue depuis le début des années 2000, implique l'intégration des deux approches ascendante et descendante et l'implication des acteurs en place. La première permet d'évaluer les besoins et les aspirations de toutes les parties tandis que la seconde assure la cohérence, l'arbitrage et les ajustements nécessaires.

Il ne s'agit nullement de passer d'un schéma à un autre, du schéma descendant à un schéma ascendant. La géogouvernance implique la synergie de tous les acteurs (nationaux et régionaux) et le partage de l'information et des citoyens, chacun de son emplacement et en fonction de ses prérogatives, pour pouvoir dégager un consensus général qui impliquerait l'ensemble des acteurs. C'est un modèle à la fois ascendant et descendant qu'il convient d'instaurer. Ceci pose toutefois le problème de l'autorité régionale qui n'est pas encore instaurée.

8- Intégrer l'environnement et le développement territorial

Il est devenu presque intenable, à l'instar de plus d'un pays, de dissocier l'aménagement du territoire, du développement et de l'environnement dont l'interaction est devenue incontournable. A la tâche de l'aménagement sous forme d'une loi organique d'orientation pour l'aménagement, le développement territorial et l'environnement à l'instar de ce qui se passe en France ou dans d'autres pays. Le CIAT¹ s'est réuni une ou deux fois ? Pour plus de cohérence, un organisme interministériel serait plus approprié pour une tâche qui dépasse les prérogatives du seul département de l'Équipement ou du développement. En France, on est passé de la DATAR² au DIACT, un Commissariat Général à l'Équité territoriale a été même créé.

9- Le découpage régional : Une fin ou un moyen ?

Le découpage régional est important mais il ne constitue guère un objectif en soi. L'ITES a fait une proposition de découpage régional avec un couplage des régions littorales avec les régions intérieures en cinq régions.

Mettre ensemble Jendouba ou le Kef avec Tunis sans avoir une politique de développement régional à long terme destiné à promouvoir des métropoles régionales risque de condamner définitivement des régions actuellement marginales qui vont être de simples arrière-pays de la Capitale. La situation est de même pour le Centre-Ouest ou le Sud, notamment le Sud-Ouest.

10- Le paradoxe et l'incohérence

Comment demander un aménagement global qui impliquerait l'ensemble des départements lorsque l'aménagement du territoire est une attribution départementale (MEHAT) ? Le même problème se pose pour le développement (MDICI) et l'environnement (MALE). La mise en œuvre a été souvent ratée jusque-là : opposabilité aux tiers, approbation, suivi, contrôle, financement...

¹ Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire

² Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, DIACT : Délégation Interministérielle à l'aménagement et à la Cohérence Territoriale

11- La mise en œuvre, le bat qui blesse

La mise en œuvre constitue la tâche la plus importante mais aussi la plus délicate beaucoup plus que les études et ce en termes de temps, de compétences, d'arbitrage, de suivi et de contrôle. Il est plus facile de faire des études, même si cela demande parfois un peu de temps comme est le cas des schémas et les phases de concertation qu'ils exigent.

12- Il faut changer le mode de penser

Il faut avoir l'audace et le courage de changer la manière de penser. On ne peut guère continuer à vouloir résoudre les problèmes avec le même mode de pensée qui les a produit : "*On ne résout pas les problèmes avec les modes de pensée qui les ont générés*" Kauffmann G, 2017 : « On ne résout pas les problèmes avec les modes de pensée qui les ont engendrés »³.

Conclusion

Il est indéniable qu'un schéma d'aménagement engage le pays pour une décennie au moins, voire plus. La mise en œuvre détient un intérêt particulier, elle détermine la crédibilité et l'opposabilité des choix opérés et exige des compétences humaines et un suivi permanent. Un observatoire territorial destiné à assurer le suivi de l'évolution des territoires s'impose.

Une cohérence plus élevée est nécessaire plus que jamais conjoint à un souci de réalisme de la part des responsables mais aussi des divers acteurs impliqués. Rien ne sert à avancer des promesses qu'on sait d'avance qu'on ne peut guère tenir. L'efficacité des outils est liée à leur crédibilité et leur faisabilité aussi bien politique que financière ou institutionnelle.

La crise économique que connaît le pays, les pressions exercées aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur dictent à la fois le réalisme et la souplesse requise où le schéma fixerait les grandes orientations stratégiques tout en laissant une grande marge de manœuvre aux régions, aux acteurs internes mais aussi au changement de conjoncture à l'échelle mondiale. C'est plutôt un schéma souple à géométrie variable qu'il faudrait concevoir. Ceci est d'autant plus pertinent que le pays traverse une crise économique des plus graves qu'il a connu depuis son indépendance et que l'autorité locale n'est pas encore mise en place. Peut-on décider à la place de cette autorité naissante appelée à exprimer la démocratie locale et en même temps critiquer la mise en œuvre après quelques années ?

Cette situation impose de procéder en étapes : un éclairage long terme avec une action urgente qui répondrait aux besoins du moment sans lier l'avenir tout

³ *Entreprendre & Innover*, 1 (n° 32), p. 61-65. Propos recueillis par Dominique-Anna Michel, <https://www.cairn.info/revue-entreprendre-et-innover-2017-1-page-61.htm>.³

en laissant une marge de manœuvre à l'autorité locale. Cette phase transitionnelle va prendre certainement un peu plus de temps et il importe de ne pas engager le devenir des régions avant que les choix socio-économiques ne soient arrêtés au niveau national dans le cadre d'une loi d'orientation : Développement régional, emploi, activités et créneaux à développer, choix géostratégiques, rapport public-privé et Tiers-secteur...

La dimension politique du dossier est sans conteste, c'est le cas de l'aménagement en dépit de son caractère qui peut paraître plutôt technique : Vision future, priorités, coordination, institutions, financement, arbitrage...

Enfin le débat sur le Schéma nation ne fait que commencer amorcé par l'ATU en collaboration avec la DGAT et les autres acteurs de manière à clarifier certains aspects qui restent encore en suspens.

Tunis, 09 mai 2018