

La pertinence de la région en période de transition démocratique en Tunisie

Amor Belhedi

Faculté des Sciences Humaines & Sociales

Université de Tunis (Tunisie)

amorbelhedi@yahoo.fr

<http://amorbelhedi.unblog.fr>

Article paru pp.141-162, dans l'ouvrage « *La question des régions en Géographie* ». Perspectives Internationales, 2019, L'Harmattan, Coll. Colloques et Rencontres. Lamarre J et Mukakayumba E (Dir), 366p.

« *Si la région n'existait pas, il faudrait la créer* »¹. Parler de la question des régions en Géographie nous paraît un enjeu important à un moment où la place de la géographie régionale a tendance à se réduire d'une manière nette et irréversible alors que pour certains, la mission fondamentale de la géographie est « l'étude des régions ». La pertinence de la géographie régionale provient de l'intégration de différents champs donnant lieu à une vue d'ensemble, ce qui exprime son utilité académique et sociopolitique à la fois et introduit une cohérence d'ensemble. Notre propos, ici, est de démontrer la pertinence de la région en phase de transition démocratique à partir du cas tunisien. Mais auparavant, il convient de montrer la dimension géo-stratégique de la région et sa pertinence, l'état de l'inégal développement régional en Tunisie et les enjeux encourus pour montrer enfin la régionalisation comme une revendication dans le processus révolutionnaire et de construction démocratique depuis 2011.

I- La dimension géo-stratégique de la région

Autant, les trois siècles précédents ont donné la priorité à l'émergence de l'Etat-Nation et à sa consolidation, autant la fin du XX et le XXIème sont plutôt l'apanage de la région². La question régionale est à la fois complexe et délicate. Elle est *complexe* dans la mesure où la région est ouverte et touche toutes les sphères de la vie (démographique, sociale, économique, politique...) ce qui pose un problème d'analyse, de limite et d'action. Elle est *délicate*, parce qu'elle est d'ordre politique avant d'être économique, une affaire de gestion administrative ou un simple découpage spatial. Nous traiterons ici, de la dimension géo-stratégique de la région et de la régionalisation, dans une perspective du développement et de l'aménagement territorial durables.

1 – La région : concept et fondements

La région a fait couler beaucoup d'encre mais elle a souvent perdu l'ancre en s'arrimant à divers rivages. On pourrait distinguer deux faits majeurs : la région est une échelle spatiale et une construction qui a ses fondements.

1.1 -La région comme échelle construction

La région, constitue une entité géographique ouverte relativement individualisée qui constitue, à la fois, une échelle géographique et une construction physico-humaine.

¹ Cette citation, utilisée il y a plus de 33 ans, est toujours d'actualité. Cf. Belhedi A, 1982.

² Dans les deux sens du terme : infranational et supranational (pour constituer de grands ensembles comme l'Union Européenne).

a- La région comme échelle géographique : l'échelle infranationale

Les rapports à l'espace se font à différentes échelles dont on peut citer au moins cinq avec leurs fondements (Herin 1984) : locale, sous-régionale, régionale, nationale et supranationale³. La région constitue toujours *l'échelle spatiale infranationale*, quelque soit le nombre ou la taille des mailles et du pays, la Tunisie entière ne représente qu'une petite région pour certains pays comme la Chine ou l'Inde, sa population n'atteint pas celle d'une grande métropole.

b- La région comme construction socio-spatiale

La région est une entité géographique infranationale individualisée, par *la nature, l'histoire, le rayonnement d'une ville ou/et une construction politique*. Dans tous les cas, la région est une construction passée (géo-historique), actuelle (politico-économique) ou en devenir à construire dans une perspective de développement et d'aménagement territoriaux. La région est un espace construit, à la fois, matériel et idéal (Lussault M, 2002) dont la construction nécessite au moins une génération, le temps pour marquer l'espace physique, créer un ancrage territorial et un espace symbolique. Lorsqu'elle n'existe pas, la région est créée par le pouvoir central, comme relais et mode de gestion spatiale du pouvoir en place et de redistribution socio-économique. Dans ces cas, la question régionale se trouve posée en termes nationaux, réduite à un problème d'optimisation de la localisation des activités économiques ou à un souci sociopolitique d'alléger la pression dans les espaces en crise comme cela a été le cas en Tunisie jusqu'à ces dernières années.

1.2 – Les fondements de la régionalisation

Différents paradigmes se trouvent derrière le concept de région et à l'origine de la régionalisation comme l'homogénéité, la fonctionnalité, l'opérationnalité, la dimension politique ou affective.

1.2.1- Les principes fondateurs de la région

a- La région homogène est une entité homogène individualisée par certains caractères communs marquants qui la distinguent suffisamment des autres régions : relief, climat, ressource, histoire, ethnie, langue, culture, activité, un type d'occupation, une mentalité,... Souvent les données naturelles et historiques priment, *la nature spécifie et l'histoire identifie*. Ces deux facteurs ont cédé progressivement la place à l'Etat, à l'économie, à l'acculturation et à la mondialisation.

b- La région fonctionnelle est une entité polarisée, diversifiée et intégrée par un centre régional qui se fonde plutôt sur l'économie et l'échange où les liens endogènes sont plus intenses que les liens exogènes. La région polarisée exprime le fonctionnement économique actuel de l'espace national (ou transnational) et la relative *polarisation spatiale*. Dans la plupart des pays, la polarisation spatiale n'est ni totale, ni achevée. De vastes espaces demeurent peu ou non polarisés, voire fragmentés et commandés de l'extérieur.

c- La région politico-administrative constitue le maillage principal du territoire de l'Etat-nation dont la finalité est d'assurer le quadrillage et l'encadrement territorial. Dans d'autres cas, la région correspond à une véritable formation socio-spatiale régionale (Di Méo G 1991) qui exprime la volonté de la collectivité régionale. Dans les systèmes décentralisés ou fédéraux, la région, *entité politique*, dispose d'une vie politique qui s'exprime par le pouvoir qui tire sa légitimité de sa représentativité de la population régionale et des acteurs régionaux et s'appuie sur la démocratie locale et la géo-gouvernance.

³ Si on exclut les échelles de proximité et de voisinage.

d- La région est aussi l'espace d'ancrage territorial de l'individu et du groupe social à travers l'affect, les hauts lieux, la symbolique, l'identification et les repères. La région est, à ce titre, ce qu'on croit être, *l'espace vécu* de la collectivité qui dépasse le niveau local (A Reynaud). La région correspond à *un espace identitaire* et *un espace d'action* des acteurs régionaux mais aussi *un espace de projection*. Les acteurs régionaux, les ressources et les compétences régionales constituent un des fondements majeurs du développement régional qui nécessite l'ancrage territorial des acteurs régionaux, sans la participation de la population concernée et la mobilisation des ressources régionales. Le territoire devient, lui-même, *un facteur de production* et du développement au même titre que les facteurs traditionnels de la théorie économique classique.

e- La région peut être conçue aussi comme *un devenir* commun sur la base d'un projet. Elle constitue un véritable *espace-programme* qui débouche sur un *espace-plan* d'action en vue de résoudre un ou des problèmes déterminés avec une *problématique* d'ensemble bien définie. Les problèmes qui s'y posent sont tellement interdépendants qu'il est difficile de les dissocier, la région constitue ainsi le lieu de leur articulation et de leur dénouement à la fois. La région programme-plan débouche sur *l'action* volontaire, coordonnée, programmée et planifiée en vue d'un développement territorial intégré. Le développement régional s'inscrit dans une *problématique globale de développement et d'aménagement*, orientée vers l'avenir, la région est en projet.

Ces différents fondements de la régionalisation se complètent et se relaient à des échelles et des degrés différents. L'idéal est que la région corresponde aux différents fondements mais la configuration réelle correspond souvent à un compromis géo-historique et politico-économique à la fois.

1.2.2 – La région en Tunisie : de la région géo-historique à la région administrative

a- En Tunisie, les données du milieu naturel définissent *une trame* orthogonale (N-S et E-O) donnant lieu à *un gradient NE-SO* qui détermine le découpage spatial en régions naturelles, historiques, voire administratives enfin (Belhedi A 1992). Les aspects agricoles marquent fortement ce maillage spatial selon les potentialités agricoles, l'occupation du sol et les traditions culturelles : le Tell fertile au Nord, le Sahel et les Steppes au centre et le Sud aride. Le Rapport au VI^e Congrès de l'UGTT (1956) était très clair, on y opposait le Sud démuni au Nord plus nanti. Le découpage administratif de la Tunisie indépendante va contribuer à consolider ce maillage spatial en instituant un maillage en échiquier : Nord-Centre-Sud avec une division Est et Ouest. C'est le découpage qu'on trouve au début des années 1960 (Despois J, 1960) mais aussi au début des années 1980 (Sethom H et Kassab 1981)⁴. Le clivage au début de l'indépendance, naturel et historique, était surtout Nord-Sud, il va céder la place à un nouveau clivage, celui de la Tunisie indépendante.

b- L'espace tunisien des années 1980 est organisé selon *un schéma centré en auréoles* (Belhedi A 1992). 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 voire le Kairouanais. Les zones dépressives couvrent l'Ouest tandis que les espaces pionniers englobent les oasis, les centres miniers ou l'extrême Nord-Ouest avec des zones spécifiques (zones touristiques, espaces montagneux, zones forestières). La zone de Kasserine se trouve éclatée entre l'influence de Tunis, Sousse, Kairouan à l'Est et Gafsa au Sud. Seule Tunis dispose d'un véritable réseau urbain régional et constitue une région polarisée. Sfax et Sousse restent toujours inachevées et incomplètes tant au niveau de la métropole que du réseau urbain. L'évolution de la Tunisie indépendante s'est exprimée

⁴ Le premier adopte un plan Nord-Sud (le Tell, les Steppes et le Sahel, le Sud) tandis que les seconds adoptent un découpage en U en commençant par le Tell du NO vers le Sud pour remonter ensuite par le littoral en terminant par la Capitale. C'est l'ébauche de clivage Est-Ouest même si la trame longitudinale reste encore importante.

fondamentalement par la consolidation de l'axe littoral avec l'émergence de centres comme Sfax, Sousse, Monastir ou Gabes, l'affinage de la Capitale et le décrochage de l'intérieur (cf. Belhedi A).

c- Avec l'indépendance, la Tunisie a été découpée en 13 gouvernorats dont le nombre actuel est 24⁵. Ce n'est qu'en 1963 que le Conseil de gouvernorat a été créé donnant au Gouverneur une place centrale. En 1989, le Conseil Régional de Développement est institué, sa tâche se réduisait à la formulation des besoins et à l'exécution des programmes nationaux dont la répartition est régionalisée, sans ressources, ni compétences propres. Présidé par le Gouverneur, il rassemblait les représentants des services régionaux de l'Etat, les élus du parti au pouvoir (RCD, déchu en 2011) et les partis qui lui étaient inféodés au niveau du Gouvernorat ainsi que les maires des différentes communes correspondantes.

Le découpage régional a rompu avec le découpage beylical ou colonial dans le souci d'instaurer le lien ombilical avec le pouvoir central (Belhedi A 1989). Le gouvernorat prend le nom de son chef-lieu. A un niveau supérieur, à part la capitale Tunis, on adopta une appellation géographique : Nord, Sud, Est et Ouest⁶. La région se trouve déterritorialisée pour réduire toute identification régionale, au profit des relais du pouvoir central : les chefs-lieux de gouvernorats. Le découpage régional varie selon les services et les départements ministériels. A part les grands centres, la plupart des gouvernorats se trouvent rattachés à des centres différents selon le service considéré (Belhedi A, 1992), ce qui brouille encore plus la visibilité de rattachement et décline pas mal de centres, notamment ceux de l'intérieur. Au cours des six dernières décennies, l'administration a fini par créer un découpage régional commode, pour la gestion administrative, la production et l'utilisation des données, ce qui bloque toute tentative de remodelage. Le maillage politique instauré, pour contrecarrer le découpage traditionnel et colonial, est devenu lui-même, au fil du temps, une force d'inertie majeure qui bloque tout changement.

d- L'identification régionale est fréquente dans les petites villes, elle l'est moins dans les grandes villes. Deux échelles se trouvent privilégiées : locale et nationale. L'échelle régionale a été souvent évacuée ou réduite dans l'imaginaire des gens. L'identification régionale traditionnelle reste par contre manifeste mais se trouve souvent refoulée. Elle est souvent remplacée par le rattachement au gouvernorat qui surgit dans les réponses. L'espace de référence des gens se rétrécit parallèlement à l'élargissement de l'espace de vie (Belhedi A, 2006).

e- L'action régionale a été jusqu'à une date récente plutôt hydro-agricole (Offices de mise en valeur, Offices de développement), la régionalisation n'a été qu'un simple cadre spatial des données des divers plans de développement depuis les années 1980⁷ ou de gestion administrative : directions régionales, base de déconcentration depuis la fin des années 1970 (Décentralisation industrielle, universitaire ou sanitaire....). C'est à partir du VI^e Plan qu'on a adopté le partage régional du pays en six ou sept régions⁸. Le Schéma National d'Aménagement

⁵ Les 11 gouvernorats ne sont souvent que le résultat de la partition d'unités plus grandes, le Sahel et la Tunisie médiane en 1974, le Sud au début des années 1980 et Tunis depuis 1983. Le souci est plutôt la desserte, l'encadrement de la population ou la sécurité.

⁶ Le pays est subdivisé en 7 régions : Tunis, le Nord-Est (NE), le Nord-Ouest (NO), le Centre-Est (CE), le Centre-Ouest (CO), le Sud-Est (SE) et le Sud-Ouest (SO).

⁷ On peut citer à ce titre les plans régionaux de développement élaborés par le CGDR en 1986 ; le SNAT de 1985, les SDA régionaux...

⁸ Qui sont Tunis, le Nord-Est, le Nord-Ouest, le Centre Est, le Centre-Ouest, le Sud-Est et le Sud-Ouest. Les 4 gouvernorats de Tunis, Ben Arous, Ariana et Manouba correspondent à la Capitale Tunis, Le Nord-Est comprend les gouvernorats de Nabeul, Bizerte et Zaghuan, le Nord-Ouest correspond aux 4 gouvernorats de Beja, Jendouba, Kef et Siliana. Le Centre-Est regroupe Sfax, Mahdia, Monastir et Sousse. Le Centre-Ouest est formé par les gouvernorats de Kairouan, Kasserine et Sidi Bouzid tandis que le Sud-Est correspond à Gabes, Mednine et Tataouine. Enfin le Sud-Ouest est représenté par les gouvernorats de Gafsa, Tozeur et Kébili. Le SNAT de 1985

du Territoire (SNAT) de 1985, celui de 1998 ou de 2010 ont reproduit le schéma classique en damier, à quelques délégations près, avec une option pour l'équilibre régional destiné à retenir la population de chaque région sur place pour le premier⁹ et l'ouverture et l'ancrage au système-monde pour le second et le dernier. Le SNAT de 1998, a privilégié le clivage Est-Ouest, une Tunisie « *utile* », métropolisée, ouverte et arrimée à l'économie-monde ; et une Tunisie « *inutile* », derrière une ligne de partage du pays du Nord au Sud englobant le NO, le CO et le SO, vouée à l'assistance que l'Etat devrait assurer.

Avec le début des années 1980, le VI^o plan a consacré un chapitre au développement régional et un Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) a été créé. Il a procédé à l'élaboration de la Carte des priorités régionales pour les crédits du PDR, ensuite du PRDI et des PRD¹⁰ parallèlement à la création des Offices de Développement Régional pour l'Ouest et le Sud : ODS Sud, ODCO et ODSPNO¹¹. Le CGDR a consacré des Plans Régionaux de Développement (PRD) pour le Sud, le Centre-Ouest et le Nord-Ouest où le développement a été associé à l'aménagement, il est devenu même le COGERAT pour une brève période¹².

Il peut paraître un peu emblématique de relever que les trois SNAT ont été élaborés en pleine crise (1985, 1997-98, 2010) ce qui laisse les schémas et les plans comme des vœux pieux à reprendre chaque fois, alors qu'on sait que l'aménagement ne s'accommode jamais de la crise qui ouvre plutôt la porte à la régulation et à la gestion de la crise et non à l'action transformatrice. Peu de temps après, le COGERAT redevient le CGDR, l'aménagement revient au Ministère de l'équipement et le CGDR va s'occuper plutôt des régions littorales laissant aux offices de développement les régions intérieures comme si le développement régional a besoin de deux institutions différentes pour le gérer et se le partager ?

II – La régionalisation comme un défi

En dépit de l'amélioration générale du niveau et des conditions de vie depuis l'indépendance, la question régionale s'exprime par l'absence de la région (cf. supra). Trois défis au moins sont à surmonter (Belhedi A 1997, 1999) : la permanence de la carte, la concentration et la contraction de l'espace dynamique et les déséquilibres des systèmes urbains.

1-L'inégal développement régional

Le schéma de l'escargot, ci-dessous, exprime le niveau de développement de développement régional (IDR) atteint par les différents gouvernorats (ITCEQ 2014). On y voit clairement le clivage Est-Ouest et la situation en bas de liste du Centre-Ouest (gouvernorats de Sidi Bouzid, Kairouan et Kasserine) qui a été le foyer de la Révolution de 2011. Le schéma oppose le littoral à l'Est à commencer par Tunis aux régions démunies de l'intérieur, en particulier Kasserine. Ce schéma est en fait ancien. Les analyses ont montré qu'on a trois Tunisie(s) : une Tunisie dynamique la

a regroupé le Sud-Est et le Sud-Ouest, Tunis avec le reste du NE. Le CGDR a consacré au Sud un seul Plan Régional de Développement auquel nous avons participé avec ceux du NO et du CO.

⁹ La crise du milieu des années 1980 et l'adoption du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) l'ont rendu totalement caduc.

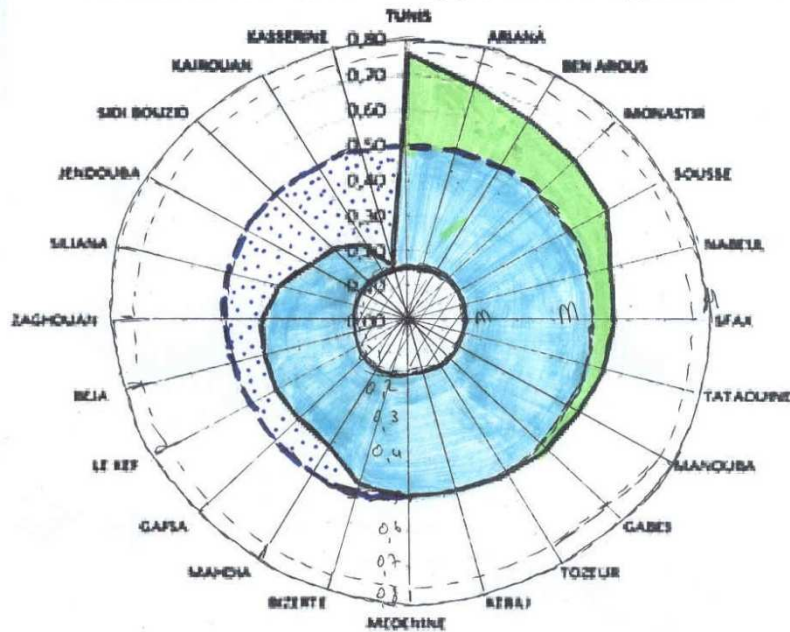
¹⁰ Respectivement Programme du Développement Rural lancé en 1973, Programme de Développement Rural Intégré depuis 1984, Programmes Régionaux de Développement depuis 1987.

¹¹ Office du Développement du Sud, Office du Développement du Centre Ouest, Office de Développement de Sylviculture et de Pâturage du Nord Ouest.

¹² Le Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) est devenu le Commissariat Général au Développement Régional et à l'Aménagement du Territoire (COGERAT) lorsque la Direction de l'aménagement du territoire (rattachée jusque là au Ministère et l'Equipement) a été rattachée au Ministère du Plan et du Développement Economique.

Capitale et ses espaces-relais littoraux comme Sfax et Sousse-Monastir, une Tunisie démunie de l'Ouest avec le Centre Ouest et le Nord-Ouest. Le Sud, le Nord-Est et Mahdia occupent une place intermédiaire (Belhedi A, 2007, 2012, 2015 ; Bousnina A 2007, ITES 2014).

Fig.1- Schéma de l'escargot de l'inégal développement régional



--- Moyenne nationale. - - niveau de Tunis. Le vert indique un indice dépassant la moyenne, le bleu représente un indice au dessous de la moyenne. Source : ITCEQ, 2012. Elaboration personnelle.

Fig.2 – Les trois Tunisies ou la rupture régionale



Source : www.Gis.cist.fr, 2011

2-Permanence de la carte

La permanence de la carte des niveaux de développement atteints par les divers gouvernorats et régions, à des nuances près, est manifeste (Belhedi A, 1982, 1989, 1997, 1999, 2012). La position des différents gouvernorats a peu changé en un demi-siècle à des nuances près (Belhedi A 1997, Bousnina 2007, 2012, ITCEQ 2014) malgré l'amélioration générale observée à tous les niveaux et que personne ne conteste : niveaux et conditions de vie, habitat, infrastructures de base, équipements socio-économiques, chômage...

Deux indicateurs significatifs expriment bien les déséquilibres persistants entre les régions : le niveau de la dépense personnelle annuelle (DPA) et le solde migratoire expriment la dynamique des populations et de l'économie. Le Centre Ouest est devenu depuis le début des années 1990 la région la plus démunie et la plus répulsive avant le Nord Ouest qui occupait ce rang jusque là (INS).

3- La concentration et la contraction de l'espace dynamique

L'évolution de la Tunisie indépendante montre la mise en place d'un nouveau clivage Est-Ouest avec une concentration littorale et un affinage des fonctions de la capitale dont l'emprise spatiale s'est un peu rétrécie suite au développement des villes comme Sfax ou Sousse, Monastir ou Gabes.

La forte concentration des richesses et de la vie de circulation sur la frange littorale est manifeste en dépit des efforts de déconcentration et de diffusion du parc productif notamment industriel et tertiaire et les divers programmes mis en place depuis le début des années 1970 (PDR, PDRI, PDIU,...). Le littoral représente 70.7% de la population en 2014 (68,4% en 2004 et 64,7% en 1956), 81% de la population urbaine (78.4% en 1994), 77.6% de la masse des dépenses des ménages (62,2% en 1975), 88.6% des clubs internet, 94.1% des créations d'entreprises en 2009 et 97.3% des entreprises offshore en 2011 dont 71.7% au Nord-Est et 24.5% au Centre Est (Belhedi A, 2010, 2011, 2012 ; MDE 1996 ; www.ins.nat.tn).

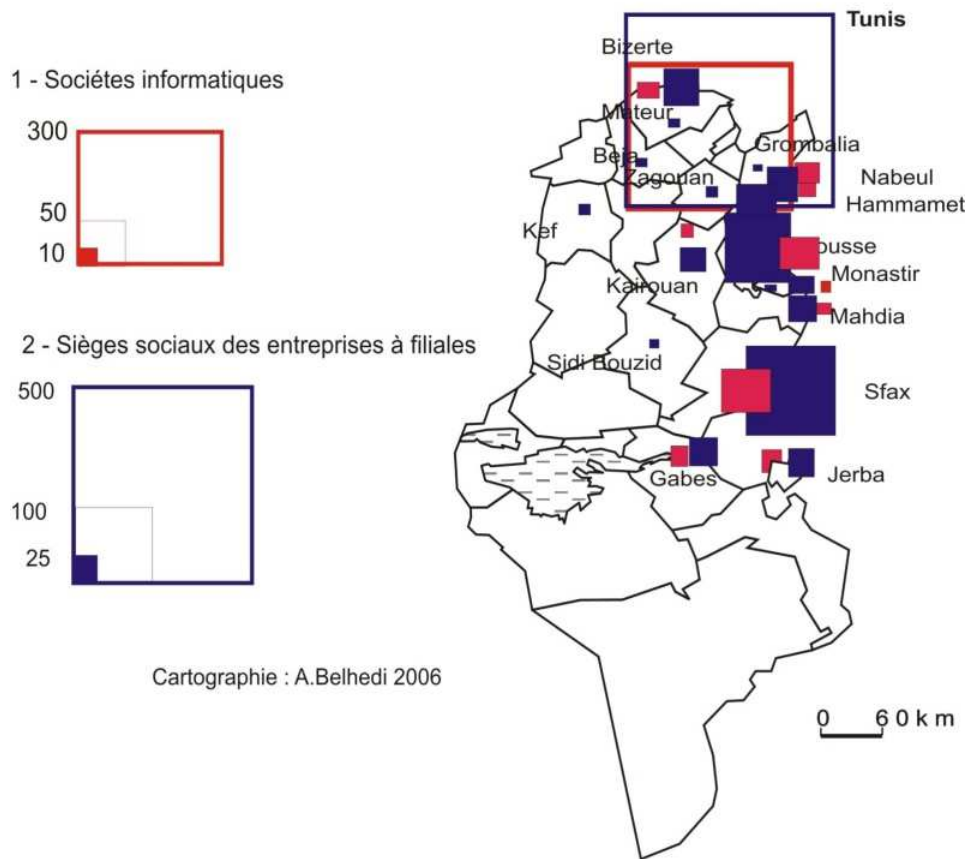
Dans cette façade littorale, la Capitale constitue *la plaque tournante* en dépit de son recul et de son affinage au profit de la façade littorale (NE et CE), *tout en part et y aboutit*. Tunis représente 24% de la population en 2014 (23% en 2004 et 16% en 1956), 32.6% de la population urbaine en 2014 (30.9 en 1994), 64.9% de la masse de la dépense des ménages en 2005, 35.5% de l'emploi industriel, 43% des étudiants (100% en 1974), 52% des laboratoires de recherche, 44.6% des clubs internet, 56% des créations d'entreprise en 2009 et 29% des IDE.

La marginalisation des espaces périphériques et ouest est manifeste : les gouvernorats frontaliers (de Jendouba à Tataouine), n'ont attiré que 3% des investissements. La zone frontalière reste un espace de refuge, de fuite, de sécurité où la fermeture a été de règle. La décentralisation industrielle a beaucoup plus profité à la zone intermédiaire (3) qui a bénéficié à la fois de la proximité des centres urbains, du marché et des avantages accordés (Belhedi A 2012, Hayder A 2006). Dans le littoral aussi subsistent des espaces démunis, notamment sur les ailes et les marges.

L'espace dynamique tunisien s'est élargi d'abord pendant les années 1970 (tourisme, irrigation, industrie exportatrice, décentralisation industrielle...) pour *se contracter* depuis le milieu des années 1980 au profit d'un *triangle* Bizerte-Kélibia-Mahdia (Dlala H, 2007 Belhedi A 2012) qui représente plus de 70% de l'investissement et 96.2% des entreprises offshore en 2011 (INS). Le pôle chimique de Gabes n'est plus polarisateur tandis que Sfax se maintient dans un équilibre fragile. Dans ce triangle s'opère *l'affinage fonctionnel de la Capitale* au profit des bassins d'emploi du NE et du Sahel. L'analyse des activités innovatrices et

d'encadrement économique à travers les établissements informatiques et des sièges sociaux des entreprises à représentations montre que la Tunisie de demain est déjà là, plus littorale que jamais, tracée le long de la façade orientale autour des foyers de la dynamique spatiale et de la mobilité comme Tunis, Sfax, Sousse, les centres touristiques ou Gabes, Bizerte, Mahdia et Kairouan (Belhedi A 2007, 2012).

Fig.3 – Sièges sociaux des établissements informatiques et à représentations en 2005



Source : Belhedi A, 2007

4- Le déséquilibre des systèmes urbains

Le déséquilibre et le non achèvement caractérisent les systèmes urbains tant au niveau national que régional. Le système urbain national présente une carence manifeste des villes moyennes, une forte centralisation dans la capitale et le gonflement des petits centres, souvent peu équipés. Le déséquilibre des systèmes urbains régionaux est général à part celui de la capitale (Belhedi A, 2003) : l'absence d'un centre régional ou de certains niveaux, la macrocéphalie du centre régional (Tunis, Sfax, Kairouan), la faiblesse des villes moyennes (Kairouanais...) ou l'absence des petites villes (Kasserine), La régionalisation passe inéluctablement par la présence de systèmes urbains étoffés et hiérarchisés qui assurent l'encadrement territorial à travers les services fournis par la capitale régionale et ses relais : les centres régionaux ou locaux.

La création de l'Etat-nation et la modernisation du pays a, sciemment ou inconsciemment, totalement évacué la question jusqu'au début des années 1980.

Depuis, la question régionale est devenue un enjeu et un défi à la fois. Elle est encore plus en cette phase de transition démocratique.

III - Les enjeux de la régionalisation

Les enjeux pour le pays sont de taille et l'avenir de la Tunisie se trouverait hypothéqué si on ne fait rien en cette période de transition. Il s'agit de passer d'un mode de régulation à celui de *la recomposition territoriale*, une géo-gouvernance où la région devient le lieu de l'exercice du pouvoir et de la démocratie. Pour cela, la démarche est à revisiter.

1- Une démarche à revoir totalement

Il s'agit d'inverser totalement la démarche qui a été suivie jusque là à travers les processus suivants :

- *Le développement de l'économie de connexité* et de *proximité* qui permet de mettre en place des filières régionales, des systèmes urbains étoffés pour intégrer les différentes parties des régions et lier les régions entre elles instaurant une solidarité territoriale et rompant le lien ombilical avec la capitale ou les villes du littoral.

- *La rupture avec le découpage spatial* en articulant les deux types d'espaces dans les mêmes régions. Un tel découpage serait encore plus dangereux si on ne fait rien pour développer les villes intérieures et consolider les systèmes urbains régionaux. C'est une nouvelle recomposition territoriale est à instaurer.

- *La décentralisation* constitue la seule garantie d'un développement régional efficace et opératoire permettant un développement ascendant « *Bottom-Up* » (et non « *Top-Down* ») qui émane des collectivités territoriales qui le prennent en charge selon un processus participatif assurant la gouvernance territoriale. La géo-gouvernance l'emporterait sur le découpage spatial vertical de l'encadrement, du contrôle partisan et/ou sécuritaire.

2- Une structure spatiale durable

Il s'agit de doter le pays d'une *structure territoriale durable* : économiquement efficiente, socialement viable et écologiquement vivable ; respectueuse des ressources, valorisant les potentialités et les compétences territoriales, souple et anticipatrice capable de répondre aux besoins des générations futures et de s'adapter à la conjoncture spatiale sans grands dégâts. Cette durabilité s'appuie sur les piliers suivants : 1-*L'équilibre territorial* entre les différentes régions qui passe par *l'équité inter-régionale*, l'égalité des individus ne passe-t-elle pas par celle des régions ? 2-*Un cadre de vie vivable* dans toutes les régions, capable de tisser des rapports positifs avec la région, ce qui permet *l'ancrage régional* des acteurs (entreprises, banques...) et favorise l'attractivité des régions actuellement peu nanties. Il s'agit de développer la spécificité locale parallèlement à la diversité et la complémentarité régionale pour pouvoir articuler les échelles spatiales et créer de véritables économies régionales.

3- Créer la région

Il s'agit de créer des institutions viables et efficaces, capables d'anticipation et adaptées aux problèmes posés et dotées d'un véritable pouvoir régional. La plupart des pays démocratiques ont trois à quatre niveaux de représentation territoriale (Commune, Canton, Département, Région...). Il s'agit ainsi de :

- *Créer la région et ses institutions* et lui donner les moyens d'intervenir au niveau institutionnel et financier.

- *Permettre aux collectivités de se prendre en charge* à travers les conseils régionaux élus démocratiquement et les doter des moyens d'action au niveau institutionnel, financier et foncier. Il s'agit de *revisiter la fiscalité locale* et instaurer les instruments de la solidarité territoriale à travers la *péréquation*.

Seule la région est capable de constituer une assise territoriale pour le développement territorial relativement équilibré et équitable. La plupart des projets structurants ont une aire d'impact dépassant l'aire d'un gouvernorat (barrage, pôle industriel, station touristique, autoroute, université...).

4- Une loi d'orientation pour l'aménagement et le développement territorial

Il y a lieu de doter le pays *d'une loi d'orientation générale* qui fixe les principes généraux, les choix stratégiques en matière d'aménagement et de développement territorial afin de 1-*Favoriser la solidarité territoriale* tout en incitant la compétitivité inter-régionale. 2-*Etablir une feuille de route pour réduire les déséquilibres* sans casser la dynamique des espaces de croissance selon une grille progressive. On pourrait réduire les inégalités de moitié dans délai donné à l'instar des objectifs du millénaire. 3-*Préserver les ressources et le patrimoine* dans une optique de durabilité. L'équilibre territorial n'existe qu'à travers *l'équilibre des pouvoirs*. La démocratie locale n'existe pas sans le partage du pouvoir et la décentralisation n'a pas de sens sans une nouvelle négociation des pouvoirs (central, régional, local). Il s'agit alors d'élaborer un *nouveau Code d'aménagement territorial* et un nouveau *Schéma d'aménagement du territoire* national et régional qui définirait les régions à instituer et leurs limites.

IV – La régionalisation, une exigence

A plus d'un titre, la régionalisation apparaît comme une exigence géo-stratégique incontournable et ce pour plusieurs raisons :

1- La Tunisie à la croisée des chemins

On estime que l'action régionale est une tâche très lourde tant au niveau des moyens engagés que des mentalités à bousculer. Elle n'est possible que lorsque le pays se trouve à une situation intermédiaire. La Tunisie se trouve à ce niveau transitoire depuis les années 1980 (revenu moyen, urbanisation dépassant 69%, scolarisation élevée, emploi industriel important, taux élevé de diplômés, forte mobilité). Avant cette étape, les moyens font défaut, après c'est trop tard. La Révolution de 2011 offre au pays l'occasion d'or pour revisiter les choix adoptés jusqu'ici malgré les risques. La régionalisation se prépare.

2- La région comme relais de pouvoir et de la volonté de la collectivité

La régionalisation permet au pouvoir central d'être relayé au niveau régional pour l'efficacité même de son autorité et son fonctionnement. D'un autre côté, la région constitue aussi l'expression de la volonté de la collectivité régionale et une assise de décentralisation des moyens et des pouvoirs de décision à l'échelle régionale. La citoyenneté passe par la participation effective à la prise de décision et à la gestion de pas mal de projets qui affectent fortement la vie, mais ne relèvent pas de la sphère

3- La région comme assise spatiale des projets structurants

La plupart des projets structurants en matière de développement et d'aménagement ont une portée spatiale qui dépasse le niveau d'un gouvernorat. C'est le cas des barrages des autoroutes, des technopoles, des plateformes logistiques, des pôles universitaires ou sanitaires, des stations touristiques... L'agglomération tunisoise est composée de 4 gouvernorats et la plupart des grands projets concernent l'ensemble de la capitale, voire plus touchant les gouvernorats limitrophes comme Bizerte, Beja, Zaghouan ou Nabeul.

4- L'armature et le système urbains

La régionalisation s'articule autour de réseaux¹³ et de systèmes urbains étoffés et hiérarchisés dont l'aire spatiale dépasse toujours l'échelle du gouvernorat. Le seul réseau urbain qui existe en Tunisie se trouve autour de la Capitale et englobe une partie des gouvernorats limitrophes de Bizerte jusqu'au cap Bon en passant par Zaghouan, voire une partie du gouvernorat de Béja. Le second système urbain assez étoffé concerne le Sahel et intéresse trois gouvernorats. Les métropoles régionales doivent être dotées de la plupart des services régionaux dont la région en a besoin, seuls les services de niveau national leur échappent. Elles constituent les noyaux de base de l'armature urbaine nationale. En Tunisie, même Sfax et Sousse n'ont pas encore atteint le stade de la métropole régionale complète, des services régionaux leur manquent toujours et la population ou les entreprises ont souvent recours à la Capitale (Belhedi A, 1992, 2003).

5- La dimension stratégique de la régionalisation

Dans une perspective stratégique, la régionalisation est seule à pouvoir doter le pays d'une structure spatiale durable : viable, efficace et équilibrée ; indépendamment de la conjoncture géographique et des choix opérés. La présence d'espaces faibles dans un pays constitue un handicap et peut infléchir la politique dans un sens ou dans un autre. Les espaces frontaliers en Tunisie constituent un exemple concret de cette faiblesse notamment avec la Libye. De l'affaire de Gafsa en 1980 aux événements de Ben Guerdène depuis 2010, les exemples sont nombreux.

V- La région, une revendication

La régionalisation a été au centre des revendications et des slogans lancés au cours de la Révolution tunisienne du 17 décembre 2010 au 14 janvier 2011. En effet, la Révolution a été amorcée à partir de la région la plus défavorisée du pays. Il s'agit du Centre Ouest qui constitue la région la plus démunie depuis la fin des années 1980 déclassant le Nord Ouest qui occupait jusque là le premier rang (Belhedi A, MDE 1996). Le slogan central de la Révolution a été « *Emploi, Liberté, Dignité Nationale* » avec celui de « *la lutte contre la corruption* ». Dans ces deux slogans, le développement régional et la démocratisation constituent les principales revendications de ce mouvement révolutionnaire.

La question régionale a été au centre des revendications des populations des régions non nanties ou marginalisées. Elle a été au centre des débats de la Constituante, des surenchères différents partis et des mots d'ordre des associations pendant ces années. La ségrégation positive, au début reniée au nom de l'unité nationale, a été finalement acceptée et admise. Le pouvoir territorial a été admis comme une véritable autorité locale qui a fait l'objet du Chapitre VII de la nouvelle constitution adoptée le 27 janvier 2014 (article 131-142). La décentralisation est désormais concrétisée par les collectivités locales à travers la création des régions, la

¹³ Un réseau urbain est un système urbain de niveau régional, complet et hiérarchisé avec une capitale régionale qui assure l'encadrement territorial à travers les services de niveau régional.

communalisation totale du pays et les gouvernorats (départements) qui jouissent désormais de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative et gèrent les affaires locales selon le principe de la libre administration (art.132). Ces collectivités sont dirigées par des conseils élus, au suffrage universel pour les municipalités et les régions, tandis que les conseils départementaux sont élus par les membres des conseils municipaux et régionaux (art.133). La région se trouve ainsi créée par la nouvelle constitution et répond à une revendication très ancienne. Elles ont des compétences propres, conjointes et transférées par le pouvoir central et bénéficient du pouvoir réglementaire (art.134), de ressources propres et transférées en adéquation avec leurs prérogatives (art.135).

Le pouvoir central fournit des ressources complémentaires sur la base du principe de la solidarité suivant les modalités de la régulation et de l'adéquation en œuvrant à un équilibre ressources-charges locales (art.136). Ces collectivités gèrent librement leurs ressources dans le cadre du budget alloué et sont régies par la justice financière (art.137), soumises au contrôle a posteriori (art.138). Elles adoptent les principes de la démocratie participative et les instruments de la gouvernance ouverte (art.139). Enfin, un Conseil supérieur des collectivités locales est institué, il siège en dehors de la Capitale (art.141). Il examine les questions liées au développement et à l'équilibre entre les régions (art. 141). La justice administrative statue sur les litiges entre les collectivités locales, entre celles-ci et le pouvoir central (art.142).

De nombreuses manifestations ont eu lieu autour de la question régionale, organisées. Un livre blanc a été élaboré sur la question du développement régional en 2013 par le Ministère au Développement Régional créé en 2011. L'Institut Tunisien des Etudes Stratégiques (ITES), rattaché à la Présidence de la République, a élaboré une étude relative au découpage régional en 2014 où il est question de rompre avec le découpage actuel et d'intégrer les régions intérieures aux espaces littoraux plus dynamiques. La régionalisation constitue un véritable enjeu et pose de grands défis, le découpage n'est qu'un aspect technique lié aux prérogatives des régions à instituer. Sur le terrain, les choses n'avancent pas beaucoup. La priorité a été donnée d'abord aux élections législatives et présidentielles (octobre et décembre 2014), ensuite aux élections municipales prévues pour fin de 2016¹⁴. Le ministère, créé en 2011, a disparu du nouveau gouvernement en place?

1-Un projet de partition régionale

L'Institut Tunisien des Etudes Stratégique a proposé la création de cinq régions qui répondent aux critères de l'intégration Est-Ouest et la taille requise des régions avec des chefs-lieux dans les régions défavorisées (Fig.4). Bizerte est intégrée au Nord Ouest pour constituer le *District de Mejerda*, Le gouvernorat de Zaghouan est joint à la capitale Tunis pour former le *District de Carthage*, Les gouvernorats du Cap Bon et Kairouan forment avec le Sahel le *District Cap Bon-Sahel*, Sidi Bouzid, Gafsa et Kasserine sont regroupés avec Sfax formant le *Grand Centre*. Enfin, les cinq gouvernorats du Sud forment le *District des Oasis-Ksours*. Les chefs-lieux des districts se trouvent dans les espaces marginaux (Zaghouan, Siliana, Kairouan, Kasserine et Mednine) et les régions sont dotées enfin de noms propres (ITES 2014). La partition s'est fondée sur une étude qui combine 18 variables intéressant le savoir, la richesse et l'emploi, la santé et la population, le logement, la justice et l'équité donnant lieu à un indice de développement régional (IDR). La taille est relativement équilibrée et varie de 1,7 millions d'habitants (NO)

¹⁴ Avec la chute du régime et la destitution du Parti au pouvoir en 2011, un vide s'est créé au niveau des conseils municipaux. Pour parer au problème, on a créé des délégations qui s'occupent de la gestion municipale jusqu'à aujourd'hui. Ces délégations exprimaient l'équilibre des forces de l'époque, qui n'est plus le même actuellement.

à 2,8 pour le Cap Bon-Sahel. Les élections présidentielles ont amené un nouveau locataire au palais de Carthage ce qui risque de laisser tomber le projet dans la mesure où l'ITES est rattaché à la présidence.

Fig.4 - Découpage régional en 5 Districts de l'ITES



Source : ITES, Tunis

2- Un projet de code des collectivités locales

Tout récemment, la Direction des Collectivités Locales a lancé des journées nationales et régionales de consultation sur les projets de loi électorale municipale et régionale et celui du code des collectivités locales¹⁵. Le projet de loi préconise la couverture totale du territoire par les communes (art.2) à travers la création de nouvelles communes mais surtout l'extension des périmètres communaux (art.3) compte tenu de la faiblesse des ressources attendues de nombreuses communes et de l'importance des tâches prévisibles. Chaque commune du chef-lieu de délégation couvrirait la totalité du territoire de la délégation¹⁶. Le nombre actuel de gouvernorats est reconduit et s'appelleraient désormais Régions tandis que la région est enfin créée et portera le nom de District. Les collectivités territoriales n'ont pas d'autorité sur les autres collectivités (art.10). Les conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel sur la base des délégations tandis que le conseil du district est élu par les conseils municipaux et de régions (art.8). La consultation des habitants et des électeurs sur les projets de développement territorial est désormais introduite.

La fiscalité locale va être modifiée pour fournir les ressources nécessaires aux différentes collectivités, les ressources propres doivent constituer l'essentiel et l'Etat doit aider les collectivités à atteindre un équilibre financier selon des critères bien définis à travers le « fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales » à créer (art.27). Les collectivités locales bénéficient de 50% des revenus de fonctionnement et d'exploitation des propriétés de l'Etat avec 40% aux municipalités, 40% aux

¹⁵ Les réunions d'information et de consultation ont démarré le 27 octobre pour se prolonger dans les régions jusqu'au 25 novembre 2015.

¹⁶ La délégation est l'équivalent du Canton, tandis le gouvernorat correspond au Département en France. La Tunisie est divisée en 24 gouvernorats, 264 délégations et compte 279 communes (récemment, il y a eu création de 17 de communes au Conseil des ministres du 15 septembre 2015).

régions et 20% aux districts (art.149) avec des compétences précises pour chaque niveau (art.14). Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire. Le gouverneur reste le représentant de l'Etat mais il a plutôt un rôle d'exécution et de coordination. Le Conseil Supérieur des Collectivités Locales est créé, il siège à Sidi Bouzid¹⁷, foyer de la révolution.

La révolution tunisienne a montré que la région a, bel et bien, sa place dans le débat actuel du processus de démocratisation. La région se trouve ainsi investie par un pouvoir réel et joue le rôle de contre-pouvoir réel entre la centralisation excessive du pouvoir central et le localisme acharné de la vie quotidienne. Le nombre, le chef-lieu à choisir et les limites des régions à créer au même titre que leur pouvoir réel vont susciter pendant plus d'une année¹⁸ les débats et les argumentations de chaque position.

Conclusion

L'analyse et l'expérience en Tunisie montrent que *la région est une nécessité* qu'il convient de créer, sa création ne peut être dissociée du problème du pouvoir institutionnel et des moyens financiers qui constituent l'élément central de la question régionale. La primauté du pouvoir central a dé-régionalisé le territoire jusqu'ici, au point où la régionalisation est devenue de nos jours une revendication de première importance, mais cette régionalisation passe forcément par l'Etat. L'extraversion croissante de l'économie a marginalisé les régions intérieures et a débouché sur la littoralisation et l'accusation des écarts. Toute la question est de trouver *le dés-équilibre acceptable*, ce qui nécessite un large consensus et exige l'intervention de l'Etat. La Révolution tunisienne a montré que la démocratisation passe par la régionalisation, la région se trouve au centre de la construction de la nouvelle Tunisie. La nouvelle démocratie attend, avec intérêt et impatience, le nouveau né : la Région qui va étoffer la construction démocratique en cours. Les enjeux sont de taille et les défis sont aussi grands, les débats vont meubler les deux prochaines années en ce qui concerne le rôle, les compétences, le nombre, les limites, la configuration et le chef-lieu de ces régions. Le projet de loi préconise déjà que le district est constitué par plusieurs gouvernorats privilégiant ainsi le maillage administratif pour des raisons probablement pratiques et de facilité.

Références

- Belhedi A - 1982 : Du problème régional. Contribution pour mesurer et réduire l'inégal développement: Première approche et application à la Tunisie. Revue Tunisienne de Géographie n° 9, pp : 9-42.
- Belhedi A - 1989 : Espace et société en Tunisie. Thèse d'Etat. FSHS, Tunis, 3 vol.
- Belhedi A - 1989 : Le découpage administratif en Tunisie. Revue de Géographie du Maroc. Vol 13, 2, pp.3-25.
- Belhedi A - 1992 : Société, espace et développement en Tunisie. PUT, FSHS
- Belhedi A - 1992 : L'organisation spatiale de la Tunisie. PUT, FSHS
- Belhedi A - 1992 : L'aménagement du territoire en Tunisie. PUT, FSHS, 267 p.
- Belhedi A - 1997 : Développement régional, rural, local. Cahiers du CERES, Série Géographique, 17, 351p.
- Belhedi A - 1999 : Les disparités spatiales en Tunisie. L'état des lieux et les enjeux. Méditerranée, 1-2, p. 63-72.
- Belhedi A - 1999 : La mondialisation et les régions périphériques. *Intégration ou désintégration ? Le cas de la Tunisie*. In « Les espaces périphériques au Maroc et au Maghreb à l'heure de la mondialisation ». Actes du Colloque, 29-30 octobre 1999, Rabat (Maroc), pp.109-132. Berriane M et Signoles P (édit), Université Med V-Agdal, FLSH-Rabat, série Colloques & séminaires, 88, 2000.
- Belhedi A - 1999 : Quelle régionalisation pour la Tunisie ? Séminaire International «*Autonomie locale et régionalisation en Méditerranée*». Conseil de l'Europe, 2-3 Décembre 1999, Tour Hassen II, Rabat (Maroc), pp : 197-206, Editions du Conseil de l'Europe, Actes, Etudes & Travaux, n° 67, 246p.

¹⁷ L'annonce a été récemment faite par le Chef du Gouvernement, Habib Essid, lors de sa visite dans la région ces derniers mois.

¹⁸ La création des régions et les élections ne seront possibles qu'au cours de l'année 2017 au moins

Belhedi A – 2003 : Le système urbain tunisien. Analyse démo-fonctionnelle sur la base de la loi rang-taille. *Cybergeo*, <http://cybergeo.revues.org/3877>

Belhedi A. - 2005 : Dynamique économique régionale. Traits et tendances récentes. Analyse structurelle-résiduelle. *Cybergeo*, n° 310, 09/05/2005, <http://cybergeo.revues.org/3376>

Belhedi A – 2006 : Territoires, appartenance et identification. Quelques réflexions à partir du cas tunisien. *L'Espace Géographique*. 2996, 4, pp : 310-316.

Belhedi A – 2007 : Le rayonnement spatial des villes tunisiennes à travers la diffusion des entreprises multi-établissements pour l'innovation. *Cybergeo*, *Revue Européenne de Géographie*, 2007, 372, 16/04/2007, 30p, <http://cybergeo.revues.org/5607>

Belhedi A – 2011 : Décentralisation, aménagement du territoire et démocratie locale en Tunisie. Défis et enjeux. Colloque International « *La décentralisation et la démocratie locale en Tunisie : Enjeux et perspectives* ». Ministère de l'Intérieur, CFAD, Hôtel Diar elmadina, Hammamet 30 juin, 01 et 02 juillet 2011

Belhedi A – 2012 : Le mouvement moderniste tunisien et la question spatiale. *Tunisie 2040*, Acmaco-Cemaref

Belhedi A – 2012 : La fracture territoriale. Dimension spatiale de la révolution tunisienne. Wassiti Editions, coll. Ibraz. 262 p.

Belhedi A – 2015 : La dimension géo-stratégique de la région. In *Echos*, Bulletin du CEMAT, DGCL, MI.

Bousnina A – 2007 : Les disparités régionales du développement humain. *RTSS*, n° 134

Bousnina A – 2012 : Le littoral et le désert tunisiens. Développement humain et disparités régionales. *L'Harmattan*.

Brunet R, Ferras R et Théry – 1993 : Les mots de la géographie. *Doc Française*.

Despois J – 1960 : La Tunisie. Ses régions ; 1960. A Colin.

Di Méo G – 1991 : L'homme, la société, l'espace. *Anthropos*, coll. Géographie.

Dlala H - 2007 - Métropolisation et recomposition territoriale du Nord-Est tunisien. *Cybergeo*, article 410

Editions CLE – 2014 : la constitution de la république tunisienne. 57p. (français et arabe 57p).

Gana A – 2011 : Les inégalités socio-territoriales aux origines de la Révolution tunisienne : défis du développement, enjeux pour la recherche. *Lettre de l'IRMC*, n°6.

Hayder A – 2006 : Les dynamiques régionales en Tunisie : de la régionalisation à la métropolisation. *Revue Tunisienne de Géographie*, n 37.

Hérin 1984 : Le développement régional.

INS : Recensements généraux de la population, Enquêtes de Consommation des ménages. www.ins.nat.tn

ITCEQ - 2014 : Inégalités régionales en Tunisie. Documents de travail, Notes et analyses de l'ITCEQ, n° 24 ; 28p, <http://www.itceq.tn/upload/files/notes2014/inegalites-regionales-en-tunisie.pdf>

ITCEQ- 2012 : Etude comparative en terme de développement

ITES – 2014 : Quelle décentralisation dans une Tunisie reconfigurée. <http://www.ites.tn/2015/07/29/quelle-decentralisation-dans-une-tunisie-reconfiguree/>

Lévy J et Lussault M – 2003 : Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés. Belin

Lussault M – 2002 : L'action spatiale en géographie urbaine. Conférence à l'ENS-LSH, 14 février 2002. CR Yann Calbérac.

MDE – 1996 : Migration intérieure et développement régional. Etude stratégique, (coord. A Belhedi), INS,

Sethom H et Kassab A – 1981 : Les régions géographiques de la Tunisie. *FLSH*, Tunis, 460 p.

Touhami H – 2014 : Les inégalités régionales vues sous l'angle de l'IDR. *Leaders*, 07 avril. <http://www.leaders.com.tn/article/13765-les-inegalites-regionales-vues-sous-l-angle-de-l-idr>

Sites

www.ccl.tn,

<http://amorbelhedi.unblog.fr>,

<http://www.ins.nat.tn>,

<http://www.gis-cist.fr/en/portfolio/geomedia-1-une-cartographie-geomedia-tique-de-la-crise-tunisienne/>