

La fracture territoriale

Amor Belhedi

Professeur émérite, Université de Tunis

Texte rédigé en 2021 pour être publié dans un ouvrage collectif intitulé *abécédaire de la Révolution* mais des causes qui nous dépassent n'ont pas permis sa publication

Il faut signaler l'importance de la dimension territoriale de la Révolution au niveau des raisons du déclenchement, des itinéraires qu'elle a emprunté et des enjeux qu'elle représente. Elle a été le résultat des disparités régionales, partie de l'intérieur pour englober l'ensemble du pays et la question territoriale reste encore posée jusqu'à ce jour suite à la prééminence de la dimension politique dans un premier temps et l'aggravation de la crise politique et économique par la suite. Parmi les principaux slogans scandés, on trouve « *Travail, liberté, dignité nationale* », la dignité dans la nation ne se réalise ainsi qu'avec la liberté et le travail ce qui nécessite la mise en œuvre du développement social et économique au niveau local et régional.

Les politiques socio-économiques adoptées ont abouti, avec le temps, à des espaces différenciés et singuliers au niveau physique, la configuration, la problématique du développement et son traitement. Il en est résulté une fracture territoriale entre des régions avancées, dynamiques, attractives et ouvertes sur l'extérieur formant la locomotive du développement national à côté de régions pauvres et répulsives, incapables d'assurer les moindres services à leurs populations. On trouve ces fractures à tous les niveaux : l'échelle locale et régionale, entre les villes et les campagnes, les zones littorales et intérieures, les différents quartiers de la même ville comme est le cas des grandes et moyennes villes et la capitale. Les quartiers de Tadhamen, Douar Hicher, Sidi Hassine et Mnhla par exemple diffèrent structurellement des quartiers de Menzah, Manar, Nasr, du Lac et de la banlieue nord fortunée. Cette structure spatiale ségréguée reflète en fait les disparités socio-économiques qui marque la société. On trouve cette ségrégation entre les villes et les campagnes, l'écart entre les niveaux des salaires minima agricole et interprofessionnel en est la meilleure manifestation au même titre que l'écart du niveau de vie entre les milieux urbain et rural. Cet écart inter-régions et les zones n'a pas cessé de s'aggraver. La fracture territoriale se manifeste au niveau local entre les délégations et les communes du même gouvernorat, la plupart des gouvernorats regroupent des zones riches à côté d'autres non nanties. Le meilleur exemple se trouve dans les gouvernorats de Mahdia et Bizerte où on a des délégations très pauvres comme Souassi, Chorbane et Ouled Chamekh à côté de délégations qui se caractérisent par un tissu économique développé et un niveau de vie relativement élevé à des nuances près comme les délégations de Mahdia, Ksour Essaf et Chebba. On trouve la même situation dans le gouvernorat de Bizerte entre les délégations développées de Bizerte, Menzel Bourguiba, Rafraf et Ras Jebel et celles plus pauvres de Sejnene, Amdoun et Mateur... Sur le plan régional, la plupart des composantes de l'économie nationale comme l'industrie, le tourisme, l'agriculture intensive, les grands équipements sociaux et les infrastructures économiques se concentrent sur la façade littorale orientale du pays. De l'autre côté, les régions intérieures et certaines zones défavorisées du littoral ne représentent que 5 à 10% de l'activité économique. Les disparités spatiales se révèlent à travers de nombreux indicateurs simples et complexes comme les indicateurs de développement, l'aggravation de l'écart entre

les régions depuis les années 1970 et la différence qualitative et structurelle dans la composition économique et sociale de ces régions.

La Tunisie est passée des disparités géo-historiques héritées entre le Nord, le Centre et le Sud, façonnées par les données naturelles et l'évolution historique et résultant de la distribution des ressources naturelles (eau, sol forêt...) et de l'importance du peuplement humain à des disparités entre la façade littorale orientale et l'intérieur qui ont été plutôt déterminées par les politiques adoptées depuis l'indépendance et qui se sont exprimées par la localisation des activités économiques modernes sur le littoral. La colonisation y a joué un rôle important à travers l'occupation des terres les plus fertiles au Nord, se limitant à l'extraction minière dans les régions intérieures (fer, phosphate, plomb...), à l'implantation de l'industrie dans la capitale et autour des ports de Bizerte, Sousse et Sfax et en laissant le Sud à l'administration militaire. La mise en place de l'Etat-nation moderne a contribué à son tour à concentrer les divers pouvoirs dans la capitale ne laissant guère de marge importante aux grandes villes du pays tandis que l'étroitesse du marché national en fait le principal espace de localisation des différentes activités en plus de la centralisation excessive du système politique qui a fait d'elle la principale destination pour les moindres services. Elle accapare ainsi une bonne partie de l'activité économique et polarise les ressources et les compétences, elle représente vers les années 1970 plus de la moitié de l'emploi industriel, 40% des migrants et le seul pôle universitaire.

Depuis les années 1960, on a consolidé l'industrie de substitution qui s'est implantée notamment dans la capitale et les zones de Bizerte et Sfax, l'expérience coopérative et les premiers plans de développement ont contribué au développement du tourisme et de l'émigration extérieure pour pouvoir fournir les devises nécessaires au financement de l'économie d'un côté et résorber un peu le chômage de l'autre. L'échec de cette expérience a favorisé la libéralisation du marché, l'ouverture sur l'extérieur et le développement de l'industrie d'exportation (loi 1972) et du tourisme balnéaire implantés essentiellement sur le littoral qui s'est renforcé tout au long de quatre décennies (1970-2010) à travers la décentralisation et la création de nouveaux ports (Gabès, Zarzis, projet du port en lourd d'Enfidha) et aéroports (Monastir-Skanes, Jerba-Zarzis, enfin celui d'Enfidha), la création de deux zones franches à Bizerte et Zarzis parallèlement à la mise en place d'un réseau autoroutier qui demeure plutôt littoral reliant Bizerte à Gabès et la consolidation du tourisme balnéaire (Yasmine Hammamet et Mahdia), la création de pôles technologiques, des universités (13) et des centres hospitalo-universitaires.

L'Etat de l'indépendance a cherché dès le début à donner la priorité à l'échelle nationale au point d'évacuer le niveau régional et local à travers le caractère national de tous les projets qui se localisent dans les meilleures situations sur la base de la rentabilité et la réalisation des taux de croissance élevée pour « rattraper le convoi des pays développés » comme disait Habib Bourguiba. Il n'y a pas de plus indicatif que l'implantation du raffinage du pétrole en continuité avec le modèle colonial qui s'est exprimé par la production à l'Ouest et la transformation à l'Est suivant aussi bien la logique du marché local que celle de l'exportation comme est le cas aujourd'hui pour les céréales et les dattes. La priorité a été accordée à l'économie alors que le politique a présidé à la majeure partie des décisions tandis que la dimension sociale a été un instrument de régulation qui apparaît à travers la plupart des programmes lancés depuis les années 1970 : Programmes de Développement Rural (PDR), Développement de Développement Rural Intégré (PDRI), Programme de Développement Urbain Intégré (PDUI), Programme de Solidarité Nationale (PSN ou 26-26), Programme National de l'Emploi (PNE ou 21-21) ... Il en est résulté une bande littorale qui constitue

désormais l'espace économique le plus important en croissance et en extension continues représentant un espace polarisateur et attractif de la main d'œuvre, de l'émigration et de l'investissement privé tant local qu'étranger. En contrepartie, l'intérieur représente un espace répulsif avec des taux élevés de migration, de chômage et pauvreté et qui manque les moindres services de base et a besoin de l'Etat pour fournir ces services. La Capitale se consolide et affine même ses fonctions au profit du Nord-Est et du Sahel. Après 2011, on assiste au tassement du niveau de développement régional consécutif à la crise socio-économique, la hausse du niveau de chômage et de la pauvreté avec un rétrécissement plus élevé encore de l'espace dynamique.

La prise de conscience de ces disparités régionales à la fin des années 1970 a conduit à la création d'un Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire (CIAT) en 1979 qui a avancé certaines propositions, les événements de Gafsa en 1980 ont un grand rôle dans l'intérêt accordé au développement régional. C'est ainsi qu'un Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) a été créé en 1982. Le VI^e Plan (1982-1986) a consacré tout un chapitre à la question régionale et un Schéma National d'Aménagement du Territoire a été élaboré en 1985 stipulant l'équilibre entre les régions où chaque région est appelée à retenir sa population et des schémas régionaux ont été même élaborés. Mais la crise économique qui s'est déclenchée à ce moment a fait tomber tous les projets prévus par le Plan 1982-86 et a obligé les pouvoirs publics à adopter le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) et l'insertion dans la mondialisation à travers le partenariat avec l'Union Européenne et le désengagement total de la sphère économique. Le Schéma d'aménagement de 1997-2007 est venu consacrer plutôt l'ouverture de l'économie et son ancrage dans le système-mondial à travers la division du pays en deux espaces : la Tunisie littorale orientale qui se caractérise par le dynamisme et l'attractivité est destinée à être un espace d'investissement doté de métropoles régionales et de plateformes logistiques ; tandis que les zones intérieures ont plutôt besoin de l'aide du pouvoir central à tous les niveaux même pour assurer les services de base. La fracture est devenue une réalité, reconnue même, qui s'est aggravée avec l'insertion de la Tunisie dans la mondialisation. Malgré la non approbation officielle du Schéma d'aménagement, de nombreuses décisions s'en sont inspirées et sa troisième phase n'a été finalisée qu'en 2007. Les années 1980 ont été pour la Tunisie une occasion manquée pour mettre en œuvre un développement régional équilibré tandis que les années 1990 ont constitué un tournant important marqué par la rétraction de l'espace dynamique littoral après une période d'extension et de consolidation durant les années 1970-80. Cette contraction s'est opérée dans le triangle reliant Bizerte à Kélibia et Mahdia laissant le Sud-Est et la zone de Sfax qui ont perdu de leur dynamique et connaissent de plus en plus un solde migratoire négatif contrairement à la période précédente. Tout l'intérieur a connu, avec des nuances certes, depuis le début un solde migratoire négatif. Avec les années 1990, le Centre-Ouest est devenu la première région de départ déclassant le Nord-Ouest qui a occupé ce rang depuis les années 1930.

Les données montrent la présence de trois espaces différenciés : la Capitale, la façade littorale orientale et l'intérieur. Un triptyque qui reflète la nature du système territorial dont la configuration a été façonnée par la centralisation excessive dans la capitale d'un côté, l'extraversion¹ et la littoralisation² accrues de l'économie tunisienne de l'autre. La capitale

¹ L'extraversion s'exprime par la hausse de la part des importations et des exportations dans le PIB et reflète le lien accru de l'économie avec l'étranger.

Tunis renferme 22% de la population mais représente le plus grand marché de consommation, regroupe 40% des fonctionnaires, 64% de la dépense des ménages, 33% de l'emploi industriel, 43% des étudiants, 52% des laboratoires de recherche, 56% des entreprises créées en 2009 et 29% de l'investissement direct étranger (IDE) qui s'est rétracté avec la Révolution sur la capitale et le Cap Bon. La frange littorale (y compris la capitale) regroupe 64% de la population, 90% de l'industrie et du tourisme, 78% de la dépense des ménages, 94% des entreprises créées en 2009, 70% de l'IDE, 75% de la valeur ajoutée, 59% du PIB et 80% de l'investissement privé. Cette situation s'est renforcée depuis l'indépendance.

Le système territorial fonctionne désormais de manière à ce que les zones évoluées s'enrichissent davantage tandis que les zones pauvres s'appauvrissent sans cesse ce qui nécessite la mise en place d'un plan à long terme de restructuration du territoire national qui garantisse l'équité à l'ensemble des zones. Les données montrent la stabilité de la carte des niveaux de développement et la même hiérarchie régionale à des nuances près depuis le milieu des années 1970. La place occupée du Centre-Ouest au niveau de l'émigration, la pauvreté et le niveau très bas de la dépense des ménages depuis les années 1990 reflète le niveau très faible de développement. La carte montre une fracture claire entre la frange littorale et l'intérieur, le Sud y occupe une position intermédiaire. Ce n'est pas étonnant si l'étincelle de la Révolution a été déclenchée dans cette zone, la crise était latente depuis le début des années 1990 tandis que la crise du Bassin minier de Gafsa en 2008 qui a été matée par le régime en place a été un signe précurseur. Cette fracture territoriale a conduit à la longue à un sentiment d'injustice et d'exclusion qui a été derrière le déclenchement de la Révolution tunisienne pour réclamer la dignité qui ne peut être assurée que par le travail et la liberté, comme l'exprime un des principaux slogans³.

De l'autre côté, on constate que les activités modernes et les celles qui utilisent une haute technologie (Informatique, télécommunication...) et les entreprises multi-établissements, les grandes écoles et facultés et le système de formation supérieure se localisent essentiellement dans les grandes villes et les centres touristiques dans la zone littorale contribuant ainsi à la reproduction du système territorial et à l'aggravation de la fracture territoriale. L'insertion accrue dans la mondialisation est de nature à marginaliser davantage les espaces intérieurs surtout si les frontières avec les pays voisins demeurent étanches ne laissant filtrer que la contrebande. Cette situation bénéficie surtout à la façade littorale et aux grandes villes qui s'y localisent pour polariser davantage à leur profit le reste du territoire national. Enfin, l'apparition du terrorisme et son aggravation depuis 2011 ont contribué à fermer davantage les frontières des pays voisins et font des espaces frontaliers des espaces isolés, régis par l'impératif sécuritaire, qui n'attirent plus l'investissement et à la baisse relative du niveau de développement au Sud.

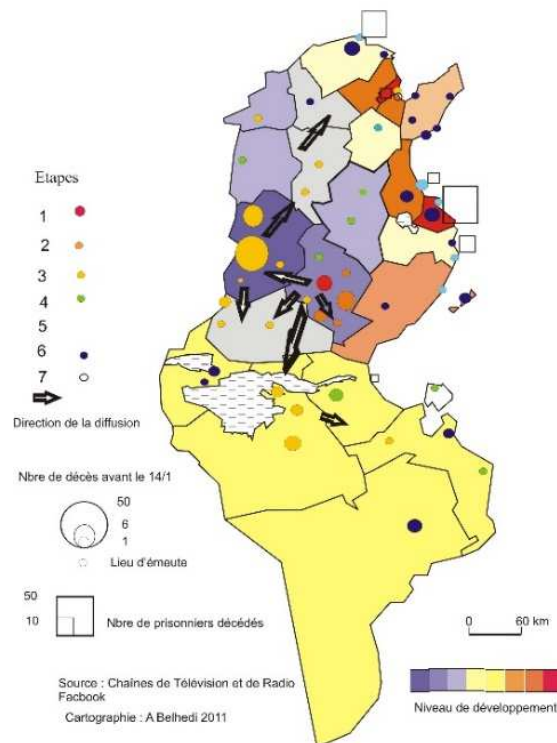
Si la Révolution a revendiqué le développement des territoires, les impératifs politiques et idéologiques autour de l'identité ont vite accaparé le débat pendant près de trois ans et continuent de nos jours à émerger de temps à un autre envenimant davantage l'atmosphère et aggravant encore plus la crise politique ce qui a contribué à évacuer même la

² La littoralisation s'exprime par la localisation et la localisation des activités sur le littoral suite à l'extraversion et la liaison accrue avec l'étranger d'un côté et aux opportunités, avantages et économies offerts par ces espaces aux entreprises et aux habitants de l'autre.




³ Le second slogan est celui de la lutte contre la corruption, « /e travail est un droit, bande de voleurs » (الشغل الشغل). On constate que le travail se trouve aussi au centre de cette revendication.


question du développement régional. La Révolution a été accaparée à plus d'un titre, elle a été déclenchée dans (par) les petites villes des espaces intérieurs plutôt ruraux mais a été vite récupérée par les grandes villes littorales, notamment la capitale suite à une organisation plus solide de la société civile et politique qui s'y trouvent. A ce niveau, on trouve une dualité de l'exclusion et des revendications : les demandes de l'intérieur, des petites villes et des campagnes, des quartiers et des zones pauvres sont plutôt d'ordre socio-économique qui s'articulent autour de l'emploi et l'intégration socio-économique. Les revendications du littoral, des villes et des quartiers riches sont plutôt d'ordre professionnel et politique autour de la promotion sociale, l'amélioration de la situation professionnelle et du revenu d'un côté ; la démocratie, la liberté d'expression, d'organisation et de conscience de l'autre.

Déclenchement et étapes de la Révolution, indicateur du développement régional en 2010



Source : Belhedi A 2012

IDR 2010   Sens des mouvements  Nbre de prisonniers décédés

0 1  Nbre de décès 1-7 : Etapes des mouvements contestataires

La situation du développement régional n'a pas beaucoup changé avec la Révolution. Le budget consacré au développement s'est fortement amenuisé suite à la crise économique qui sévit depuis ce qui a conduit de nouveau à placer l'échelon national au centre des préoccupations du pouvoir central en place. La Constitution a instauré dans le chapitre VII l'autorité locale qui bénéficie de l'autonomie administrative et financière, la gestion propre, de ressources et de prérogatives propres des collectivités locales (communes, régions, districts) mais la mise en œuvre reste encore en suspens ou limitée. La communalisation totale du territoire n'a été opérée qu'en 2018 mais les communes, dans leur majorité et notamment les 86 nouvelles qui viennent d'être créées, manquent de ressources et de compétences tandis que les autres maillons (régions et districts) tardent à être mis en place. La constitution a aussi

instauré le principe de la discrimination positive dans son article 12 sur la base de l'indicateur de développement régional (IDR) mais la mise en œuvre reste très limitée à quelques secteurs et de manière très modeste comme est le cas de l'accès à certaines filières universitaires, et l'IDR est élaboré par le pouvoir central. Au début de la Révolution, le Ministère de développement régional est créé suite aux revendications de la Révolution, il est devenu par la suite Ministère de développement régional et local qui a élaboré le Livre blanc du développement régional et a disparu totalement au bout de deux ans ? Le ministère des Affaires Locales qui a été institué en 2016, a disparu en 2021 et ses attributions attribuées au Ministère de l'Intérieur avec le gouvernement Bouden.

La crise politique et économique s'est aggravée fortement au point où le gouvernement s'est désengagé totalement de la question du développement régional et local. On n'a plus vu de grands projets d'envergure régionale depuis les années 1990 comme a été le cas de la station touristique de Tabarka, Yasmine Hammamet ou le pôle chimique de Gabes auparavant. Les taux de chômage et de pauvreté se sont encore aggravés tandis que les niveaux de développement régional se sont tassés. Les enjeux sont très grands face à l'aggravation de la facture territoriale, les événements de Jemna⁴, le blocage de la production du phosphate du bassin minier de Gafsa⁵, la fermeture de la vanne du champ de Douleb⁶ et la crise du Kamour⁷ à Tataouine sont très symboliques de cette fracture et des enjeux qui lui sont liés. En plus de la fracture socio-économique entre l'Est et l'Ouest, les élections parlementaires et présidentielles de 2011, 2014 et 2019 ont montré la présence d'une fracture plutôt politique entre le Nord et le Sud suite à la prééminence de certains partis ou coalitions de partis dans les votes des électeurs posant certaines interrogations autour de cette fracture et méritent des analyses et des recherches approfondies.

Le développement régional et local pose une question complexe à la suite de l'interférence de plusieurs facteurs inter-reliés qui font que le système territorial fonctionne selon un cercle vicieux qui fait que les espaces riches s'enrichissent de plus en plus et vice versa. Cela nécessite de rompre un tel cercle et de modifier la démarche suivie jusqu'à ce jour pour traiter le développement régional dans le cadre d'une stratégie territoriale globale et intégrée. La fracture territoriale a été à l'origine de la Révolution mais elle est devenue aussi son impasse et son problème à la fois. Le pouvoir central reste encore très jaloux de ses prérogatives tandis que l'autorité locale manque toujours de moyens et de prérogatives comme est le cas de la plupart des communes ou n'est pas encore instaurée comme est le cas des régions et des gouvernorats. La citoyenneté passe par l'égalité des individus qui passe forcément par celle des régions et des territoires. Le développement régional et local passe

⁴ Cf. Kerrou M, 2021, L'oasis de la Révolution. Cérès Editions. <https://journals.openedition.org/cdlm/14324>

⁵ Depuis 2011, la production et le transport du phosphate ont connu plusieurs interruptions suite aux protestations réclamant emploi et développement de la région. <https://www.jeuneafrique.com/1159483/politique/tunisie-a-gafsa-lintrouvable-solution-a-la-crise-du-phosphate/>

⁶ Champ pétrolier enter les délégations de El Ayoun et Sbeitla, un sit-in est organisé depuis le 15/11/2020 pour réclamer l'emploi et le développement de la région. <https://lapresse.tn/79577/kasserine-la-vanne-du-champ-petrolier-douleb-fermee-par-les-sitineurs/>

⁷ Dès 2017, les jeunes de la région ont réclamé l'emploi et le développement avec des sit-in sur le champ El Kamour, l'accord n'a pas été tenu et les manifestations ont repris en 2020 pour aboutir à un second accord le 8/11/2020 qui n'a pas été, non plus, respecté. L'accord a suscité des réactions à Gafsa et au Kef et en novembre 2021, une manifestation a été organisée une année après l'accord. <https://lapresse.tn/115913/un-an-apres-laccord-del-kamour-les-sit-inneurs-reviennent-a-la-charge/>

inéluclablement par la mise en place des collectivités locales et régionales dans les plus brefs délais et leur octroi des prérogatives appropriées et des ressources indispensables pour assurer le rôle qui leur incombe pour prendre en charge la destinée de leurs populations.

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° 8, pp : 9-42.

Belhedi A - 1996 : *Développement régional ; rural, local*. Cahiers du CERES, Série Géographique n° 12. CERES, Tunis ; 351p.

Belhedi A (dir) - 1998 : *Quelques aspects du développement régional et local en Tunisie*. Cahiers du CERES, Série Géographique, n° 20.245p.

Belhedi A - 2012 : *La fracture territoriale. Dimension de la révolution tunisienne*. Wassiti Editions, Coll. Ibraaz, 262p.

Belhedi A - 2019 : « Les disparités régionales en Tunisie : défis et enjeux », in *Les conférences de Beit al-Hikma 2017-2018*, Académie Tunisienne des Sciences, des Lettres & des Arts, Beit al-Hikma. Coll. Conférences n° V, pp.7-62.