



Lucrările Seminarului Geografic Dimitrie Cantemir
Vol. 38, October 2015, pp. 55-68
<http://dx.doi.org/10.15551/lsgdc.v38i0.04>



La Tunisie de l'après révolution: vers une nouvelle gouvernance du territoire

Mohamed Hellal¹

¹ Université de Carthage, ISTEUB, Tunisie

To cite this article: Hellal, M. (2015). La Tunisie de l'après révolution: vers une nouvelle gouvernance du territoire. *Lucrările Seminarului Geografic Dimitrie Cantemir*, Vol. 38, pp. 55-68. DOI: [10.15551/lsgdc.v38i0.04](https://doi.org/10.15551/lsgdc.v38i0.04)

To link to this article: <http://dx.doi.org/10.15551/lsgdc.v38i0.04>



ISSN: 1222-989X www.seminarcantemir.uaic.ro

© Editura Universității Alexandru Ioan Cuza din Iași, Romania.

This is an open access article under the CC BY.



LA TUNISIE DE L'APRES REVOLUTION: VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU TERRITOIRE

Mohamed HELLAL¹

Résumé. En Tunisie, le déséquilibre régional en termes des équipements et des infrastructures, qui trouve son origine dans la période coloniale, n'a pas cessé de prendre de l'ampleur après l'indépendance. L'obsession du pouvoir politique de tout contrôler entrave toutes les réformes de décentralisation et déléguer le pouvoir aux niveaux local et régional pour que la Tunisie d'intérieur fonce davantage dans la pauvreté et la précarité. La révolution tunisienne a bien démontré que l'excès de frustration et de marginalisation finit par déboucher sur un problème politique majeur, la chute du régime. Elle constitue une occasion pour que la « région » constitue un contre-pouvoir et une entité politique qui possède une marge de manœuvre pour former une base de développement. La décentralisation promise par la nouvelle constitution initie à une nouvelle gouvernance du territoire.

Mots-clés: décentralisation, démocratie, gouvernance, collectivités territoriales, aménagement du territoire.

1. Introduction

La Tunisie a une tradition centralisatrice. À l'époque du président Bourguiba, on a conservé cette tradition pour consolider l'unité nationale. C'est depuis que la Tunisie indépendante a renforcé la centralisation de l'administration, notamment dans le domaine du développement socio-économique et d'aménagement du territoire ; les sociétés nationales, les agences étatiques situées dans les régions n'ont que le rôle d'exécutif de ce qui est décidé dans la capitale. Cette centralisation du pouvoir, qui a été accentué, sous le régime du président Ben Ali a eu ses effets sur le territoire tunisien : macrocéphalie de la capitale et déséquilibre entre l'intérieur et le littoral du pays. La révolution tunisienne qui s'est déclenchée, en partie, à cause de l'injustice spatiale en Tunisie, se présente comme une occasion pour rétablir l'équité entre les régions. Donc, on se demande ici : quelles sont les nouvelles tentatives politiques et les pistes qui peuvent ramener à une vraie gouvernance territoriale, dans laquelle les niveaux local et régional deviennent les bases de développement ?

2. Les politiques centralisatrices en Tunisie pour la maîtrise du territoire

La politique économique du protectorat français (1881-1956) a favorisé surtout le littoral (ville-ports et leurs arrière-pays : Tunis, Sfax, Sousse, Bizerte et ferryville), où l'occupation coloniale était forte, par l'installation des équipements et des services. Ces villes ont été liées avec la vallée de la Mejerda, la plaine de Grombalia, le Cap-Bon et le bassin

¹ Enseignant à l'Université de Carthage, ISTEUB, Unité de recherche : Ville Durable et Environnement Construit, Adresse : 2 Rue de l'artisanat, Charguia 2, 1000 Tunis, mohamed.hellal2012@gmail.com

phosphatier de Gafsa par les infrastructures routières et ferroviaires pour exporter les productions agricoles et minières.

Outre les infrastructures concentrées sur le littoral et le modèle économique extravertis, la Tunisie a hérité de la France un système politique centralisé dans la capitale Tunis. Mais, en réalité depuis des siècles, même avant l'installation du protectorat en 1881, la Tunisie est un pays de tradition et de culture centralisatrice. La centralisation qui caractérise son organisation politique et administrative trouve son origine dans la dynastie hafside à la suite de son affranchissement de la tutelle du calife (almohade) marocain, au 1159, institue Tunis comme capitale d'un pays désormais autonome (P. Signoles, 2006). Mais, cette centralisation sous la capitale Tunis ne cesse de se renforcer depuis la colonisation ottomane et française.

Après l'indépendance et face à la faiblesse des ressources naturelles, l'État central, garant de l'unité nationale, est apparu comme étant le principal acteur du développement économique et de la planification. Au moment de la décolonisation, l'intégration nationale commence à se réaliser à travers un parti politique unique, le Parti Socialiste Destourien (PSD), qui a mené la lutte pour l'indépendance. Par extension, la centralisation est une conséquence naturelle «du monolithisme partisan». Le premier président de la Tunisie indépendante, Bourguiba, «le père de la nation», a vu que l'unité de décision derrière le «leader suprême» qui est «un leader éclairé» est importante face à l'ignorance. Durant les 30 ans de pouvoir d'Habib Bourguiba, le régime n'a jamais favorisé le pluralisme politique et la décentralisation du pouvoir. La priorité pour Bourguiba était la diffusion des écoles sur le territoire tunisien afin «d'avoir une génération instruite qui pourrait discuter les affaires politiques». Les premières élites de l'État indépendant ont immigré dans les régions bien nanties depuis le protectorat ; ce qui est encore en faveur de Tunis et des villes littorales (M. Hellal, 2015).

Sur le plan économique, parallèlement à la consolidation du marché intérieur et en vue de minimiser le danger résultant d'une excessive concentration de l'appareil productif surtout à Tunis, l'État a mis en place une stratégie visant la promotion de l'industrie par la création des «pôles» de développement introduisant une nouvelle dimension spatiale et inscrivant l'équilibre régional comme objectif à atteindre. Il s'agit essentiellement de la création de la Société Nationale de Cellulose à Kasserine (SNC, 1960), de la Société tunisienne de Sucre de Béja (1961), de la Société de Transformation des Phosphates, NPK à Sfax (1963), de la Société Tunisienne de Raffinage de Bizerte (1964), de la Société El Fouladh à Menzel Bourguiba (1964), du Complexe Chimique de Gabès.

Parallèlement au lancement de ces pôles industriels, durant ces années 1960, le territoire national a été couvert par des études régionales celles des URD ou Unités Régionales de Développement constituant d'importantes monographies assez fines, recensant les atouts et les faiblesses de chaque région (gouvernorats) et sous-région (délégations) du pays.

Outre cette planification sectorielle en faveur des pôles industriels, lancée dans les années 1960, qui constituent le contexte de la politique socialisante (1961-1969), la Tunisie ait opté pour une planification centralisatrice de son économie. Déjà jusqu'à la révolution du 14 janvier 2011, douze plans de développement économique et social qui ont été déjà réalisés. Bien qu'il n'existe pas une vraie planification au niveau des régions, surtout dans les années 1960 et 1970, le développement régional a toujours figuré parmi les objectifs de ces plans de développement économique et social.

Depuis les années 1970, l'État tunisien a essayé de faire une transition d'une économie de production et de valorisation des produits agricoles et miniers à une économie plus industrielle et de services. En 1973, en adaptant une politique d'aménagement sectoriel, l'État a créé 3 agences l'AFT (l'Agence Foncière Touristique), l'AFI (l'Agence Foncière

Industrielle) et l'AFH (Agence Foncière d'Habitat). Pour réussir la mission de ces agences, l'État leur a doté des outils juridiques et techniques nécessaires : la loi d'expropriation de 1976, le PIF (le périmètre d'Intervention Foncière) et le PAD (le Plan d'Aménagement de Détail). À travers sa planification sectorielle, l'Etat Tunisien a été conscient que cette politique peut favoriser l'installation des investisseurs privés sur le littoral, notamment dans l'orbite des grandes villes, au détriment du reste du territoire national. C'est pour cette raison, il a essayé d'anticiper ceci par le biais d'autres politiques en faveur des régions de l'intérieur.

L'action régionale a commencé dès 1976 avec l'étude sur la décentralisation industrielle et la promulgation du FOPRODI (Fonds de Promotion et de décentralisation industrielle) en 1977 qui a divisé le pays en trois régions selon les avantages octroyés. Ainsi, au début des années 1980, il y a la création du CGDR (Commissariat Général du Développement Régional), qui a procédé à l'élaboration de la carte des priorités régionales qui a été utilisée comme base de la répartition des crédits du PDR (Programme de Développement Rural), puis du PDRI (Programme de Développement Rural Intégré). Les offices des périmètres irrigués (PPI) créés au début des années 1970 sont remplacés par la suite par les trois offices de Développement du Sud (ODS), du CO (ODCO) et du Nord-Ouest (ODSPANO) (Belhedi A., 2011).

Même avant la promulgation du Code d'Urbanisme en 1979, les premières études d'orientation de l'aménagement urbain ont concerné les villes à travers le plan directeur d'aménagement du Grand Tunis dès 1964. Au début des années 1970, plusieurs études pareilles ont été menées sur les principales villes tunisiennes : Sfax, Sousse, Gabes, Bizerte... A propos Tunis, plusieurs études sectorielles ont donné lieu à la création d'une institution de planification urbaine dès 1974 le District de Tunis, devenu par la suite l'Agence Urbaine du Grand Tunis (AUGT).

En Tunisie, en matière d'aménagement du territoire, on s'est acheminé progressivement des études d'orientations urbaines sur les villes dans les années 1960-1970 vers la dimension régionale dans les années 1980.

L'idée maîtresse de PNAT (Plan National d'Aménagement de Territoire) de 1985 est l'assurance d'un certain équilibre territorial Est-Ouest : l'on parle alors de mise en valeur optimale des ressources territoriales, grâce à l'orientation spatiale des choix économiques et au rééquilibrage du réseau urbain (A. Ajroud-Mrad). Ce document d'aménagement qui couvre l'ensemble du territoire national a été détaillé par 3 autres plans régionaux afin de bien cibler les opportunités régionales pour le développement.

Après le changement politique de 1987, le PNAT de 1985, qui pour sa réalisation a mobilisé des énergies est mis au tiroir. D'ailleurs, la promulgation d'un nouveau CATU en 1994 a favorisé le remplacement de PNAT de 1985 par un SDAT (Schéma Directeur d'Aménagement de Territoire). Selon le discours de l'État, il était de même impossible de réformer ce PNAT de 1985, car les priorités dans l'aménagement du territoire avaient changé : en 1985, l'on pensait beaucoup plus équilibre interrégions et élimination de l'exode rural, alors qu'en 1994, cette idée apparaissait comme dépassé puisque la croissance des grandes villes s'était modérée et celle de la population stabilisée (A. Ajroud Mrad, 2002). De ce fait, un nouveau document prospectif, le SDAT² de 1997 a pris la suite du « Plan National d'Aménagement du Territoire » (PNAT) lancé 1985 et qui devait normalement s'appliquer durant 20 ans.

² Le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire est un document de planification spatiale qui concerne le niveau national.

Plus ou moins sous l'influence du PAS (Plan d'Ajustement Structurel)³ imposé par la banque Mondiale, le SDAT (Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire) de 1997 a pris l'initiative de renforcer le rôle de la capitale et des villes littorales qui sont seules capables de s'imposer dans un contexte de concurrence internationale et de mondialisation, afin atteindre une certaine efficacité d'investissement étatique.

Le SDAT élaboré entre 1996-1998 a préconisé le nouvel ordre territorial avec une «Tunisie utile» lieu de métropolisation, les plateformes logistiques, les pôles technologiques, les autoroutes... Les zones intérieures sont destinées à l'aide que l'État va assurer à travers les mécanismes de la redistribution dans cette «Tunisie inutile» (Belhedi A. 2011). Cette orientation a intensifié le déséquilibre, déjà existant, entre le littoral et l'intérieur de la Tunisie, notamment en matière du système urbain : la macrocéphalie de Tunis, l'inexistence des villes moyennes... Bien que le SDAT de 1997 ne soit pas approuvé par le président de la République par décret, il oriente plus ou moins les plans de développement socio-économiques et les choix de l'Etat en matière des grands projets. Il serait par la suite une des causes d'intensification de déséquilibre régional. Depuis les années 1990, les disparités commencent à s'accroître entre d'un côté la capitale et les villes du littoral oriental du pays et de l'autre les villes de la Tunisie occidentale et méridionale.

Les Schémas Directeurs d'Aménagement (SDA)⁴, qui fixent les orientations fondamentales d'aménagement du territoire à l'échelle régionale, en affinant le SDAT ne peuvent pas changer cette orientation, puisque leur élaboration reste tributaire d'une décision ministérielle et centrale et leur approbation⁵ nécessite un décret toujours présidentiel.

Finalement, les SDA ne sont jamais approuvés par le niveau central. D'ailleurs, outre la planification socio-économique et territoriale qu'on les présente comme étant les principaux moyens pour la programmation des projets de développement dans le territoire tunisien, nous trouvons les projets présidentiels qui sont les plus imposants, auxquels on consacre des grands moyens. Mais on se demande ici : pourquoi ce contrôle excessif du centre du pouvoir de tous les projets d'aménagement ?

3. L'excessive de centralisation au temps du président Ben Ali s'explique par la nature du pouvoir politique

Le Président Dictateur Ben Ali a été « obsédé par tout contrôler ». Le système politique et administratif est resté centré tout autour de sa personne, sise au palais présidentiel de Carthage pour des raisons initialement sécuritaires. A son époque, le gouvernement n'était plus qu'une pièce d'exécution qui témoigne de la perte d'autonomie des ministres, au profit du Chef de l'État et de ses 40 conseillers.

Le contrôle territorial s'effectue selon un double système, celui de l'organisation administrative du territoire (gouvernorat, délégation, *imadat*) et celui du Parti Rassemblement Constitutionnel Démocratique à travers les cellules de base (héritier du Parti Socialiste Destourien, puis du Néo-Destour) (Signoles P., 2006). Les systèmes politiques, sécuritaires et administratif sont tellement interdépendants, pour ressembler à un seul système enchevêtré et dominé par une seule personne qui tient le sommet de pyramide du pouvoir.

Le comportement dictateur va contre les premières promesses de changement politique de 7 novembre 1987. Quand il a pris le pouvoir à cette date, Ben Ali a annoncé que « le peuple

³ Nous expliquons ceci plus tard.

⁴ Il existe 3 types de SDA : pour les agglomérations, pour les zones sensibles et pour les zones restantes.

⁵ Sauf pour les SDA des zones sensibles qu'on les approuve par un arrêté ministériel et se réalise par une initiative locale.

tunisien obtient un niveau de conscience qui lui permet d'exercer la démocratie ». De ce fait, la loi sur les partis politiques de 1988 montre le nouvel engagement du nouveau pouvoir politique dans le processus démocratique, et qui permet néanmoins « *un pluralisme contrôlé* »⁶. Elle exprime la primauté pour l'État tunisien de protéger l'unité nationale surtout contre « l'extrémisme islamique »: « *un parti politique ne peut s'appuyer fondamentalement dans ses principes, activités et programmes sur une religion, une langue, une race, un sexe ou une région* » (art.3).

A la fin des années 1980, dans le contexte de la mondialisation, la Banque mondiale appelle à une maîtrise de la gestion publique, dans le cadre de la « bonne gouvernance », qui nécessite une libéralisation complète de l'économie. Néanmoins, cette nouvelle philosophie impose, également, une libéralisation politique, par l'installation de la démocratie et puis de la décentralisation. Quand Ben Ali a pris le pouvoir le 7 novembre 1987, suite à l'incapacité de Bourguiba, très malade d'exercer le pouvoir, l'administration ainsi que l'institution politique et économique aient été en faillite totale. Pour sauver la situation dramatique de la Tunisie au milieu des années 1980, le nouveau pouvoir politique tentait de chercher du financement. Comme la Tunisie est « un bon élève » de la Banque mondiale, elle va adopter cette politique décentralisatrice - au moins dans le discours officiel - afin de continuer à bénéficier des aides et des prêts (M. Hellal, 2015).

L'objectif ambitieux de la décentralisation est de transformer les collectivités locales en acteurs majeurs de l'aménagement et de la gouvernance du territoire. Néanmoins, une vraie décentralisation ne peut se concrétiser que dans un climat démocratique. La montée de l'islamisme à la fin des années 1980 est appréhendée comme une menace par le nouveau pouvoir politique qui à peine entamait les réformes. Cela n'a pas permis d'installer, immédiatement un régime démocratique. En tenant compte de l'expérience algérienne, l'État tunisien ne voulait pas se lancer dans une aventure démocratique en fermant toutes les portes juridiques devant le courant islamiste. En fait en Algérie, l'islamisme a profité de l'ouverture démocratique récente (à la fin des années 1980) pour faire propager son idéologie dans la société algérienne et secouer le pouvoir. Par contre, l'État tunisien préfère une démocratie sur mesure et la liberté d'expression avance à petits pas. On préfère une démocratie dosée qui évolue au fur et à mesure de l'évolution de la mentalité du peuple. On prétend une sorte de recette tunisienne en démocratie adaptée aux spécificités du peuple tunisien (M. Hellal, 2015).

Quant au niveau infranational, dès 1989, le président Ben Ali annonça une relance de la politique de développement régional, et cette politique comporte un volet institutionnel qui se concrétise par la loi organique du 24 février 1989 sur les conseils régionaux. Cette réforme introduit en effet au niveau du gouvernorat un régime de semi-décentralisation, dans le cadre duquel les conseils régionaux reçoivent des attributions plus substantielles. En fait, le conseil régional coordonne désormais les programmes nationaux intéressant le gouvernorat, les projets régionaux et ceux des communes. Il s'emploie à développer la coopération entre les communes, et notamment il « veille » à la réalisation des projets communs. Enfin, le conseil régional veille à la gestion du patrimoine du gouvernorat et de collectivité publique (art.2 et 4)⁷.

Cependant la volonté de réforme dans ce domaine est restée insuffisante, puisqu'il n'a pas favorisé une vraie intercommunalité comme en France qui s'appuyait sur le renforcement du rôle des acteurs territoriaux dans la prise décision. En fait, le conseil régional, en Tunisie,

⁶ Marcou G. *L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation*, in Ben Salah H. et Marcou G. (Sous direction) *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, Paris : ed. L'Harmattan, 1998.

⁷ *Idem*, p.41

ne joue qu'un rôle consultatif et son pouvoir de décision reste très limité⁸. Ainsi aucune mesure d'ensemble n'a été prise en faveur de l'échelon communal avant 1995. Sauf la loi organique n°95-28 du 24 juillet 1995 introduit les premières mesures institutionnelles susceptibles de renforcer la décentralisation par un élargissement des compétences des communes et un développement de leurs ressources.

En fait, si ce changement de législation au milieu des années 1995 montre une volonté de décentraliser en impliquant les collectivités territoriales dans leurs affaires urbaines, les décisions clés pour mener une vraie politique urbaine locale restent entre les mains du pouvoir central ; ce qui révèle une hésitation pour la décentralisation. Le gouverneur qui est le relais du pouvoir central reste le contrôleur de ces actes décentralisés. H. Ben Salah⁹ précise qu' « *il y a d'une part, le fait que les zones requérant l'établissement d'un plan d'aménagement urbain sont déterminées par arrêté du gouverneur territorialement compétent. Certes, la législation précise que cet arrêté est pris après avis ou sur proposition des collectivités publiques locales, mais il n'est pas dit que cet avis doit être conforme. Il y a, d'autre part, le fait que les plans d'aménagement urbain ne peuvent avoir d'existence tant que le gouverneur territorialement compétent ne les a pas approuvés. L'approbation est donc ici, comme pour certaines délibérations du conseil municipal, la condition juridique essentielle d'existence de ces documents. Il devient même quelque peu choquant qu'un document ayant demandé tant d'investissement humain et matériel – en termes de temps de travail – au niveau communal risque par la suite de se voir refuser l'approbation* »¹⁰.

Les communes tunisiennes peuvent prendre des décisions concernant leur territoire qui sont ainsi soumises à l'approbation du gouverneur ; c'est-à-dire le représentant du pouvoir central. Par conséquent, les fonctions de l'État au niveau territorial reposent essentiellement sur le gouverneur. Celui-ci est chargé de l'administration générale du gouvernorat et du maintien de l'ordre public. Il est également responsable de la mise en œuvre de la politique nationale de développement régional. Il propose au gouvernement les mesures de promotions économiques qu'il juge appropriées, il exerce la tutelle sur les communes (loi du 13 juin 1975). Mais il est aussi l'exécutif et l'ordonnateur du conseil régional, depuis la réforme de 1989¹¹.

Finalement, nous partageons l'avis de G. Marcou, (1998) qui écrit : « *malgré ces évolutions, la déconcentration continue de dominer la décentralisation, aussi bien pour des raisons institutionnelles que pour des raisons politiques* »¹². L'objectif de la déconcentration qui se déguise dans une décentralisation est avant tout de rapprocher l'administration aux citoyens. Ben Ali fait de son ère, une époque de chantiers. Dans le cadre de sa politique de « réforme vitrine », il construit un peu partout des administrations, en mêlant la déconcentration et le développement régional et local, surtout pour améliorer le contrôle étatique du territoire. Il a reconstruit des nouveaux sièges de municipalités, de délégations et d'autres administrations très présentes dans la vie quotidienne comme la poste pour convaincre les citoyens tunisiens du changement politique de 7 novembre 1987.

⁸ Thibault, J-L. *Les relations entre l'Etat et les autorités locales en France et en Tunisie*, in Ben Salah H. et Marcou G. (Sous direction), *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, Paris : ed. L'Harmattan, 1998.

⁹ Ben Salah, H. *Gestion de l'espace et production de l'Environnement par les communes*, in *Décentralisation et démocratie en Tunisie*. Paris : ed. L'Harmattan, 1998. p. 225-226.

¹⁰ Ceci s'était avant l'apparition de la loi de 4 août 2005 qui centralise de nouveau l'approbation des PAU au niveau ministériel

¹¹ Marcou, G. *op cit.* 1998, p. 36.

¹² *Idem*, p.25.

Le rôle dominant que conserve le parti au pouvoir, le Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD) au temps de Ben Ali, entrave la décentralisation voulue par le pouvoir politique même et contribue au contraire à renforcer la centralisation et à ce que la déconcentration l'emporte sur la décentralisation, malgré les réformes législatives engagées. De ce point de vue, l'ouverture politique contrôlée qui a été engagée par le changement politique du 7 novembre 1987 n'a pas beaucoup affecté la position dominante du RCD dans le mode d'exercice du pouvoir. D'ailleurs, le régime du parti unique, au temps du président Bourguiba, a puissamment conditionné les comportements pendant plus de trente ans, et la nouvelle équipe au pouvoir s'appuie toujours sur l'appareil du parti pour mobiliser le soutien dont elle a besoin et pour relayer son discours (P. Signoles, 2005).

Le RCD traverse toutes les institutions du système de pouvoir via ses différentes échelles: nationale, régionale et locale. Sa structure pyramidale permet un contrôle facile par le pouvoir central de tous les échelons de l'administration, et les administrateurs sont contraints de faire preuve de discipline politique. Il en résulte qu'au niveau des conseils municipaux, l'hégémonie du RCD est totale, et n'a pas permis l'accession des représentants d'autres forces politiques aux responsabilités locales, ce qui se reproduit naturellement au niveau des conseils régionaux. De plus, malgré la volonté de distinguer plus nettement les fonctions administratives des responsabilités partisans, le parti dominant contrôle les nominations aux fonctions les plus importantes. C'est en particulier le cas pour les relais de l'autorité de l'État dans l'administration territoriale : gouverneurs, délégués territoriaux et *omdas*, pour entraver toutes initiatives locales. En outre, comme l'écrit Hafedh Ben Saleh¹³, « *le rôle prépondérant voire exclusif assumé par le parti unique devenu récemment dominant, en la matière, n'a pas permis à l'intérêt local de s'affirmer...* » et a rendu « *la décentralisation purement formelle* »¹⁴.

Les réformes des premières années de la décennie 1990 qui ne s'accompagnent pas sur le terrain par d'une vraie responsabilisation des collectivités territoriales, montrent bien l'hésitation du pouvoir tunisien d'instaurer une vraie décentralisation. Pourtant, la décentralisation pourrait être l'élément moteur qui dynamise la démocratie locale. Elle n'est pas une simple décision politique, mais il s'agit avant tout d'un processus de conscience commune qui se traduit dans les discours puis dans les actes.

Malgré le pluralisme apparent, au moins dans les lois, on a pu évoquer, à l'époque un système d'Etat-Partie. La volonté de tout contrôler fait obstacle à l'autonomie des institutions sociales locales, qui institue à une voix libre des citoyens (Signoles P., 2005). Cette extrême centralisation n'a pas empêché de la vulgarisation de la corruption qui a causé la marginalisation de certaines catégories de la société ainsi de certaines régions internes. En fait, le libéralisme économique, qui n'a pas été accompagné par une vraie réforme politique, ait favorisé l'apparition d'une « nouvelle bourgeoisie », constituée des personnes intégrées à un système politico-économique corrompu.

Dans les années 1980, porteur de l'emblème de gouvernance, la Banque mondiale a favorisé, la réforme libérale ainsi que la réforme démocratique par le biais des prêts d'ajustement dans les pays emprunteurs. Cette conditionnalité s'est concentrée sur les changements institutionnels dans la gestion économique et financière, la restriction et les réformes des politiques sectorielles, ainsi l'augmentation de l'efficacité de la gestion du secteur public. La Banque mondiale exigea la mutation du cadre juridique qu'elle juge indispensable pour la création d'un environnement incitatif pour le développement des

¹³ Cité par Luchaire, Y. *op cit.* 1998, p.63.

¹⁴ Marcou, G. *op cit.*, 1998, p.49.

affaires. Le Code des Investissements Industriels qui a été validé par État en août 1987, qui favorisait en partie l'implantation d'industrie dans les chefs-lieux des gouvernorats intérieurs, a été remplacé en 1993 par un Code Unique d'Investissement. Celui-ci inaugure une concurrence entre les secteurs économiques, dans un contexte de mondialisation. Sur le terrain les régions de l'intérieur n'ont pas été compétitives pour attirer les investisseurs privés. Ainsi, le fonds de solidarité institué par le Président de la République, au début des années 1990, au profit des « régions d'ombre » n'a pas eu un grand effet sur le terrain, parce qu'on a découvert après la révolution, qu'il s'agissait d'un fonds de corruption.

Finalement, en dépit des efforts déployés par l'État depuis plusieurs décennies, on dégage beaucoup de faiblesses qui persistent et qui sont responsables de l'exclusion et la marginalisation surtout dans les régions de l'intérieur. Les niveaux local et régional n'ont pas pu faire face à ce déséquilibre à cause de leur faiblesse au niveau de prérogative, mais aussi en termes des moyens (matériels et humains) et des outils. Le contrôle direct des conseils régionaux et municipaux par le pouvoir central, la non-municipalisation de la majorité de territoires (statut rural) et l'absence d'institutions intercommunales dans les grandes villes ont entravé un développement territorial dans la Tunisie d'intérieur.

4. Le déséquilibre régional en Tunisie et les orientations de la gouvernance du territoire d'après la constitution de l'après-révolution

Le déséquilibre régional en termes des équipements et des infrastructures, qui trouve son origine dans la période coloniale et qui n'a pas cessé de prendre de l'ampleur après l'indépendance, a eu des effets sur l'attractivité des territoires régionaux. Si les régions les plus nanties, surtout celles du littoral oriental, ont pu attirer les investisseurs et accaparer les flux de services ainsi que les marchandises pour constituer des zones d'influences (voir figure 1), alors le reste du territoire national ait tombé dans l'oubli ; ce qui produit un nouveau déséquilibre en termes de richesse. On relève, à cet effet, une grande concentration de richesse sur la frange littorale - où se concentre 68% de la population - à tous les niveaux : 75 de la valeur ajoutée, 95% de l'économie industrielle et touristique, 80% du parc internet, les technopoles et le trafic aérien (A. Belhedi, 2011). Par contre l'intérieur de la Tunisie, qui abrite pour autant 33% de la population fonce dans la pauvreté et la précarité.

L'illustration graphique de l'indice Richesse¹⁵ et Emploi¹⁶ montre que ce sont les gouvernorats de l'intérieur : Jendouba, Sidi Bouzid, Siliana et Kasserine qui ont le niveau de développement le plus bas. Cette faiblesse trouve son explication dans le sous-indice emploi dans ce gouvernorat : taux de chômage élevé (jusqu'à 29% à Kasserine), faible densité des PME (0.2 contre 3.1 à Tunis). Le sous-indice richesse, quoiqu'un degré moindre enregistre aussi des scores modestes pour les régions précédemment mentionnées. Cette déficience est la conséquence de la basse scolarité et du bas taux de desserte en eau potable (autour de 50% à Kasserine et Sidi Bouzid, qui sont des gouvernorats de l'intérieur contre 99% à Tunis, Monastir et Sousse, qui sont des gouvernorats du littoral oriental), du faible taux de branchement des ménages au réseau d'assainissement, d'un taux de pauvreté relativement élevé (27.5% à Sidi Bouzid contre seulement 6.9% à Tunis)¹⁷.

Le déséquilibre régional, l'exclusion et le partage inégal des richesses entre les classes sociales, les générations et les régions du pays sont les faits marquants de la révolution

¹⁵ La richesse est appréhendé à travers le taux de pauvreté, le taux de desserte en eau potable, le taux de branchement des ménages au réseau d'assainissement et enfin le nombre de voitures pour 1000 habitants.

¹⁶ L'emploi est saisi à travers le taux de chômage et la densité des PME.

¹⁷ La source de ces informations est l'institut Tunisien de la compétitivité et des Etudes Quantitatives(ITCEQ), en 2010.

tunisienne. Le feu de la révolte a pris dans les régions de l'intérieur à Sidi Bouzid le 17 décembre 2010, après les premières étincelles à Rédaïef (Gouvernorat de Gafsa) en 2008, pour propager Tala, Kasserine. Elles sont toutes des localités de la « Tunisie d'ombre » qui ont vu des mouvements populaires contre l'exclusion et la dictature.

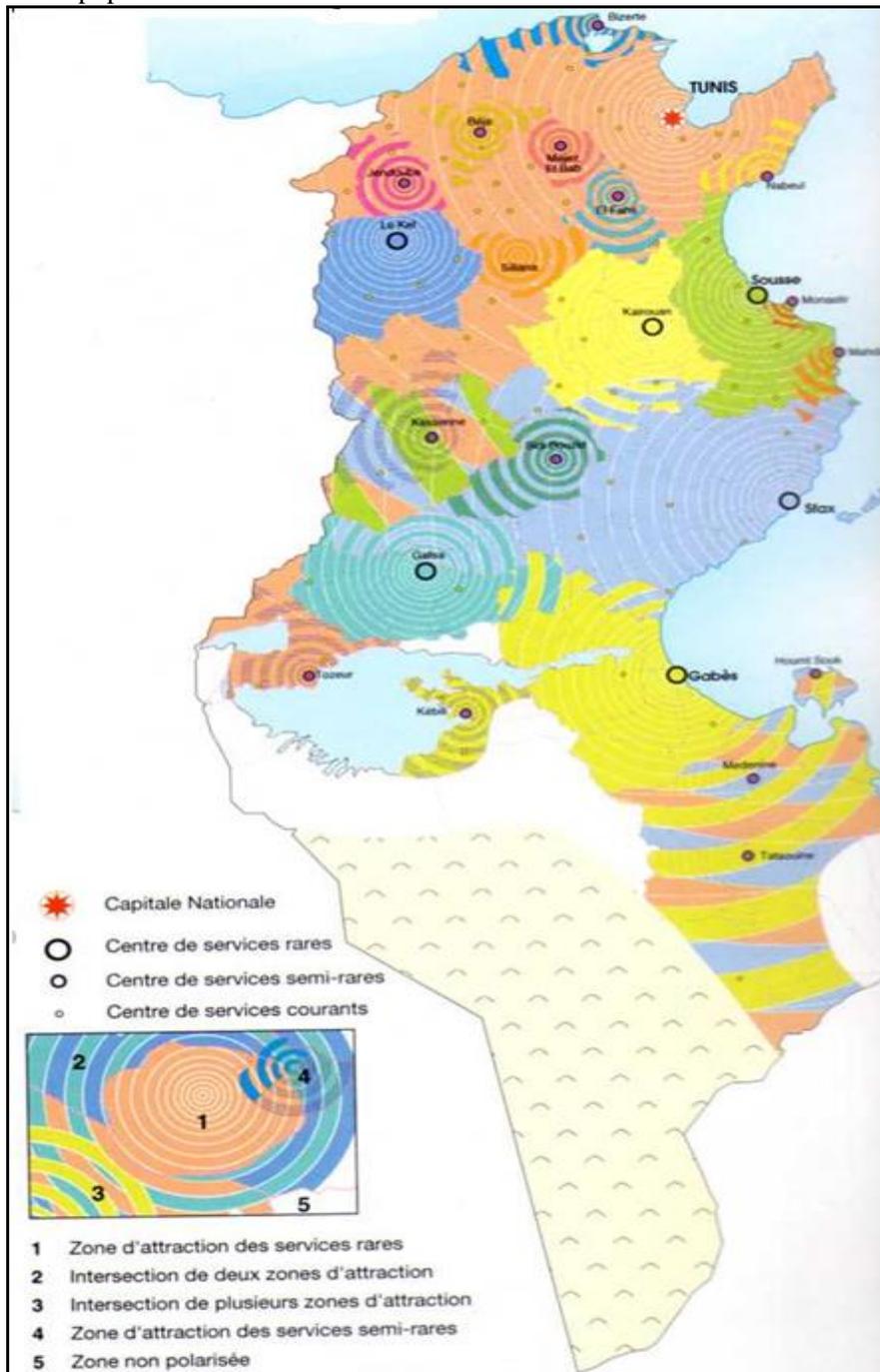


Figure 1: L'attractivité des services en Tunisie

Source : MEHAT, L'atlas de la Tunisie, 1997

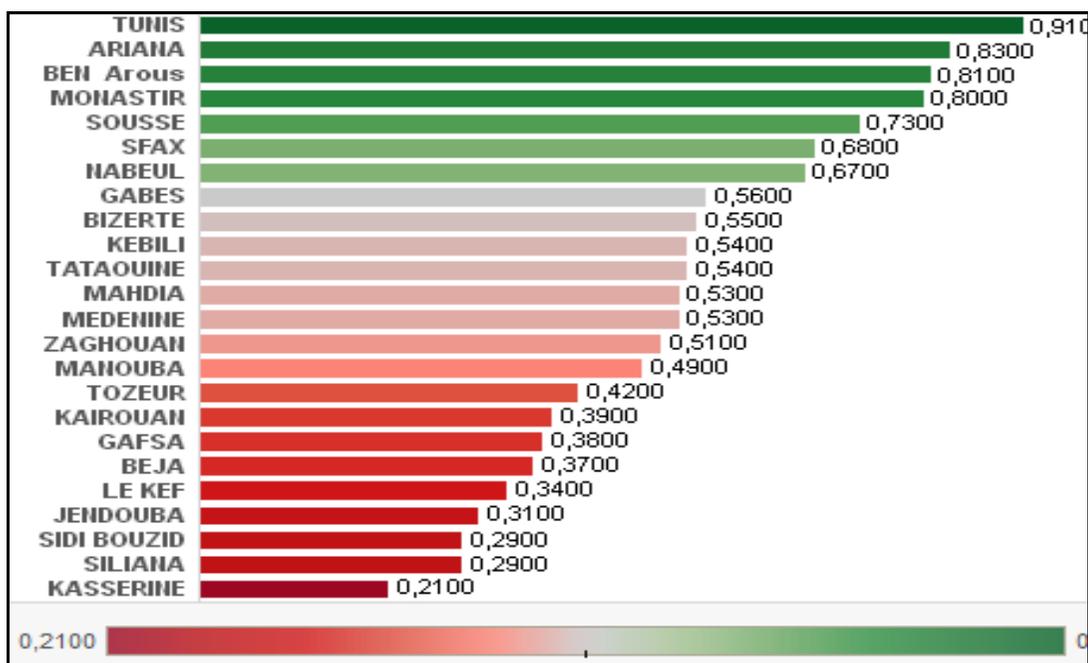
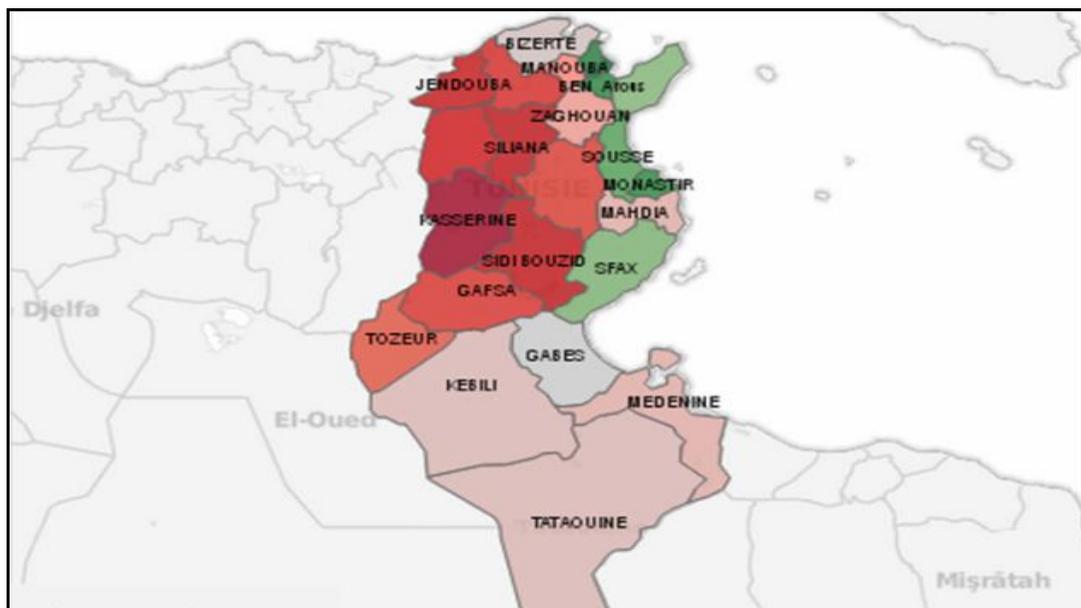


Figure 2: Étude comparative en termes de développements en 2010
 Source: L'institut Tunisien de la compétitivité et des Études quantitatives(ITCEQ)

La révolution tunisienne a bien démontré que l'excès de frustration et de marginalisation finit par déboucher sur un problème politique majeur, la chute d'un régime, qui est concrétisé par la fuite du Président Ben Ali à l'Arabie Saoudite, le 14 janvier 2011. Pour récupérer un des principes de base de la citoyenneté : le peuple tunisien a opté le libre choix de son destin. En fait, le vrai développement est par conséquent est un processus qui associe la croissance économique et la satisfaction des besoins sociaux et politiques.

Aujourd'hui, le développement régional et local affronte toujours des problèmes multiples qui freinent son évolution dont essentiellement le capital privé (les investissements) et la nature du pouvoir politique (décentralisation de l'administration). D'ailleurs, dans le temps de la dictature en Tunisie les deux volets se confondent en un seul système politico-économique pour favoriser une région sans l'autre. De ce fait le contexte d'après révolution, constitue une occasion pour que la « région » forme un contre-pouvoir et une entité politique qui possède une marge de manœuvre pour former une base de développement. Les moyens ne sont autres que les infrastructures de transport et de communication, les services hospitaliers et de base (l'eau, l'électricité...), ainsi que les écoles et les universités dans le cadre d'une stratégie de développement régional fondée sur le principe de « la discrimination positive » en faveur des régions démunies.

La nouvelle constitution de la deuxième république, réalisée par l'Assemblée nationale constituante et promulguée le 27 janvier 2014, essaye de répondre aux objectifs de la révolution. Dans le chapitre VII consacré au pouvoir local, on mentionne clairement dans l'article 132, qu'en Tunisie, « *le pouvoir local est fondé sur la décentralisation* », qui sera « *concrétisée par des collectivités locales comprenant des municipalités, des régions et des districts qui couvre l'ensemble du territoire de la république conformément à un découpage déterminé par la loi* ». Dans le même chapitre la constitution n'exclue pas la possibilité de créer « *d'autres catégories spécifiques de collectivités locales (qui) peuvent être créées par la loi* » pour concrétiser des principes comme la solidarité locale, régionale ou même entre les régions.

L'article 132 insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une simple déconcentration, comme il fut dans les dernières décennies, puisque « *les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative. Elles gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration* ». Cette liberté est garantie, selon l'article 133 par les élections des élus de conseils municipaux, régionaux et de districts.

Pour assurer un certain niveau de coopération et du contrôle réciproque entre les entités de pouvoir, l'article 134 assure que « *les collectivités locales ont des compétences propres, des compétences qu'elles exercent conjointement avec l'autorité centrale et des compétences qui leur sont transférées par elle* ». En fait, la décentralisation n'empêche pas de penser globalement et d'agir au niveau du territoire. Ainsi, dans le cadre de cette nouvelle orientation décentralisatrice la constitution responsabilise les acteurs territoriaux. Par ailleurs, on se demande ici : est-ce que les contrôles administratif et judiciaire habituels sont suffisants pour épargner les ressources transférées du niveau national vers les niveaux local et régional de la mauvaise gestion, surtout que le phénomène de corruption n'est pas atténué depuis la révolution.

En jouissant son rôle de gouvernance pour assurer un certain niveau d'équité territoriale, selon l'article 136 « *l'autorité centrale fournit des ressources complémentaires aux collectivités locales, en application du principe de solidarité et suivant les modalités de la régulation et de l'adéquation* ». Ainsi qu'elle « *œuvre à la création d'un équilibre entre les revenus et les charges locales* ». De plus, en appliquant les principes de la subsidence et de la justice spatiale l'article 136 précise qu'« *une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée à la promotion du développement régional sur l'ensemble du territoire national* ».

Sur le plan institutionnel, pour aboutir à un vrai renouvellement des approches de planification régionale, il est impératif de généraliser des communes afin de couvrir la totalité du territoire national tout en assurant des élections des conseils communaux et des

conseils régionaux. La commune reste la première école de la démocratie. Il s'agit également du principal niveau d'apprentissage de la bonne gouvernance locale. Comme il faudra renforcer les moyens des structures de développement régional sur le plan matériel et humain. Il s'agit d'un renouvellement du mode de gouverner le territoire ; en passant d'un exercice de pouvoir vertical à une gouvernance participative et de concertation où le territoire devient un lieu de l'exercice de la démocratie. Par ailleurs, nous insistons à la nécessité d'amélioration de coordination entre les différentes échelles (locale, régionale, nationale), en favorisant la solidarité territoriale et le partenariat entre les régions et les communes. On s'attend, à cet effet, à un grand chantier qui doit s'ouvrir pour instaurer les institutions de coordination. Ici, l'exemple français nous paraît être utile (voir Figure 3).

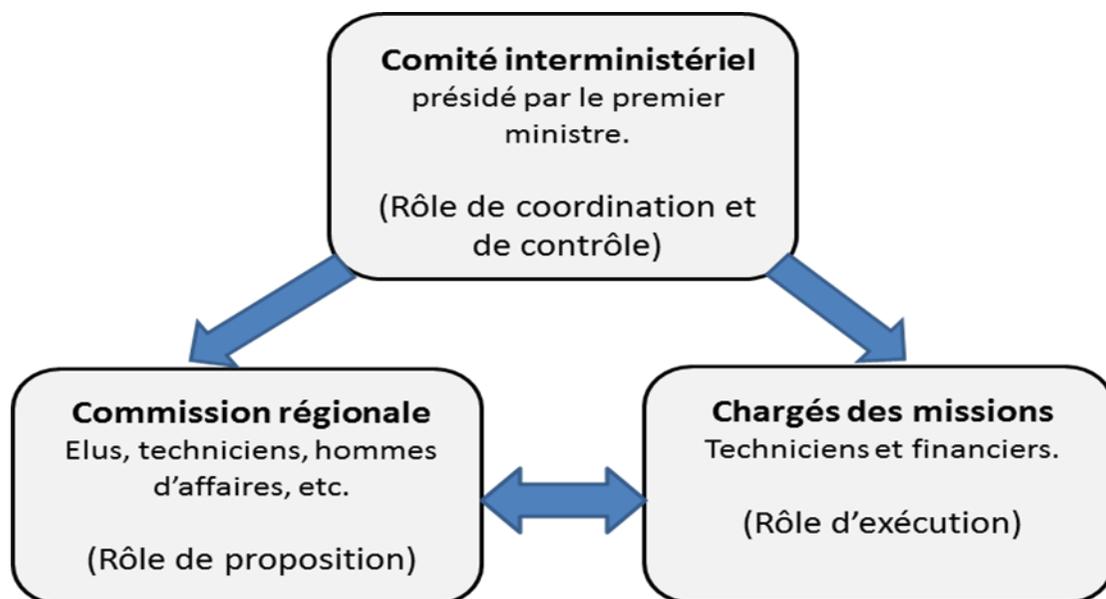


Figure 3: La coordination entre les acteurs d'aménagements en France, suite à la politique de décentralisation menée depuis 1982

Avant de passer à la concrétisation de la constitution, un exercice difficile s'impose aux autorités tunisiennes qui est le nouveau découpage territorial. Celui-ci ne peut se faire que selon deux principes : le premier est homogénéité sur le plan géographique et humain en favorisant la création des vrais territoires ayant leurs spécificités et leurs potentialités à valoriser ou le deuxième qui se base sur la complémentarité entre l'intérieur et le littoral en créant « des régions couloirs », dans le cadre d'une solidarité et d'une intégration est/ouest.

Sur le plan opérationnel, il est temps de changer la dualité de planification spatiale et socio-économique par une articulation entre les deux volets. D'ailleurs, la tendance aujourd'hui est de parler d'un « développement territorial qui articule l'aménagement du territoire au développement socio-économique où le territoire, loin d'être un simple support matériel neutre, devient à la fois un facteur et une finalité du développement » (A. Belhedi, 2011). D'ailleurs, le territoire qui est un support physique et social pourrait constituer une base de développement qui vise l'amélioration des conditions de vie de ses habitants.

Conclusion

Le déséquilibre territoire en Tunisie en matière des infrastructures et des services trouve ses origines dans la période coloniale, pour s'amplifier après l'indépendance. La centralisation excessive de la décision à Tunis, qui s'explique par des raisons politiques, ainsi l'adaptation aux impératifs des bailleurs de fonds, a favorisé l'exclusion et la précarisation des régions de l'intérieur. La révolution tunisienne et la nouvelle constitution constituent une occasion pour renverser cette tendance. Mais elles ne suffisent pas, sans procéder à des vraies réformes institutionnelles et législatives pour aboutir à renversement de l'ancienne structure du territoire, qui tend résister. En fait, « *l'espace en transition est un espace encore organisé par le système antérieur qui a tendance à se maintenir et contrarier le système naissant. L'organisation de l'espace constitue un instrument fondamental du projet de société, l'élément le plus sûr, mais aussi le plus résistant et ne peut être laissé au hasard, ni négligé, la destinée du groupe en dépend* » (A. Belhedi, 2011). Par ailleurs, la politique de décentralisation n'est pas sans risque dans un pays, comme la Tunisie, où l'esprit tribal est encore vif, surtout dans les régions de l'intérieur, et où la lutte contre la corruption soit à elle seule un grand défi.

Références

1. Ajroud-Mrad A. 2002. Précis de droit de l'urbanisme, Publication de l'Imprimerie Officielle de la République Tunisienne.
2. Belhedi A. 2011. Décentralisation, aménagement du territoire et démocratie locale en Tunisie. Défi et enjeux, <http://amorbelhedi.wordpress.com>.
3. Ben Salah H. 1998. Gestion de l'espace et protection de l'environnement par les communes, in Ben Salah H. et Marcou G. (Sous direction) Décentralisation et démocratie en Tunisie, édité. L'Harmattan, Paris.
4. Hellal M. 2013. Les réactions des acteurs locaux à Monastir dans le contexte de l'après révolution tunisienne, in Confluence méditerranée, n°85, Paris.
5. Hellal M. 2015. La station touristique intégrée de Yasmine-Hammamet (Tunisie) ; enjeux, stratégies et système d'action, 1989-2009, Thèse de Doctorat, Université d'Angers.
6. Luchaire, Y. 1998. Réflexions sur l'intérêt local en Tunisie, in Ben Salah, H. et Marcou, G. (Sous direction) : Décentralisation et démocratie en Tunisie, Paris : ed. L'Harmattan.
7. Marcou, G. 1998. L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation, in Décentralisation et démocratie en Tunisie, Paris : ed. L'Harmattan.
8. Mazet, P. 2000. Aménagement du territoire, coll. Compact, ed. Armand Colin, Paris.
9. République Tunisienne, Assemblée Nationale Constituantes, 2014, La constitution de la République tunisienne, édité. Imprimerie officielle, Tunis.
10. Signoles P. 2006. La Tunisie, pionnière et fragile, in Le grand Maghreb (sous direction Troin J.-F), édité. Armand Colin, Paris.

