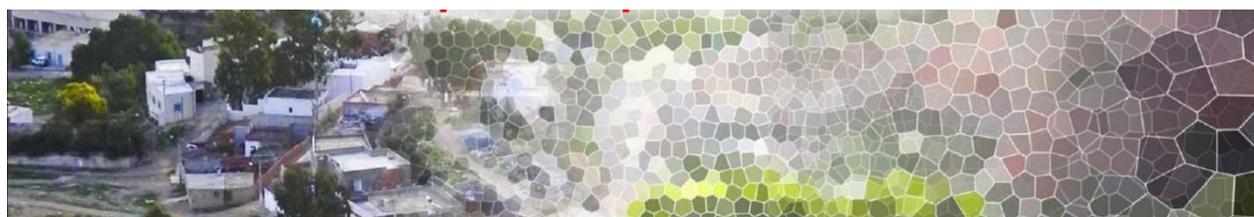


Evaluation de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie de 1995 à 2010



Auteurs Daniel CHARLOU, Harold HUREL, Yves PARIS (INGEROP)
Ahmed BAHRI, Lotfi BOUZAIENE, Morched CHEBBI, Boujemaa REMILI
(IDEACONSULT)

Coordination Bertrand SAVOYE (AFD)



Pays

Tunisie

Mots-clés

Evaluation de politiques
publiques, Aménagement du
territoire

AUTEURS

Daniel CHARLOU, Harold HUREL, Yves PARIS (INGEROP)

Ahmed BAHRI, Lotfi BOUZAIENE, Morched CHEBBI, Boujemaa REMILI (IDEACONSULT)

Coordination : Bertrand SAVOYE (AFD). **Contact : savoyeb@afd.fr**

Thomas De VERICOURT, Juliette LENGLOIS et Yamina MATHLOUTI ont participé également à la coordination de cet exercice à l'agence de Tunis de l'AFD. Cette évaluation a été suivie à la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire de Tunisie par Messieurs Ghazi Ali KHADRI et Ahmed KAMEL.

RÉSUMÉ

L'analyse évaluative de la politique d'aménagement du territoire de Tunisie de 1995 à 2010 a été menée de 2010 à 2012 aux trois échelles nationale, régionale et locale du pays, à partir d'un important travail documentaire (les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme, mais également les différents documents de certaines politiques sectorielles), d'une cinquantaine d'entretiens avec des acteurs clé et d'une dizaine d'études de cas approfondies consacrées à des problématiques d'envergure nationale et locale. Les différents constats établis ainsi que les recommandations mises en avant par les consultants ont été mis en débat lors d'ateliers et modifiées de sorte d'aboutir à des préconisations consensuelles. Conformément aux demandes des autorités, les consultants se sont efforcés sur certains sujets d'explorer différents scénarios d'évolution institutionnelle, tout en soulignant le scénario qui leur paraissait préférable.

LANGUE ORIGINALE

Français

ISSN

2492-2838

DÉPÔT LÉGAL

4^e trimestre 2016

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire de Tunisie.

Les *Notes techniques* sont téléchargeables sur le site des publications de l'AFD : <http://librairie.afd.fr>

Sommaire

| | |
|---|------------|
| Sommaire | 1 |
| Préambule | 4 |
| Liste des abréviations | 9 |
| Introduction générale | 11 |
| I. Rappel du contexte et des objectifs de l'étude | 11 |
| 1. Contexte de l'étude | 11 |
| II. Objectifs de l'étude | 13 |
| 1. Réalisation de l'étude | 13 |
| 2. Les étapes de la démarche | 14 |
| III. Définition du champ et des notions de bases orientant l'évaluation | 16 |
| 1. Champ de l'évaluation | 16 |
| 2. Des notions de base à clarifier pour baliser l'évaluation | 17 |
| 3. Organisation méthodologique de l'évaluation : une approche à trois échelles : nationale, régionale et locale | 21 |
| Bilan-diagnostic de la politique d'aménagement du territoire | 22 |
| I. Bref historique de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie | 22 |
| II. Principaux aspects de la politique d'aménagement du territoire | 26 |
| III. Bilan des réalisations et analyse des écarts de la politique d'aménagement du territoire | 35 |
| 1. La méthode | 35 |
| 2. Les objectifs initiaux de la politique d'aménagement du territoire | 36 |
| 3. Le constat des résultats | 44 |
| 4. Analyse des écarts et diagnostic | 61 |
| IV. Politiques et pratiques d'aménagement du territoire : les expériences internationales | 67 |
| 1. La planification stratégique territoriale (PST) | 67 |
| 2. le doublet déconcentration – décentralisation et l'articulation entre les différents niveaux territoriaux | 69 |
| 3. Positionnement de l'aménagement du territoire et intersectorialité | 71 |
| Analyse évaluative et préconisations détaillées | 73 |
| I. L'échelle nationale | 75 |
| 1. Evaluation des interventions d'aménagement du territoire | 75 |
| 2. Points d'évaluation | 76 |
| 3. Préconisations pour renouveler la politique d'aménagement du territoire | 90 |
| II. L'échelle régionale | 100 |
| 1. Evaluation des interventions d'aménagement du territoire | 100 |
| 2. Préconisations pour renouveler la politique d'aménagement du territoire | 115 |
| III. L'échelle locale | 130 |
| 1. Evaluation des interventions d'aménagement du territoire | 130 |
| 2. Préconisations pour renouveler la politique d'aménagement du territoire | 145 |
| Récapitulatif des préconisations et conclusion | 155 |
| I. Récapitulatif des préconisations aux différentes échelles | 155 |
| II. Conclusion | 158 |
| Annexes | 160 |
| I. Annexe 1 : termes de référence | 161 |
| II. Annexe 2 : Sources documentaires | 161 |
| III. Annexe 3 : Liste des entretiens réalisés | 163 |

| | | |
|------|---|------------|
| IV. | Annexe 4 : objectifs des X° et XI° Plans | 164 |
| V. | Annexe 5 : synthèse des contributions du séminaire de concertation n°1 | 167 |
| VI. | Annexe 6 : études de cas..... | 172 |
| | 1. Etude de cas n°1 : les programmes de développement intégré (PDI).. | 172 |
| | 2. Etude de cas n°2 : Les découpages territoriaux (historique, motivations) | 172 |
| | 3. Etude de cas n°3 : l'implicite territorial des secteurs..... | 173 |
| | 4. Etude de cas n°4 : Le Plan d'Aménagement Urbain d'une commune .. | 173 |
| | 5. Etude de cas n°5 : Les limites de la planification et de la coopération intercommunale : cas du Grand Sfax..... | 174 |
| | 6. Etude de cas n°6 : l'ODNO | 174 |
| | 7. Etude de cas n°7 : Un gouvernorat rural : enclavement et sous- équipements (gouvernorat de l'intérieur Jendouba)..... | 175 |
| | 8. Etude de cas n°8 : deconcentration, planification socio-économique et aménagement du territoire dans un gouvernorat | 176 |
| | 9. Etude de cas n°9 : Choix d'implantation d'un investisseur extérieur et accompagnement institutionnel..... | 176 |
| VII. | Annexe 7 : synthèse des contributions du séminaire de restitution provisoire | 177 |
| | <i>Précédentes publications de la collection</i> | 180 |
| | <i>Qu'est-ce que l'AFD ?</i> | 182 |

Préambule

Cet exercice d'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie a été financé par l'AFD de 2010 à 2012. Il n'a pas atteint tous les objectifs fixés ni répondu aux attentes nouvelles d'études qui sont apparues dans ce domaine à la suite de la Révolution de janvier 2011, ce qui explique cette publication tardive dans la collection des Notes techniques mais l'AFD, compte-tenu de sa politique de transparence tenait à publier ces documents.

Cet exercice d'évaluation, copiloté par l'AFD et la Direction Générale de l'aménagement du territoire (DGAT) tunisienne, a été confié à un groupement franco-tunisien de deux bureaux d'études, Ingerop et Ideaconsult. Fondé sur une démarche participative, il a mobilisé un grand nombre d'acteurs de cette politique, notamment lors de deux séminaires à Tunis.

Nous revenons dans ce préambule à la fois sur les enjeux de cet exercice, initié quelques mois avant la révolution de janvier 2011 ainsi que sur les questions qui se sont posées pour prendre en compte les nouvelles attentes nées de la révolution tout en conservant un processus d'analyse évaluative rigoureux.

Contexte tunisien de l'aménagement du territoire en 2010

La Tunisie, caractérisée par un système politique centralisé et par le rôle encore déterminant de la planification, disposait d'une expérience riche et ancienne en matière d'aménagement du territoire, avec notamment la production de nombreux schémas d'aménagement du territoire nationaux et régionaux. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique s'avérait, du point de vue des experts de ce sujet comme des principales administrations concernées, contrariée par différents problèmes récurrents, notamment le manque de coordination interministérielle, la faible liaison entre planification socio-économique et planification spatiale, la prédominance des approches sectorielles. Les nombreuses études produites par la DGAT ont eu de fait une portée souvent fortement limitée.

Cette politique était également confrontée à l'émergence de nouveaux défis, environnementaux ou socio-économiques, et aux limites atteintes par certaines politiques mises en œuvre par le passé avec un certain succès (telles que les initiatives de réhabilitation des quartiers populaires spontanés, soutenues par l'AFD, qui risquaient d'entériner à la longue un phénomène d'étalement urbain complexe à gérer).

Enjeux pré et post révolutionnaires de l'exercice

Lorsque l'exercice est initié, au second semestre 2010, l'évaluation devait s'intéresser aux processus d'aménagement du territoire à l'œuvre ainsi qu'à l'atteinte des résultats visés, mais non à la pertinence même des objectifs fixés à cette politique. Il s'agissait d'analyser :

- d'une part l'organisation de l'aménagement du territoire, en s'intéressant à l'ensemble des parties prenantes, et en étudiant en particulier les écarts entre l'organisation prévue et les pratiques effectives, avec l'hypothèse implicite qu'une large part de l'aménagement du territoire se faisait hors des structures et des instruments dédiés ;
- d'autre part l'évolution des réalisations et des résultats obtenus au cours de cette dernière décennie, en se référant aux orientations et aux objectifs affichés dans le Plan et dans le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National.

Le croisement de cette double analyse devait permettre d'orienter les scénarios d'évolution souhaitables.

Pour l'AFD, cet exercice présentait un double intérêt, en premier lieu pour la thématique traitée, nombre de financements de l'AFD en Tunisie étant orientés vers des secteurs d'intervention concernés par la problématique de l'aménagement du territoire, et en second lieu pour la démarche consistant à accompagner un Etat dans l'évaluation d'une de ses politiques publiques (*cf. encadré*).

A peine engagé, l'exercice va être confronté avec le mouvement révolutionnaire de janvier 2011 aux défis suivants :

- travailler dans un environnement institutionnel devenu instable (évolution importante des périmètres ministériels¹, changement des équipes ministérielles²,...), même si la continuité de l'Etat a toujours été préservée ;
- faire face à de nouvelles attentes, notamment pour répondre aux motifs de revendications à l'origine des soulèvements populaires. L'aménagement du territoire se présentait jusqu'alors comme un domaine propice à l'étude des problèmes de gouvernance publique et d'organisation administrative, du fait de sa transversalité, c'est-à-dire de son caractère intersectoriel et de sa gouvernance interministérielle. Avec la révolution, ce domaine se retrouve subitement au cœur des préoccupations politiques du moment, la question de l'équité territoriale apparaissant avec celle de l'emploi des jeunes comme la plus urgente à traiter. Dès lors, pour les nouvelles autorités, il ne s'agissait plus de dresser le bilan de politiques menées par l'ancien régime, mais de contribuer à la définition d'une nouvelle politique.

¹ Concernant cet exercice, création notamment d'un nouveau ministère du développement régional suite à la scission du ministère du plan et de la coopération internationale en deux ministères, etc.

² On comptera quatre ministres de l'Équipement successifs durant les deux années de l'exercice.

Concilier des attentes différentes

La démarche partenariale présidant à cet exercice supposait de s'adapter à cette évolution des attentes, tout en veillant à conserver le plus possible d'objectifs communs aux deux partenaires. Il s'agissait en particulier pour l'AFD d'éviter deux risques :

- financer un exercice très peu exploité, comme l'avait été la précédente évaluation des instruments de la politique d'aménagement du territoire, menée en 2006, ou exploité à d'autres fins, par exemple pour conforter l'organisation et les structures en place ;
- mener un exercice qui apporte une réponse aux attentes politiques du moment, mais qui ne respecterait pas les règles contraignantes d'une démarche évaluative rigoureuse.

| Attentes de l'administration tunisienne | Attentes de l'AFD |
|--|---|
| Avant la révolution | |
| Relancer une coopération technique avec la France dont l'expertise en matière d'aménagement du territoire est reconnue Faire apparaître la nécessité de renforcer les moyens de la Direction de l'aménagement du territoire (avec comme modèle de référence l'âge d'or de la planification spatiale) | Nourrir le dialogue sur les politiques publiques avec le gouvernement tunisien Première expérience d'évaluation de politique publique Evolution du positionnement du bailleur conforme au principe de redevabilité mutuelle |
| Après la révolution | |
| Nourrir les travaux de refonte de la politique de développement régional, les inégalités régionales étant au cœur du processus révolutionnaire Nourrir les travaux de la constituante, en développant différents scénarios de décentralisation | Maintenir un exercice d'évaluation de politique publique, tout en s'efforçant de prendre en compte les nouvelles attentes nées de la révolution |

Contenu de l'analyse évaluative et préconisations

L'analyse évaluative a été menée aux trois échelles nationale, régionale et locale, à partir d'un important travail documentaire (les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme, mais également les différents documents de certaines politiques sectorielles), d'une cinquantaine d'entretiens avec des acteurs clé et d'une dizaine d'études de cas approfondies consacrées à des problématiques d'envergure nationale (les découpages territoriaux, la politique des transports ferroviaires, l'agence foncière industrielle, ...), régionale (l'Office de Développement du Nord-Ouest, le rôle des gouverneurs) et locale. Citons, à titre d'exemples :

- l'aménagement en zone rurale et enclavée dans le gouvernorat de Jendouba : en dépit d'une bonne identification des facteurs d'enclavement et d'axes de développement ainsi que d'un niveau d'investissement public plus important que la moyenne, l'investissement privé

n'a pas progressé, ce territoire demeurant insuffisamment attractif et les retards vis-à-vis de la façade littorale ne se sont pas réduits.

- le plan d'aménagement urbain (PAU) d'Hammamet : les trois révisions successives depuis le PAU de 1997 n'ont pas été approuvées légalement et ne sont donc pas opposables au tiers, alors que les enjeux d'aménagement liés à l'essor touristique de cette commune, dont la population est passée de moins de 5 000 habitants à 50 000 habitants, sont considérables ;

- l'expérience de coopération intercommunale du Grand Sfax. Dans le cadre d'un processus participatif, cette expérience a permis une planification concertée et l'harmonisation des PAU des 7 communes du Grand Sfax et la réalisation de projets communs tel que celui d'un abattoir régional. Toutefois cette expérience s'est heurtée à l'absence de base juridique de l'intercommunalité et d'institution assurant la coordination intercommunale.

Les différents constats établis ainsi que les recommandations mises en avant par les consultants ont été mis en débat lors d'ateliers et modifiées de sorte d'aboutir à 17 préconisations consensuelles (**cf. récapitulatif des préconisations au 4.1. du rapport**). Conformément aux demandes des autorités, les consultants se sont efforcés sur certains sujets d'explorer différents scénarios d'évolution institutionnelle, tout en soulignant le scénario qui leur paraissait préférable. Globalement, par rapport à l'exercice envisagé initialement, le temps consacré à la formulation de ces scénarios et des préconisations a été beaucoup plus important que prévu.

L'exercice devait permettre aux autorités tunisiennes de se référer à d'autres modèles d'aménagement du territoire. Toutefois, l'étalonnage et la recherche des bonnes pratiques dans ce domaine se sont avérés délicats, les différents dispositifs nationaux observés étant fortement conditionnés par les contextes institutionnels et les cultures politiques. On pourra toutefois noter que plus aucun des huit pays³ étudiés sous cet angle dans une étude menée par la DATAR ne recourt à un schéma d'aménagement national et que dans les Etats décentralisés, l'aménagement du territoire relève entièrement de la compétence des régions.

Evaluation de projets ou évaluation de politiques publiques ?

L'AFD, comme la plupart des bailleurs de fonds, conduit des évaluations rétrospectives des projets qu'elle finance, à des fins de redevabilité externe et d'apprentissage interne. Toutefois, à terme, les principes mis en avant dans la Déclaration de Paris puis lors du sommet de Busan supposent plutôt que les Etats évaluent leurs propres politiques publiques et que les bailleurs de fonds les accompagnent dans cette démarche et s'appuient sur les résultats de leurs travaux. Ce changement d'approche nécessite toutefois que les Etats réunissent les conditions pour mener des évaluations indépendantes et de qualité de leurs politiques et qu'ils soient intéressés à utiliser leurs résultats. Cette pratique est largement développée dans certains pays émergents, notamment en Amérique Latine. En Afrique, elle reste encore assez limitée ; néanmoins des initiatives tendent à la promouvoir et certains pays s'engagent depuis quelques années dans de premières expérimentations.

³ Allemagne, Espagne, Hongrie et Suède au sein de l'UE, Brésil, Chine, Corée du Sud et Etats-Unis hors UE

Intérêts et limites de l'exercice

Les résultats de cette évaluation n'ont pas permis de contribuer à l'analyse de deux modèles de développement alternatifs :

- un modèle de croissance extravertie et polarisée sur la façade littorale, avec une redistribution des fruits de cette croissance vers les régions enclavées ; modèle suivi de facto durant la dernière décennie, même s'il n'a jamais été affiché en tant que tel,
- et un modèle de croissance « endogène », cherchant à impulser une croissance économique dans l'ensemble des régions du pays, et sur lequel semblait s'accorder une grande partie de la classe politique après la révolution.

Ce sujet avait en effet été écarté à l'origine du champ de l'évaluation.

Par ailleurs, s'il était délicat avant la révolution de s'interroger sur la pertinence des objectifs par nature politiques de la politique d'aménagement du territoire, il s'est avéré après la révolution difficile d'en faire une analyse objective et nuancée, alors que le pays, en dépit d'inégalités régionales importantes, présentait des performances macroéconomiques et sociales honorables, qui s'étaient traduites par une amélioration marquée des conditions de vie, même dans les régions enclavées.

Enfin, les évaluateurs ont rencontré des difficultés à accéder à certaines données socio-économiques régionalisées.

Toutefois, en dépit de ces différentes difficultés, cet exercice d'évaluation de politique publique a présenté l'intérêt majeur de développer une démarche participative dans un contexte où la parole publique s'est libérée.

Bertrand Savoye, division Evaluation et capitalisation, Agence Française de Développement

Liste des abréviations

AFD : Agence française de Développement
AFH : Agence Foncière d'Habitation
AFI : Agence Foncière Industrielle
AFT : Agence Foncière Touristique
ANPE : Agence nationale de protection de l'environnement
APAL : Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral
ARRU : Agence de rénovation et de Réhabilitation Urbaine
AUGT : Agence Urbaine du Grand Tunis
C.A.T.U. : Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme
CGDR : Commissariat Général au Développement Régional
CHU : Centre hospitalier universitaire
CIAT : Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire
CITET : Centre international des technologies de l'environnement de Tunis
CNE : Commission nationale de l'environnement
COGEDRAT : Commissariat Général au Développement Régional et à l'Aménagement du Territoire
DGAT : Direction Générale de l'Aménagement du Territoire
DT : Dinar tunisien
F.I.A.T. : Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire
FBCF : Formation Brut de Capital Fixe
IDE : Investissements directs étrangers
INS : Institut National de la Statistique
ISF : Indice de fécondité
MATT : Ministère de l'aménagement du territoire et du tourisme
MDCI : Ministère du développement et de la coopération internationale
ME : Ministère de l'Equipement
MEAT : Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire
NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
ONAS : office National d'Assainissement
ONFP : Office National de la Famille et de la Population
OSC : Organisation société civile
P.A.U. : Plan d'Aménagement Urbain
PAC : Programme d'appui à la compétitivité
PAR : Plans d'Aménagement Ruraux

PDAI : Programme de développement agricole intégré
PDES : Plans Nationaux de Développement Economique et Social
PDRI : Programme de développement rural intégré
PDUI : Programme de développement urbain intégré
PIB : Produit intérieur brut
PIC : Programme d'Investissement Communal
PMAN : Programme de mise à niveau
PME : Petites et moyennes entreprises
PMI : Petites et moyennes industries
PNP : Prêts non performants
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PST : Planification stratégique territoriale
SDARE : Schémas Directeurs d'Aménagement des Régions Economiques
SDATN : Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire Tunisien
SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire
SRAT : Schéma régional d'Aménagement du Territoire
STEG : Société tunisienne d'électricité et de gaz
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée
UMA : Union du Maghreb arabe

Introduction générale

I. Rappel du contexte et des objectifs de l'étude

1. Contexte de l'étude

Contexte de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie⁴

Une expérience riche et ancienne...

La pratique de l'aménagement du territoire remonte en Tunisie aux années 60, marquées par la primauté de la planification économique et une politique volontariste de développement du marché intérieur, inspirée du modèle d'import-substitution, et caractérisée en particulier par la création de pôles de développement, d'offices de développement et de mise en valeur agricole ou encore d'unités de production coopérative. Le dispositif s'est ensuite progressivement étoffé, sur les différents plans :

- institutionnel : rattachement des services concernés par l'aménagement du territoire à différents ministères à vocation sectorielle ou horizontale (tel que Tourisme et aménagement du territoire, Economie nationale, Plan et développement régional, Equipement et Habitat, Environnement et aménagement du territoire, et enfin Equipement, Habitat et aménagement du territoire), création du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire en 1996 (qui a été renforcé par la création d'un comité technique de l'aménagement du territoire en 2003), d'offices de développement régionaux, d'agences foncières et de différents opérateurs publics nationaux ;
- juridique : code de l'urbanisme en 1979, code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en 1994 ; ...
- et technique : production de nombreuses études d'aménagement, avec notamment deux exercices de schémas directeurs nationaux, l'un en 1985 et l'autre en 1996, mais validé en 2007.

Parallèlement, les problématiques se sont élargies, prenant en compte les inflexions de la politique économique vers une orientation plus libérale à partir des années 70, avec en particulier la question de la promotion des exportations puis de l'attractivité du territoire, et celle du développement durable et de l'environnement à la fin des années 80. La consolidation du dispositif et l'enrichissement de cette pratique sont allés de pair avec des résultats probants obtenus au cours de ces décennies en matière de croissance économique comme de progrès sociaux. Le cadre actuel de cette politique économique et sociale, dans lequel s'insère la politique d'aménagement du territoire, est largement développé, compte tenu du rôle essentiel joué par la planification en Tunisie. Il est présenté notamment dans le programme présidentiel 2009-2014, le plan quinquennal 2010-2014 et la note d'orientation décennale 2007-2016.

Confrontée à des difficultés récurrentes ainsi qu'à de nouveaux défis

Toutefois, la mise en œuvre de cette politique apparaît, du point de vue des experts de ce sujet comme des principales administrations concernées, contrariée par différents problèmes récurrents, notamment le manque de coordination interministérielle, la faible liaison entre planification socio-économique et planification spatiale, la prédominance des approches sectorielles. La portée des nombreuses études produites s'avère de fait souvent fortement limitée. Elle est également confrontée à l'émergence de nouveaux défis, environnementaux ou socio-économiques, et aux limites atteintes par certaines politiques mises en œuvre par le passé avec un certain succès, à l'image des interventions de réhabilitation et d'assainissement des quartiers populaires, dont une partie est dite «

⁴ Ces éléments sont issus des termes de référence de l'étude

d'habitat spontané », et qui se traduisent par des effets tangibles sur la qualité de vie des habitants mais également, à la longue, par une dynamique d'étalement urbain complexe à gérer).

L'évaluation de 2006 et les attentes d'un nouvel exercice

Consciente de ces difficultés, la Direction générale de l'aménagement du territoire (DGAT) a commandité une évaluation, centrée sur les instruments de l'aménagement du territoire. Le rapport d'évaluation, réalisé par le cabinet tunisien Urbaconsult, a mis en évidence les différentes faiblesses des modalités d'organisation et des instruments actuels et a formulé de nombreuses propositions :

- juridiques (en particulier sur le statut des schémas directeurs d'aménagement),
- institutionnelles (afin de promouvoir l'intersectorialité, de renforcer la décentralisation et de développer des partenariats public-privé),
- techniques (la définition de nouveaux instruments tels que les schémas d'aménagement régionaux et les schémas de cohérence), le renforcement des moyens humains et financiers de la DGAT,
- ainsi que sur le contenu de la politique : et sa mise en oeuvre.

Ce rapport n'a cependant pas fait l'objet de restitution. Certaines recommandations ont toutefois vu le jour depuis lors, à l'exemple des Schémas directeurs d'aménagement des régions économiques.

Le Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire (MEHAT) a souhaité élargir et approfondir la réflexion engagée dans l'évaluation de 2006 en s'interrogeant non seulement sur les instruments juridiques, institutionnels ou techniques, mais plus largement sur le rôle de la politique d'aménagement du territoire, de son organisation et de ses modalités de mise en oeuvre, en incluant les politiques publiques des principaux intervenants en matière d'utilisation de l'espace (transports, tourisme, secteurs sociaux, différents concessionnaires, etc.).

Il a également souhaité également disposer d'éléments de comparaison entre les expériences étrangères et l'expérience tunisienne, de sorte de tirer des enseignements de ces expériences par rapport au contexte tunisien. Enfin, il attend de cet exercice des propositions concrètes pour réduire ou lever les difficultés de coordination ou de cohérence dans l'implantation notamment des grands projets d'infrastructures et d'équipements.

Pour ce faire, le MEHAT a sollicité l'appui de l'Agence française de développement (AFD), dans le cadre du Mémoire d'Entente pour un Dialogue Stratégique signé le 23 avril 2009 entre le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI) et l'AFD, pour engager avec le MEHAT une réflexion sur la politique tunisienne d'aménagement du territoire.

Le projet de coopération entériné lors de la signature du Mémoire d'Entente pour un Dialogue Stratégique, prévoit en effet que l'AFD et le MDCI, appuyés par un Groupe de suivi du Mémoire d'Entente, pourront engager conjointement des travaux de réflexion sur des sujets de politique publique, sur des thèmes qui ne soient pas nécessairement en lien direct avec le financement de projets, mais qui répondent à des préoccupations communes.

Concernant le sujet retenu, il est à noter que l'Agence française de développement est engagée avec ses partenaires tunisiens dans différents projets étroitement liés à la problématique de l'aménagement du territoire : transport urbain, assainissement rural,

*assainissement et réhabilitation des quartiers populaires, ou anciens, appui à la décentralisation ...*⁵

II. Objectifs de l'étude

Les termes de référence (TDR) précisent que la finalité de l'étude est de contribuer à l'amélioration des performances de la politique d'aménagement, notamment en termes d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de durabilité, de sorte qu'elle participe au mieux à l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre du XIème Plan ou d'autres documents stratégiques.

A cet effet, les objectifs assignés à l'étude dans les TDR sont les suivants :

- analyser les processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques d'aménagement du territoire, ainsi que les modalités de coordination intersectorielle et d'articulation des niveaux central et local, au regard de l'évolution des réalisations et des résultats observés en matière d'aménagement du territoire tunisien ;
- clarifier les objectifs visés par cette politique ;
- situer le modèle tunisien par rapport à différentes expériences internationales, de sorte de mieux apprécier les orientations ou pratiques dont pourrait s'inspirer la politique d'aménagement du territoire tunisienne ;
- proposer différentes recommandations visant à améliorer les processus d'élaboration, de mise en oeuvre et de suivi de la politique d'aménagement du territoire.

1. Réalisation de l'étude

Le pilotage de l'étude a été assuré de manière conjointe par :

- La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire
- L'Agence Française de Développement, à la fois à travers son agence de Tunis et sa direction centrale.

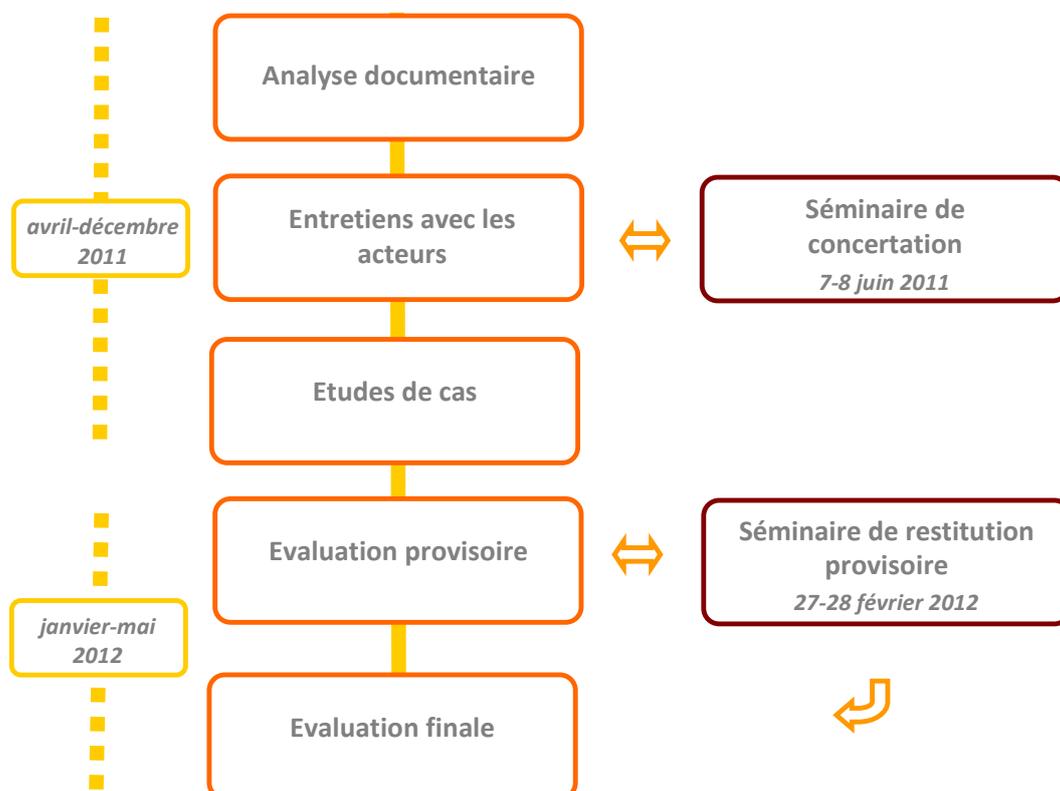
L'étude a été réalisée par un groupement de bureaux d'études franco-tunisien :

- Idéaconsult (groupe Studi) a notamment assuré la coordination de l'étude au niveau tunisien et mené les investigations de terrain auprès des différents acteurs de l'aménagement du territoire,
- Ingérop Conseil et Ingénierie a apporté son appui méthodologique et son expertise dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement régional.

⁵ Ces éléments de contexte sont tirés des termes de référence de l'étude.

2. Les étapes de la démarche

Les principales étapes de la démarche sont présentées sur la figure ci-dessous et sont précisées par la suite.



Les étapes de réalisation de la mission ont été les suivantes :

- **analyse documentaire** : cette analyse a porté sur les différents documents d'orientation stratégique en matière d'aménagement du territoire (SDATN, Schémas Régionaux, etc.) mais aussi sur les documents de planification socio-économique. Elle a également porté sur les différentes études et évaluations réalisées sur le sujet. De manière plus large, elle s'est appuyée sur différentes publications relatives à l'aménagement du territoire et à la question régionale en Tunisie. Elle a également valorisé une revue de presse réalisée sur une année sur un quotidien de référence (« *La Presse de Tunisie* ») permettant de cerner les différents débats en cours suite à la révolution de janvier 2011 sur les questions d'aménagement du territoire et de développement régional. Cette analyse est présentée dans l'annexe n°2.
- **Entretiens avec les acteurs** : une soixantaine d'acteurs ont été rencontrés à travers deux campagnes d'entretiens individuels menées en avril et mai 2011 avec les principales structures parties prenantes de l'aménagement du territoire en Tunisie. Ces entretiens se sont caractérisés de manière générale par l'expression d'une grande diversité de points de vue et d'opinions dans la foulée des changements politiques de janvier 2011. Les personnes sollicitées se sont exprimées à la fois en tant que représentant des différentes institutions visées mais aussi en tant que personnes qualifiées formulant des points de vue plus larges sur les questions d'aménagement du territoire.
- **Séminaire de concertation (7 et 8 juin 2011)** : regroupant une centaine de personnes pendant deux jours, le séminaire de concertation de lancement de la mission a permis de faire le point sur les principales problématiques d'aménagement du territoire posée aux échelles nationale, régionale et locale. La restitution du séminaire est présentée dans l'annexe n°5.
- **Etudes de cas** : neuf études de cas ont été réalisées afin d'analyser avec précision des cas pratiques présentant des problématiques d'aménagement du territoire emblématiques de la situation tunisienne. Ces études de cas ont permis d'analyser à la fois des structures, des programmes, des territoires, des opérations ou des thématiques pertinents à des degrés variés sur les questions d'aménagement du territoire et d'en tirer des enseignements opérationnels utiles à l'évaluation. Ces études sont présentées dans l'annexe n°6.
- **Evaluation provisoire** : le document d'évaluation provisoire a tiré partie des différentes étapes précédentes pour réaliser le bilan diagnostique de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie et formuler une évaluation ainsi que des préconisations.
- **Séminaire de restitution provisoire (27 et 28 février 2011)** : regroupant une centaine de personnes pendant deux jours, le séminaire de restitution provisoire a permis de débattre en profondeur des différents points d'évaluation et des préconisations proposées dans l'évaluation provisoire. Les différents points d'évaluation et de préconisation proposés ont fait l'objet d'un accueil favorable et ont été confortés et enrichis à travers les débats. La restitution du séminaire est présentée dans l'annexe n°7.
- **Evaluation finale** : l'évaluation finale a formalisé le rapport de rendu et intégré les résultats du séminaire de restitution provisoire.

Il convient de souligner quelques points de contexte particulier au déroulement de la mission :

- Initialisé avant la révolution de janvier 2011, le lancement de la mission a été décalé de trois mois suite à celle-ci.
- La dimension participative de l'évaluation, initialement plutôt formelle en raison du contexte politique, s'est révélée être essentielle à la démarche suite aux changements politiques intervenus en janvier 2011. Les deux campagnes d'entretiens et les deux séminaires réalisés ont permis des expressions variées des différents acteurs et des échanges riches avec ceux-ci. Ils ont permis de débattre des principaux points d'évaluation proposés et des préconisations afférentes. Les résultats présentés dans le présent rapport en retirent une valeur plus nette qu'un seul exercice mené sur une base documentaire.

III. Définition du champ et des notions de bases orientant l'évaluation

1. Champ de l'évaluation

► Une évaluation spécifique par rapport aux modèles du genre

L'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie part du constat d'une distinction entre :

- une politique explicite d'aménagement du territoire formulée par le SDATN et portée par la DGAT disposant de moyens limités et peu opérante dans les faits,
- de fortes pratiques implicites d'aménagement du territoire à travers les interventions des secteurs, notamment au titre du volet de développement régional de la planification socio-économique.

Dans ce contexte, l'évaluation se présente sous une forme particulière, distincte des pratiques usuelles en la matière même si elle reprend les grands principes de méthode :

- 1 - Il ne s'agit pas d'une évaluation des succès ou limites d'une **politique d'aménagement du territoire** dont les objectifs seraient explicitement formulés et qui serait dotée de programmes opérationnels de mise en œuvre.

Une telle politique d'aménagement du territoire n'existe pas en Tunisie.

La politique affichée comme telle n'a pas doté d'outils de mise en œuvre opérationnelle et constitue davantage une démarche d'étude et d'affichage politique.

- 2 - **la planification socio-économique** (à travers son volet de développement régional) constitue une politique d'aménagement du territoire de fait, mais souvent partielle et implicite et qui connaît de fortes limites.

Il s'agit d'une politique de développement économique et social dont les dimensions territoriales sont incomplètes et nettement cloisonnées selon les secteurs. Elle est généralement focalisée sur l'échelle régionale.

Les dimensions territoriales de l'intervention des secteurs ne sont pas assumées comme une véritable politique d'aménagement du territoire et la simple somme de celles-ci ne peut constituer une telle politique. Il n'existe guère à l'heure

actuelle d'objectifs d'aménagement du territoire à l'aune desquelles ces pratiques qui façonnent le territoire tunisien pourraient être jugées.

L'évaluation s'efforce d'identifier la portée et les limites de telles pratiques mais ne peut guère les évaluer comme une véritable politique d'aménagement du territoire, celles-ci ne se présentant pas comme telle. On peut toutefois rappeler que le plan est décliné au niveau des différents gouvernorats.

- 3 - L'enjeu de la présente démarche est de réaliser l'évaluation d'une organisation où l'aménagement du territoire n'est pas là où il se donne mais est en partie opérant là où il n'est pas assumé comme tel. Cette organisation présente des limites et contraintes fortes qu'il convient d'identifier et sont le cœur de la présente évaluation.

L'articulation insuffisante entre les dimensions territoriales des interventions sectorielles et les différentes échelles du territoire (nationale, régionale, locale) constituent ainsi des aspects essentiels de l'évaluation et des propositions à même d'en découler.

L'évaluation analyse les outils, les processus et les pratiques d'aménagement du territoire en Tunisie. Elle porte un jugement sur la pertinence et la performance de ces outils, processus et pratiques.

Elle est étayée sur un recueil sélectif de données (indicateurs, entretiens, séminaires, analyse documentaire).

► Champ de l'évaluation

Est évalué ce qui relève :

- des politiques explicites et affichées d'aménagement du territoire : par exemple le SDATN
- des logiques territoriales implicites des politiques sectorielle (par exemple, le secteur des transports)
- des pratiques implicites d'aménagement du territoire
- des réflexions, propositions et projets en cours (livre blanc sur la régionalisation, débats en cours).

2. Des notions de base à clarifier pour baliser l'évaluation

Il existe aujourd'hui une certaine confusion entre différentes notions qu'il est souhaitable d'éclaircir pour orienter l'évaluation.

► Planification socio-économique

La **planification socio-économique** consiste à prévoir la stratégie d'intervention des politiques publiques en la déclinant selon les différents secteurs d'activité qui la constitue. Des objectifs sont fixés à ces différents secteurs d'intervention et sont déclinés en programmes d'actions permettant de les atteindre. Les budgets et moyens opérationnels des différents départements sectoriels permettent de mettre en œuvre ces programmes d'action.

En Tunisie, la planification socio-économique est concrétisée dans des Plans Nationaux de Développement orientant les interventions publiques sur une période de cinq ans. Les derniers en date sont les Xème Plan (2002 – 2006), XIème Plan (2007-2011) XIIème Plan (2010-2014).

Cette planification socio-économique a le mérite de traduire la stratégie effective des différents départements sectoriels dans une cohérence d'ensemble. Sa limite est toutefois de ne pas être territorialisée et de prendre en compte de manière limitée les orientations définies dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

► Aménagement du territoire

L'**aménagement du territoire** est une pratique visant à mettre en cohérence et en synergie les différentes interventions sectorielles des politiques publiques dans une perspective territoriale. Considérant que les différentes échelles et réalités territoriales appellent des réponses adaptées de ces interventions publiques, elle vise à coordonner les différentes interventions sectorielles pour élaborer des réponses adéquates aux enjeux propres à chaque territoire. Démarche transversale et intersectorielle, elle se traduit essentiellement par l'établissement d'une planification stratégique territoriale et par la coordination interministérielle territoriale.

La politique d'aménagement du territoire n'est pas incarnée par un département chargé de la mettre en œuvre de manière opérationnelle à travers des dispositifs et des budgets propres, sauf de manière marginale. Cette politique est mise en œuvre par l'ensemble des départements sectoriels à travers leurs budgets et dispositifs propres. Il est pour cela nécessaire que ses objectifs soient clairement fixés (planification stratégique territoriale), la coordination interministérielle effective et le portage politique assumé.

La politique d'aménagement du territoire est avant tout une politique publique. Sa nature territoriale et transversale la place toutefois dans une interface privilégiée avec le secteur privé et la société civile. De la qualité des partenariats établis dans ces deux champs dépend pour une part notable le succès de cette politique.

► Planification territoriale stratégique

La **planification stratégique territoriale**. Cette planification est réalisée à travers la caractérisation des territoires à différentes échelles, le décryptage de leurs problématiques d'aménagement et de développement ainsi que la définition

de stratégies capables d'y répondre. Elle peut se traduire par différents documents élaborés à différentes échelles (nationale, régionale ou locale). Les trois niveaux sont couverts en Tunisie avec le SDATN au niveau national, les SDARE au niveau régional et les SDA au niveau local. La portée effective de la planification stratégique territoriale est toutefois une question récurrente et dépend notamment du caractère interministériel de son élaboration et de sa mise en œuvre ainsi que du portage opérationnel et politique dont elle fait l'objet.

► Coordination interministérielle

La **coordination interministérielle** est essentielle à la fois à la définition et à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Les objectifs déterminés dans la planification stratégique territoriale sont mis en œuvre par les différents départements sectoriels. La coordination interministérielle est ainsi nécessaire pour permettre aux départements sectoriels de bien intégrer les dimensions territoriales de leurs activités en fonctions des objectifs définis et de coordonner leurs interventions selon les différents types de territoires. Cela se traduit par des dispositifs de type comités interministériels d'aménagement du territoire.

► Echelles d'intervention et types de territoires

La politique d'aménagement du territoire distingue et articule différentes **échelles d'intervention** ainsi que différents **types de territoires**. Il s'agit de l'essence même de cette politique que de définir ces différentes clefs de lecture territoriales pour définir les interventions les mieux adaptées.

Les échelles pertinentes en termes d'aménagement du territoire sont de niveau national, régional et local. Une quatrième échelle infra-régionale peut être définie mais n'a que peu de rôle en terme d'aménagement du territoire (le gouvernorat en Tunisie).

Les types de territoires peuvent varier selon les espaces considérés : espaces urbains, espaces ruraux, espaces de montagne, espaces littoraux, etc. Ces types de territoires peuvent appeler des interventions ciblées et des modulations spécifiques des politiques publiques.

► Organisation institutionnelle et aménagement du territoire

L'organisation institutionnelle des fonctions et des compétences n'est pas neutre dans la définition et dans la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire. Elle lui permet de déployer ses moyens de la manière la plus efficace pour formuler et atteindre les objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

- La **déconcentration** est une organisation territoriale de l'Etat lui permettant d'organiser ses moyens de manière à répondre au mieux aux objectifs

d'aménagement du territoire. Elle doit permettre la définition et la mise en œuvre des politiques publiques aux échelles les plus adaptées (nationale, régionale, locale). L'Etat est susceptible d'établir à ces niveaux déconcentrés une **programmation** des politiques publiques permettant la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Quand cette déconcentration est associée à une décentralisation, les échelons déconcentrés de l'Etat sont les partenaires des collectivités territoriales. A la programmation propre à l'Etat et à ses services déconcentrés s'ajoute alors une **contractualisation** entre l'Etat et les collectivités territoriales pour mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire. L'échelle déconcentrée de l'Etat en Tunisie aujourd'hui est celle du gouvernorat.

- La **décentralisation** consiste en la mise en place de collectivités territoriales de plein droit contrôlées par des élus et disposant de compétences propres associées aux moyens nécessaires à leur mise en œuvre (dotations ou ressources fiscales). Les collectivités territoriales sont à même de formuler et de mettre en œuvre les dimensions régionales et locales de la politique d'aménagement du territoire. La décentralisation actuelle en Tunisie n'existe qu'au niveau communal, avec toutefois un certain nombre de réserves : couverture partielle du territoire national par le niveau communal (35%), faiblesse des compétences et des moyens des collectivités.
- le **principe de subsidiarité** consiste à attribuer une compétence au niveau territorial le mieux à même de la traiter. La question territoriale étant pour une part essentielle une question d'échelle, une subsidiarité efficace est un gage d'efficacité de la politique d'aménagement du territoire.

► Aménagement du territoire et développement durable

développement durable. La politique d'aménagement du territoire consiste en une matérialisation territoriale et stratégique d'une démarche de développement durable. Elle articule au prisme territorial les dimensions économiques, sociales et environnementales. Elle s'efforce de sortir des arbitrages sectoriels de court terme pour s'inscrire dans le temps long de la planification stratégique.

3. Organisation méthodologique de l'évaluation : une approche à trois échelles : nationale, régionale et locale

A. UNE EVALUATION REALISEE PAR ECHELLES

L'évaluation est menée sur l'approche par échelle déjà préfigurée dans les séminaires :

- échelle nationale. C'est à cette échelle qu'ont vocation à être définies les politiques portant sur l'ensemble du pays. Il s'agit d'une échelle prenant en compte les dispositifs existant au niveau central ayant une portée sur l'ensemble du pays.
- échelle régionale. Il s'agit de l'échelle comprise entre le niveau national et le niveau local. Elle est double en Tunisie car se réfère à la fois à l'échelle des grandes régions économiques et à celle des gouvernorats. Il s'agit d'une échelle potentielle de programmation du développement.
- échelle locale. Il s'agit de l'échelle infra-gouvernementale, sur laquelle existent aujourd'hui les communes et les conseils ruraux. Cette échelle est en particulier celle de la gestion des services de proximité, du développement local et de la planification urbaine.

B. POINTS TRAITES A CHAQUE ECHELLE

Chacune des échelles d'évaluation (nationale, régionale, locale) est traitée de la manière suivante :

► 1 – Bilan synthétique des interventions d'aménagement du territoire

- 1.1 - Rappel des principales caractéristiques de la politique d'aménagement du territoire : **objectifs** initiaux, structures, procédures, **outils**, documents de planification et de programmation, institutions et processus institutionnels, etc. et principales **pratiques**
- 1.2 – Bilan des actions réalisées, évolution des réalisations et des résultats (cf étape 1) : synthèse des **écarts** (constat)

Ce bilan est réalisé sur la base des données qualitatives et quantitatives de l'analyse descriptive : analyse documentaire, entretiens, séminaire de concertation, études de cas.

Des compléments factuels ciblés (**indicateurs**) sont établis pour préciser ces analyses au regard des premiers éléments d'évaluation.

► 2 – Evaluation des interventions d'aménagement du territoire

- 2.1 - Questions évaluatives
- 2.2 - problématiques d'évaluation répondant aux questions évaluatives (items)
- 2.3 - Synthèse évaluative à travers une grille de lecture des problématiques au filtre des critères d'évaluation : pertinence, efficience, efficacité, cohérence,.

► 3 – Préconisations pour renouveler la politique d'aménagement du territoire

- 3.1 - Liste des préconisations, justification, description, éléments de mise en œuvre

Bilan-diagnostic de la politique d'aménagement du territoire

Le bilan diagnostic de la politique d'aménagement du territoire a pour objectif de :

- définir les principes mis en œuvre par la politique d'aménagement du territoire et de considérer leurs évolutions à travers le temps,
- identifier les grandes évolutions du territoire tunisien sur le plan socio-économique, démographique et économique, etc.,
- d'identifier en quoi les objectifs de la politique d'aménagement du territoire ont pu influencer sur la trajectoire des territoires tunisiens.

Le bilan diagnostic est réalisé en traitant les points suivants :

- Un bref historique de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie permettant de recenser les différentes mesures prises en la matière et leurs évolutions,
- L'analyse des principaux aspects de la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle est actuellement mise en œuvre,
- Le bilan des réalisations et l'analyse des écarts de la politique d'aménagement du territoire qui permet d'analyser les objectifs de celle-ci au regard des évolutions constatées,
- Un retour d'expériences internationales en matière de politiques et pratiques d'aménagement du territoire permettant une mise en perspective de l'expérience tunisienne.

I. Bref historique de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie

La politique d'aménagement du territoire est passée depuis l'indépendance par quatre phases majeures :

- la planification économique a connotation « développement régional » durant les années 60
- l'émergence et la consolidation de l'aménagement du territoire dans les années 70 et 80
- le rattachement de la DGAT au Ministère de l'Environnement dans les années 1990-2002
- le rattachement de la DGAT en 2002 au nouveau au Ministère de l'Equipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire

A. LA PLANIFICATION ECONOMIQUE A CONNOTATION « DEVELOPPEMENT REGIONAL » DURANT LES ANNEES 60

Au lendemain de l'indépendance, la préoccupation de l'Etat était centrée sur les disparités entre les régions aussi bien économiques que sociales : sous-développement, pauvreté,

illettrisme, disparités entre la frange littorale et l'arrière pays (le littoral accaparant 51% de la population totale, on y consomme 89% de la production de l'électricité, on y trouve 84% des lits d'hôpitaux,...).

Cette situation a été à l'origine des politiques d'aménagement menées par l'Etat, et qui ont visé principalement la «tunisification» de l'appareil de production, en nationalisant les fermes agricoles et les industries dirigées par les colons et en renforçant l'administration tunisienne par des cadres et des techniciens tunisiens, l'administration ayant été considérée comme l'emblème de l'autorité de l'Etat et le moteur du développement économique, du progrès social et de l'édification d'une société moderne. Les préoccupations de l'Etat vacillaient entre les obligations de « bâtir » l'Etat tunisien : administration, infrastructures tant à l'échelle nationale qu'à celui de la métropole Tunisoise, et la nécessité de faire face aussi bien aux déséquilibres territoriaux qu'à la course à l'urbanisation, qui obligeaient de plus en plus l'Etat à équiper et à aménager les villes.

Au début des années 60, durant la période dite « d'économie planifiée » l'effort de l'Etat s'est concentré sur le développement économique avec la création de pôles de développement régionaux. Durant ces années 60, peu d'études d'aménagement du territoire ont été réalisées et presque aucun instrument de planification urbaine ou d'aménagement du territoire n'a été promulgué.

Sur le plan institutionnel, l'urbanisme était géré par un service technique lié au service de l'urbanisme au sein du secrétariat d'Etat aux travaux publics et à l'habitat. A la fin des années 60, ce service a été transformé en direction groupant les services de la construction, de l'habitat et de l'aménagement du territoire.

En 1969, un ministère de l'aménagement du territoire et du tourisme (MATT) est constitué suite à l'adoption du tourisme comme axe de développement économique et l'essor fulgurant qu'a connu ce secteur, lequel essor a nécessité une démarche de planification spatiale à l'échelle nationale.

Puis en 1970 un Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (CIAT) est institué avec l'objectif de mettre en œuvre un développement équilibré des différentes régions du pays.

B. LES ANNEES 70 ET 80 : L'EMERGENCE ET LA CONSOLIDATION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les premières années de la décennie 1970-1980 ont vu la promulgation de deux lois encourageant le développement d'une industrie exportatrice⁶, et engageant la libéralisation de l'économie et son ouverture au capital privé sous forme d'investissement direct. L'essor de l'industrie, le développement du tourisme, le mouvement spontané d'urbanisation consécutif à l'occupation irrégulière des terres publiques et privées, ont créé l'essentiel des villes.

Les premières années de la décennie 1970-1980 ont vu l'élaboration d'une série d'études stratégiques⁷ commandées par l'Etat en vue de définir une organisation rationnelle du développement spatio-socio-économique du pays. L'organisation du territoire est devenue

⁶ loi n° 72-38 du 27 avril 1972 : Cadre juridique à l'exportation suivi par la mise en place d'un cadre d'incitations des industries manufacturières (de substitution) loi n° 74-74 du 4 août 1974

⁷ Parmi les études on peut citer : « Villes et Développement », « Villes et armature urbaine », et « Décentralisation industrielle »,...

un impératif pour l'Etat suite à plusieurs facteurs dont : le boom démographique, l'importance de l'exode rural, l'expansion urbaine démesurée, ...

Ces études ont conduit l'Etat à créer de nouvelles institutions d'aménagement du territoire et à élaborer des instruments d'organisation de l'espace à ses divers niveaux hiérarchiques (SNAT, SRAT et PDU).

En 1970, la direction de l'aménagement du territoire est placée sous la tutelle du Ministère de l'Economie.

En 1972, le Grand Tunis est institué en Territoire du District de Tunis, et l'organisme technique appelé « District de Tunis » est mis en place en 1974 en tant qu'organisme chargé d'assurer la planification, le contrôle et le suivi de l'urbanisation de la capitale. Durant la même année, la Direction de l'aménagement du territoire est rattachée au Ministère de l'Equipeement et structurée en quatre groupes d'études intervenant dans le Nord-Ouest, le Nord-est, le Centre et le Sud.

Durant les années 70 plusieurs études ont été réalisées :

- par la Direction de l'aménagement du territoire : Villes de Sfax en 72, Sousse et Gabès en 73,...
- par le District de Tunis : S.D.A.U. de Tunis, le Plan Régional d'Aménagement, l'étude des décharges contrôlées, l'étude du marché de gros,...
- des études sectorielles : Schéma directeur routier du Grand Tunis, les Schémas directeurs d'assainissement, d'eau potable,...
- une centaine de plans d'aménagement durant la deuxième moitié des années 70.

En 1979 a été promulgué le Code de l'urbanisme, et ce code n'est en réalité qu'une simple révision du texte de 1943 qui a servi de base à l'aménagement de l'espace urbain jusqu'à la fin des années 1970 (Belhédi, 1990), avec des défaillances en ce qui concerne l'articulation entre urbanisme, aménagement du territoire et planification socio-économique.

Au niveau de la planification économique, est créé en 1985 le Commissariat Général au Développement Régional et à l'Aménagement du Territoire (COGEDRAT, 1985-1987), chargé de promouvoir le développement économique à l'échelle régionale, à partir de la fusion de la CGDR avec la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) du Ministère des Travaux Publics et de l'Habitat. La création du COGEDRAT a coïncidé avec l'achèvement du premier Schéma d'Aménagement du Territoire (SNAT) qui a été élaboré en 1985, le démarrage de l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement du territoire SRAT pour chacune des régions (NE, NO, CE, CO, Sud) et l'élaboration des plans d'aménagement des centres ruraux.

Cette période a vu la multiplication des structures et des programmes (Agence Foncière d'Habitation, Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine, Agence Urbaine du Grand Tunis, Programme de Développement Rural, etc.) sans prendre en considération la nécessité de coordonner leurs interventions, ce qui a conduit à des politiques incohérentes.

Il faut dire que ces structures et programmes ont été créés pour répondre à des besoins conjoncturels : c'est le cas des programmes de développement ruraux (PDR) qui ont été mis en place pour faire face à l'ampleur de l'exode rural et l'expansion des gorbivilles et des cités populaires autour de Tunis. Ces PDR étaient destinés, par la création de l'emploi et l'amélioration des infrastructures rurales à la réduction sinon à la maîtrise de cet exode.

C. 1990-2002 : LA MONTEE EN PUISSANCE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET LEUR PRISE EN COMPTE DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Suite à la conférence de Rio en 1991, il a été décidé de prendre en compte la protection de l'environnement et de la nature dans les programmes de développement et d'aménagement. Cette prise en compte s'est traduite par « l'intégration » de la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire au sein du Ministère de l'Environnement sous une nouvelle appellation « Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire – MEAT ».

Sur le plan juridique, l'événement majeur est la promulgation du code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (C.A.T.U.) en 1994, remplaçant le code de l'urbanisme de 1979.

Sur le plan institutionnel, cette période a été marquée par la création de l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral (A.P.A.L.) en 1995 et du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.) en 1996.

Sur le plan technique, l'événement majeur de cette décennie est l'élaboration du deuxième Schéma directeur d'aménagement du territoire national SDATN, après celui de 1985. Basé sur le concept de développement durable, ce SDATN vise la mise en place d'une stratégie à long terme du territoire national.

Les orientations du SDATN décrivent **le difficile compromis entre améliorer le bien-être du citoyen tunisien ou satisfaire les demandes des investisseurs** privés, nationaux ou extérieurs.

Le document affirme d'une part que « l'intérêt national **exigera que l'on mette l'accent sur les lieux les mieux situés pour faire face à la concurrence internationale** », et ajoute dans le même temps « qu'il faudra **veiller à ce que les différenciations économiques ne se transforment pas en distorsions sociales** qui deviendraient insupportables ».

Durant cette période, 40 Schémas directeurs d'aménagement des grandes agglomérations urbaines et des zones sensibles et les Atlas de tous les Gouvernorats du pays ont été élaborés.

D. EN 2002 : RATTACHEMENT DE LA DGAT DE NOUVEAU AU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET FINALISATION DES GRANDES ETUDES STRATEGIQUES ET SECTORIELLES

En 2002, la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire a été rattachée de nouveau au Ministère de l'Équipement et de l'Habitat pour devenir Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire

Cette période a été marquée par la finalisation du schéma directeur d'aménagement du Grand Tunis et la poursuite de l'élaboration des Schémas directeurs d'aménagement des grandes agglomérations urbaines et des zones sensibles.

Aussi, cette période a été marquée par l'élaboration des études thématiques importantes permettant d'améliorer la connaissance des spécificités économiques et physiques des différentes régions du pays, d'apporter un éclairage en rapport avec les nouveaux enjeux de la mondialisation et d'aider les structures de l'aménagement du territoire à prendre des décisions sur certains thèmes précis.

Il s'agit des études sur la stratégie d'aménagement du milieu rural, les études des schémas directeurs d'aménagement des régions économiques, l'inventaire des paysages naturels, les zones d'activités, le renforcement de la compétitivité des grandes agglomérations urbaines, les plates-formes logistiques et la mise en place des systèmes d'information géographiques et des banques de données numériques servant de base à l'élaboration des stratégies d'aménagement du territoire.

II. Principaux aspects de la politique d'aménagement du territoire

A. CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

Le code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (C.A.T.U.) est **la principale source juridique** organisant l'aménagement du territoire et l'urbanisme en Tunisie. Promulgué en 1994, le CATU a apporté quelques modifications par rapport au code de l'urbanisme de 1979, il s'agit principalement de :

- Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National (S.D.A.T.N.) qui n'était pas inclus dans le code de 1979 ;
- remplacement des Plans Directeurs d'Urbanisme (P.D.U.) par des Schémas Directeurs d'Aménagement (S.D.A.) des agglomérations urbaines.
- Les S.D.A. de zones sensibles constituent une innovation, qui traduit la montée de la préoccupation écologique. Ces instruments concernent principalement les zones dont l'équilibre des écosystèmes est soit altéré soit menacé.

Sur le plan procédural, le mode d'approbation du SDATN n'est pas indiqué dans le C.A.T.U., alors que l'acte d'approbation détermine en grande partie la valeur juridique du document approuvé.

L'article 7 prévoit une approbation par décret mais elle ne concerne que les S.D.A. des agglomérations urbaines et des zones sensibles.

Le manque de détail est flagrant en ce qui concerne les modes d'approbation des documents de planification spatiale, entraînant des lacunes majeures dans l'effectivité des grands choix et des grandes orientations nationales en matière d'aménagement du territoire.

Du point de vue institutionnel, l'aménagement du territoire fait intervenir de multiples structures gouvernementales, parmi lesquelles le Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire représente le principal acteur. Actuellement, d'autres ministères interviennent et jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire, tels que le Ministère de l'Intérieur et du Développement Local, le Ministère du Développement Régional, le Ministère de la Coopération Internationale,....

Outre les collectivités publiques locales, les concessionnaires (STEG, ONAS, Tunisie Télécom) ou encore les établissements fonciers (AF.H., AF.T., A.F.I.) jouent aussi un rôle important en matière d'aménagement du territoire.

Le Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire constitue le pivot de l'architecture institutionnelle en la matière. C'est lui qui assume la responsabilité de

la mise en place de l'essentiel des documents d'aménagement du territoire (SDATN, SDA d'agglomération ou de zone sensible,...).

Toutefois, le Schéma directeur national et les Schémas directeurs des agglomérations urbaines notamment, **sont souvent soit ignorés soit insuffisamment pris en compte** par les acteurs sectoriels tels que les ministères du transport, de l'éducation, de la santé ou les opérateurs de réseaux dans l'élaboration de leurs propres plans et programmes d'aménagement et d'investissement.

En dépit de la multiplicité des acteurs en matière d'aménagement du territoire, la coordination demeure l'un des grands problèmes. En effet, les pratiques sectorielles restent dominantes, d'où les difficultés de mise en cohérence des actions en matière d'aménagement du territoire.

B. PRINCIPAUX MODES D'INTERVENTION

L'aménagement du territoire en tant qu'action pour l'accompagnement du développement économique des territoires et la réduction des inégalités spatiales en termes économiques ou sociaux se situe en amont du processus de planification, de programmation et de réalisation. Il n'est pas entendu comme exécution d'un projet mais comme moyen d'enclencher différentes mesures, qui permettent la programmation de projets structurants et le financement de leur mise en œuvre.

Les outils d'intervention dans l'aménagement du territoire mettent en rapport les S.D.A., à travers le plan-programme, et d'autres instruments dont principalement :

- Les Schémas directeurs d'infrastructures ;
- Les Schémas directeurs de transport ;
- Le Plan de développement économique et social ;
- Les Plans d'aménagement urbain (P.A.U.).

Il s'avère que la non institutionnalisation des plan-programmes n'a pas permis au SDA de servir de cadre de référence pour la planification régionale. En effet, lors de la discussion des orientations régionales, dans le cadre de l'élaboration d'un plan économique et social, rares sont les régions qui se sont prévaluées du plan-programme pour faire admettre au Ministère du Développement Economique, le bien-fondé de leurs choix.

Parfois, on assiste même à un choix de projets qui contredisent certaines dispositions du **plan-programme et du S.D.A.** Ainsi, la faible articulation entre planification spatiale et planification socio-économique est l'une des caractéristiques principales de la planification du développement en Tunisie.

Par ailleurs, les opérateurs publics définissent leurs programmes de réalisation dans le cadre de **Schémas directeurs d'infrastructures**, tels que ceux de l'électricité, de l'assainissement, de l'eau potable, des télécommunications et du schéma directeur routier.

Des exemples existent, qui illustrent l'articulation entre certains de ces schémas directeurs et les S.D.A. d'agglomérations et/ou les PAU des villes. En effet, tous les opérateurs engagés dans l'élaboration d'un Schéma directeur d'infrastructure sont contraints de prendre comme bases les axes de développement urbain de la ville, tel que définis par le S.D.A. ou par le PAU pour les petites et moyennes villes.

Parfois, en l'absence d'organisme de coordination, certaines composantes du S.D.A. ou du PAU à l'échelle d'une ville sont réalisées plusieurs années après l'élaboration du S.D.A. ou du PAU.

D'autres exemples montrent, au contraire, qu'en dépit de la définition de projets structurants et en l'absence d'un organisme assurant l'interface entre le S.D.A. et les opérateurs, ainsi qu'en l'absence de volonté de réaliser ces projets, les dispositions du S.D.A. ne sont pas mises en œuvre. Cela montre que le meilleur document d'aménagement ne vaut que par les relais institutionnels qui lui donnent sens et consistance.

Ainsi, l'intervention à travers le plan-programme du SDA, conçu comme le point d'articulation entre planification spatiale et planification économique, est faiblement mise à contribution lors de l'élaboration du plan économique et social, il en est de même, à l'échelle locale, où les aménagements spatiaux du PAU et les affectations du sol sont parfois dépassés par la réalité du terrain. Il y a donc, une totale absence de prise en compte de l'espace comme l'un des facteurs économiques importants. De ce fait, à l'échelle régionale, **le S.D.A. représente un outil d'aménagement du territoire qui ne joue que faiblement son rôle d'instrument de développement.**

La faible utilisation par les régions du plan-programme traduit la prééminence de la planification sectorielle et le refus d'intégrer l'espace comme l'une des composantes de la planification.

C. CADRES STRATEGIQUES MIS EN PLACE

Les stratégies adoptées dans la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire depuis l'indépendance montrent que généralement ce sont les choix politiques qui ont guidé et marqué l'aménagement du territoire et non l'inverse. Cet état de fait explique l'absence de stratégies dans ce domaine et renseigne sur les raisons qui poussent les décideurs à ballotter la Direction de l'Aménagement du Territoire (D.A.T.) entre divers départements ministériels.

En effet, l'Etat doit tenir compte de plusieurs contraintes, comme l'équité sociale et la rentabilité économique qui sont à la fois les défis et les enjeux fixés par les documents d'aménagement du territoire et notamment le SDATN pour les prochaines décennies.

Mais, d'un autre côté, le SDATN ainsi que les différents S.D.A. des agglomérations ou des zones sensibles, censés être des outils centraux de la planification, occupent en fait un rôle bien modeste et leur mise en œuvre n'est pas garantie par des attributions juridiques, mais dépend de **l'existence d'institutions « transversales » susceptibles d'assurer la flexibilité et la continuité**, ainsi que la coordination, des actions stratégiques indispensables dans tout processus de planification.

D. MODALITES DE FINANCEMENT

La mise en œuvre des orientations d'aménagement du territoire **dépend des moyens financiers d'appui alloués aux acteurs concernés** pour la réalisation de ces options et des modalités d'affectation et de gestion de ces ressources.

Or, les différents constats émanant des études d'évaluation des plans d'aménagement urbain⁸ et des programmes de réhabilitation et de rénovation urbaines convergent pour montrer que le financement de l'aménagement du territoire a toujours été étroitement tributaire du budget de l'Etat et des subventions publiques. A titre d'exemple, les affectations des espaces proposées par les SDA ou les PAU, sont dépendantes dans une large mesure de la disponibilité gratuite des terrains domaniaux, sinon du système de "dons" de terrains de la part des particuliers. Cette situation ne permet pas au territoire tunisien d'entrer dans une dynamique "attractive-compétitivité", ce qui constitue un obstacle à la mise à niveau du territoire national, des territoires régionaux et des territoires locaux.

Aujourd'hui, l'État reste la principale autorité en matière d'aménagement : c'est lui qui fixe les objectifs, qui contrôle la répartition du budget entre les régions, qui accorde les subventions, les crédits, les aides à la localisation des entreprises ou les exonérations fiscales.

Les documents de planification spatiale, qui sont par essence des plans de moyen-long termes, conçus et planifiés pour satisfaire les besoins en logements, en équipements et en infrastructures des générations présentes et des générations futures **ne peuvent être mis en œuvre sans la mobilisation de fonds financiers suffisants** (Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire - F.I.A.T., Finances Communales, Finances Régionales, Dotations Initiales, etc.).

Ni les communes, ni les regroupements de communes, ni les agences foncières, ni les départements ministériels ne sont en mesure de constituer des réserves foncières pour satisfaire les besoins présents et les besoins futurs en logements, en équipements, en infrastructures et en zones d'activités, mais l'État non plus n'est plus en mesure de financer seul la politique d'aménagement du territoire, de nouveaux acteurs sont indispensables.

E. MESURES D'INCITATION POUR ATTENUER LES DISPARITES REGIONALES

Plusieurs mesures ont été mises en place par l'Etat depuis les années 70 pour encourager les investissements directs étrangers (IDE), libéraliser davantage son économie et l'intégrer dans l'économie mondiale.

Parmi les principales mesures on peut citer la promulgation de la loi de 1972 encourageant les activités exportatrices avec à la clé des investissements extérieurs dans le textile et l'habillement, puis la mise en place de réformes économiques à la fin des années 80 traduite par un libéralisme accru et une plus grande ouverture sur l'extérieur, ainsi qu'un gros investissement dans l'enseignement, la formation et l'infrastructure. Dans le domaine industriel cette période a connu une diversification du tissu industriel avec le développement des industries mécaniques, électriques, cuir et chaussures, agro-alimentaire.

La mise en place des réformes a continué durant les années 90 en faveur d'un appui au secteur privé tunisien, à travers la mise à niveau du tissu industriel et un développement des infrastructures (télécommunications, pôles technologiques).

Toutefois, cette stratégie s'appuyait sur une logique fondée sur les idées d'efficacité et de compétitivité des villes et une métropolisation favorisant les grandes villes côtières. Le

⁸ Banque Mondiale, Réforme du cadre des projets urbains d'aménagement & Direction de l'Urbanisme - Ministère de l'Équipement et de l'Habitat ; Réforme de l'élaboration et de l'approbation des plans d'aménagement urbain

dernier SDATN préconisait un renforcement de la structure spatiale de la Tunisie autour et à partir de l'axe littoral oriental associé à l'agglomération tunisoise : soit un réaménagement du territoire tunisien répondant à l'ouverture mondiale.

Par ailleurs, pour encourager le développement des régions « défavorisées » appelées « zones de développement régional », le code d'incitation aux investissements encourage l'installation d'entreprises dans ces zones à travers des incitations fiscales⁹ et financières¹⁰, en fonction des activités définies par décret, et ce, dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat ainsi que dans certaines activités de services.

Une étude¹¹ a été élaborée afin d'évaluer les incitations à l'investissement pour le développement régional et voir si les aides utilisées pour la localisation des activités économiques permettent d'atténuer les disparités régionales existantes, a montré que la dynamisation de l'investissement privé n'est pas, principalement et essentiellement, une question d'incitation : des faiblesses de gouvernance économique, en particulier la prévisibilité et la transparence du cadre réglementaire, ainsi que la contestabilité des marchés, constituent des contraintes importantes pour la promotion de l'investissement privé dans les régions défavorisées.

F. LA PLANIFICATION SOCIO-ECONOMIQUE

La planification socio-économique est centralisée au niveau du ministère de la planification et de la coopération internationale. Le commissariat général au développement régional (CGDR) gère un découpage régional en 4 régions (Tunis et région Centre-Est, et trois offices de développement du Sud, du Nord-Ouest et du Centre-Ouest).

Ces offices régionaux de développement interviennent au sein des 24 gouvernorats dans le cadre des unités de développement régional qui assistent les gouverneurs dans la planification régionale. Ces dispositifs qui caractérisent la régionalisation du processus de planification, sont caractérisés par les limites suivantes :

- Les gouvernorats sont dépourvus de profils d'ingénieurs leur permettant d'assister les conseils régionaux de gouvernorats
- Le découpage territorial des 24 gouvernorats est trop restreint
- Les conseils régionaux des gouvernorats sont des instances consultatives dans le processus de planification

En réalité, la planification socio-économique correspond à une sorte de territorialisation des politiques sectorielles destinées à la promotion du développement local. La concentration

⁹ Avantages fiscaux sous forme d'exonération de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pendant les 10 premières années et abattement de 50% de ces revenus ou bénéfices durant les 10 années suivantes, la déduction totale des revenus ou bénéfices réinvestis dans la souscription du capital initial ou à son augmentation y compris les bénéfices réinvestis au sein de la société elle-même, et enfin une exonération de la contribution au FOPROLOS (Fonds de Promotion de Logement pour les Salariés) pendant les 5 premières années d'exercice.

¹⁰ Avantages financiers sous forme d'une prime d'investissement, et d'une prise en charge de la cotisation patronale au régime légal de la sécurité sociale (CNSS)

¹¹ Ghazouani K. ; « Les incitations à l'investissement pour le développement régional en Tunisie : une évaluation ; Région et Développement n° 31-2010 ; pp. 169-200

des pôles économiques sur le littoral tunisien a entraîné des déséquilibres territoriaux importants.

A titre d'exemple, on constate une absence de cohérence entre la politique d'implantation des zones industrielles de l'AFI (agence foncière industrielle) et les politiques de planification urbaine. Les plans d'aménagement urbains (PAU) ne prévoient pas suffisamment de zones industrielles, ce qui implique que les réserves destinées aux zones industrielles sont implantées dans les terres agricoles ou sur les terres domaniales après déclassement par le ministère de l'agriculture.

Les conséquences de cette absence de cohérence entre planification spatiale et politique d'implantation des zones industrielles sont multiples, et se traduisent par un étalement urbain, une consommation des terres agricoles fertiles, et une faible commercialisation des zones industrielles du fait de leur éloignement des pôles urbains.

Cette même absence de cohérence est constatée aussi entre les politiques de planification urbaine et les politiques de développement touristique de l'agence foncière touristique (AFT) et les programmes fonciers de l'agence foncière d'habitation (AFH) et les programmes de logement de la société nationale immobilière de Tunisie (SNIT).

G. QUELLE ARTICULATION ENTRE UNE POLITIQUE FORMELLE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES LOGIQUES TERRITORIALES IMPLICITES DES POLITIQUES SECTORIELLES ?

Les logiques territoriales correspondent à des approches institutionnelles qui traduisent des modes d'interventions sectorielles. Les régions correspondant aux gouvernorats obéissent à **des politiques dites régionales qui correspondent en réalité à des politiques sectorielles.**

En réalité la prédominance des actions sectorielles, limitent l'application des logiques territoriales. C'est ce qui explique la « non applicabilité » des approches basées sur l'aménagement du territoire.

La prédominance des politiques sectorielles est considérée par les gouvernorats, comme des dispositifs prioritaires et des orientations beaucoup plus importantes que celles définies par l'aménagement du territoire.

L'articulation entre planification territoriale et planification socio-économique obéit au découpage en gouvernorats qui est caractérisé par la prédominance des projets économiques. De ce fait, la planification territoriale en dépit de son caractère multisectoriel, n'est pas considérée comme une approche régulatrice.

La prédominance des projets économiques est considérée comme une pratique, bien que sectorielle, et un moyen d'engager des projets économiques qui constituent pour les populations dans les différentes régions, des actions sectorielles, signe de l'intérêt porté par les responsables politiques aux différentes régions.

Alors que les **politiques d'aménagement du territoire sont perçues comme des activités complexes et à faible applicabilité**, les **projets économiques sectoriels sont perçus comme des actions réelles.**

Les actions sectorielles sont considérées plus comme des produits que des processus. En réalité, les actions sectorielles suscitent l'intérêt des populations, car elles sont perçues comme des produits à finalité immédiate. En revanche, l'aménagement du territoire est considéré plus comme un processus qu'un produit.

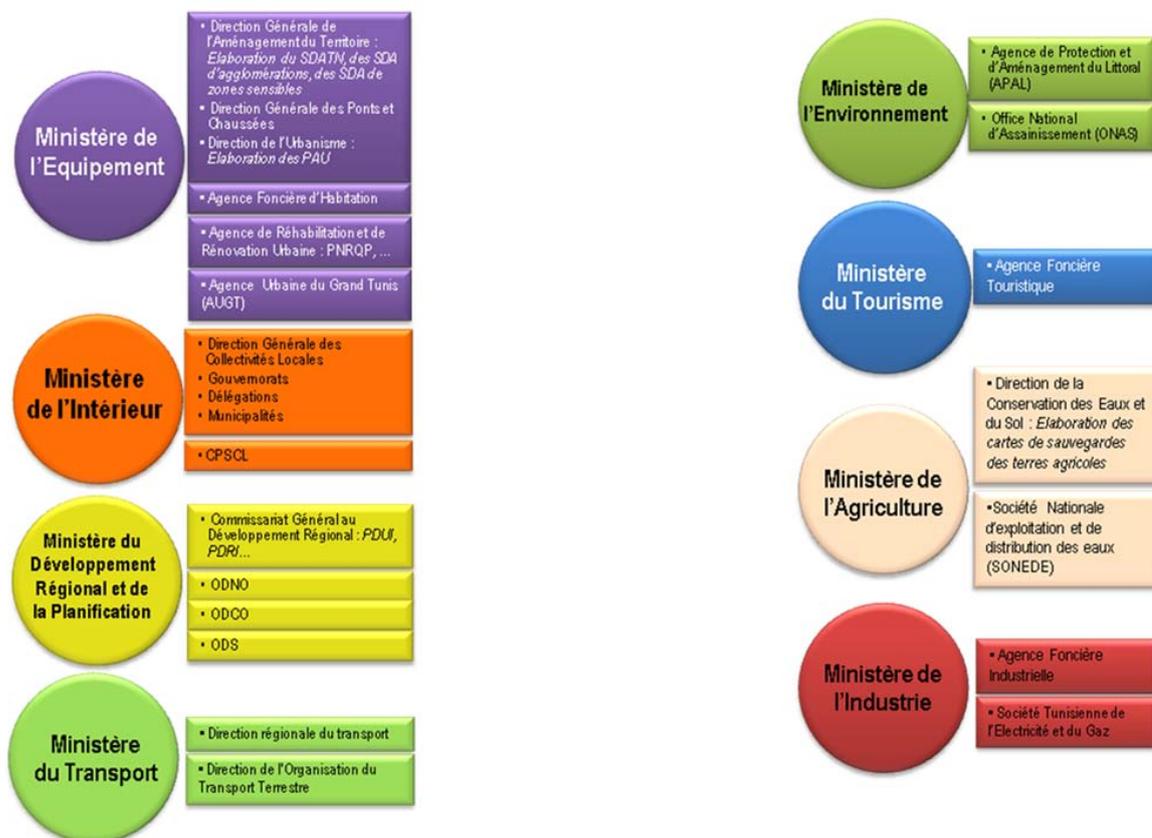
Les responsables régionaux et les populations sont de ce fait intéressés par les réalisations à effet immédiat et considèrent que les actions en matière d'aménagement du territoire sont des actions complexes et dont l'applicabilité dépend de plusieurs facteurs que les populations et les responsables à l'échelle régionale considèrent comme des types d'actions qui leur paraissent assez théoriques.

Les actions de développement à l'échelle régionale sont généralement assurées par le gouverneur. La « durée de vie » d'un gouverneur dans un gouvernorat n'excède pas deux à trois ans. De ce fait, le gouverneur assure la mise en œuvre des projets, avec l'assistance des représentants des différents ministères.

Ces actions qui ont une applicabilité relativement courte dans le temps, sont très appréciées par les responsables régionaux qui peuvent ainsi se mettre en valeur au cours de la réalisation des projets. Par rapport à ce type de projet, la planification urbaine apparaît

comme une pratique complexe et peu valorisante, parce qu'elle n'est ni à la portée des responsables régionaux ni à la portée des populations.

► Principaux ministères et organismes intervenant en 2012 dans l'aménagement du territoire



III. Bilan des réalisations et analyse des écarts de la politique d'aménagement du territoire

1. La méthode

Le bilan de la politique de l'aménagement du territoire tunisien pour la période 1996 – 2011 est établi en comparant les objectifs annoncés de cette politique avec ses résultats observés. Sur cette base sont identifiés les écarts, identification qui permettra d'établir un diagnostic de l'efficacité de cette politique et à partir de ce diagnostic d'engager en deuxième partie l'évaluation proprement dite. Ce diagnostic s'appuie sur des indicateurs quantitatifs et des données qualitatives.

► Indicateurs quantitatifs et données qualitatives

Les indicateurs quantitatifs permettent de comparer des objectifs initialement quantifiés à des résultats quantifiables et de déterminer les écarts entre les deux. Deux conditions préalables sont nécessaires :

- que l'objet de l'évaluation, la politique d'aménagement du territoire dans le cas présent, soit décliné dans un programme chiffré avec un échéancier,
- que l'appareil statistique soit en mesure de fournir les informations nécessaires avec la périodicité souhaitable.

Dans le cas de la présente évaluation, ces deux conditions ne sont pas réunies.

Le SDATN, seul document officiel de la politique d'aménagement du territoire pour la période, comporte des plans - programme par secteurs d'intervention mais qui ne sont pas quantifiés.

Les différents Plans de Développement (Xème, XIème et XIIème Plans) comportent un chapitre « Développement Régional ». Toutefois, ces chapitres ne sont pas déclinés en programme quantifiés et le domaine couvert par ces chapitres ne recouvre pas intégralement celui plus vaste de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, si l'appareil statistique en Tunisie est satisfaisant au niveau national pour les données macro - économiques et sociales, il reste encore insuffisant dans ces domaines aux niveaux régional et local, échelles nécessaires pour juger de la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire.

Des données qualitatives ont donc du être valorisées pour mettre en œuvre l'évaluation à partir des différentes étapes de la mission (analyse documentaire, entretiens, résultats des séminaires, études de cas).

► L'analyse des écarts et le diagnostic

L'élaboration de ce bilan comprend deux phases :

- une première phase d'analyse des écarts compare les objectifs initiaux de la politique d'aménagement du territoire au niveau national avec les résultats et les

réalisations fournis par des indicateurs quantitatifs. Sur la base de ce constat est réalisée une analyse des écarts observés. Cette première phase est faite au niveau national pour lequel on dispose de sources statistiques.

- Une deuxième phase établit un bilan global des écarts de la politique d'aménagement du territoire aux trois échelles d'analyse en prenant en compte des données qualitatives permettant de pallier les insuffisances statistiques, et de compléter le constat.

► Du bilan – diagnostic aux problématiques d'évaluation

Sur la base de ces analyses ont été identifiées les problématiques de l'évaluation à partir de laquelle sont formulées des préconisations et propositions.

2. Les objectifs initiaux de la politique d'aménagement du territoire

Les objectifs initiaux de la politique tunisienne d'aménagement du territoire pour la période ont été identifiés à partir des documents officiels suivants :

- le **Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National (SDATN)**, engagé en 1996 et approuvé en 2008 est la référence en titre, de cette politique,
- le chapitre relatif au « Développement Régional » des **Plans Nationaux de Développement (PND)** successifs : Xème (2002-2006), XIème (2007-2011) et XIIème (2010-2014), dont le domaine d'intervention recouvre une partie importante du champ de l'aménagement du territoire.

A. LES OBJECTIFS DU SDATN

Les principaux objectifs du SDATN

- La protection des ressources naturelles et des zones sensibles : environnement et protection du milieu,
- La maîtrise de la population et son maintien dans les zones intérieures,
- La lutte contre l'habitat spontané, la protection contre les inondations, et la maîtrise foncière,
- Le développement régional,
- La lutte contre la pollution dans les grandes villes et le développement des transports urbains,
- Une meilleure exploitation des potentialités offertes,
- Le développement des grandes infrastructures de transports,
- Une meilleure intégration du territoire national dans l'espace maghrébin.

Objectifs spécifiques du volet développement régional du SDATN

- 1 - Le renforcement des infrastructures de liaisons
- 2 - Le développement industriel :

- développer l'industrie dans les grandes agglomérations : Tunis, Sousse, Sfax
- développer l'industrie dans les zones de décentralisation : bassin du sud-est et les zones de décentralisation
- développer les industries mécaniques, électriques, électroniques, textiles, chaussures
- structurer le triangle chimique Gabès- Gafsa - La Skhira
- création d'un technopole d'industrie pharmaceutique et de chimie fine
- création de districts industriels.
- 3 - Le développement agricole et rural
- développement sectoriel : focaliser l'effort sur les zones « intensifiables », rationaliser les secteurs de productions, réorganiser les filières
- productivité agricole : concilier productivité et diversité du système d'exploitation
- structures foncières : poursuivre la rationalisation du système foncier
- espaces de production : identifier les spécificités des zones de production, en vue d'une meilleure adaptation des objectifs de l'aménagement, d'organisation et de développement
- développement durable : diversifier les sources de revenus, améliorer les conditions de vie, assurer un équilibre entre population, ressources et environnement naturel
- habitat rural : création de villages intégrés
- 4 - Les technopoles régionales : dans les secteurs du textile - habillement, de l'environnement et des énergies renouvelables, l'agro-alimentaire...
- 5 - Produits de base : définir une stratégie de collecte, stockage et de distribution

► Une mise en œuvre implicite du SDATN à travers les secteurs ?

Lancé en 1996, le SDATN n'a été approuvé qu'en 2008, il n'a pas été mis en application et il est par conséquent difficile de dresser un constat des écarts entre ses objectifs et ses résultats.

Toutefois, pendant cette longue période d'élaboration, des échanges ont toujours eu lieu entre les responsables de l'aménagement du territoire (DGAT) et les autres ministères à travers le CIAT, des commissions sectorielles, différentes réunions avec le Ministère de la Planification et des contacts informels.

Ces échanges formels et informels ont permis une certaine prise en compte réciproque entre le futur SDATN et les politiques sectorielles, les ministères en charge de celles-ci conservant toutefois leur capacité de choisir et de décider.

► Les Schémas Directeurs d'Aménagement des Régions Economiques (SDARE)

Le Xème Plan (2007-2010) a prévu l'instauration de régions économiques pour constituer un cadre de coordination entre les gouvernorats. La DGAT avait anticipé cette proposition en lançant dès 2005 des études d'élaboration de six Schémas Directeurs d'Aménagement des Régions Economiques (SDARE) pour les zones suivantes : Nord-Ouest, Centre-Ouest, Sud-ouest et Sud-Est (finalisés en 2009), Nord-Est et Centre-Est (finalisés en 2010). Ces six

SDARE ont été approuvés par les Conseils Régionaux des Gouvernorats. Il n'est pas prévu que ces documents soient approuvés par un texte juridique.

Le SDARE décline de manière spécifique les objectifs du SDATN dans chaque région économique. Il doit être également en conformité avec le chapitre « Développement Régional » des Plans de Développement. Le SDARE est élaboré en concertation avec les ministères sectoriels et les Conseils Régionaux qui les approuvent. Le SDARE est toutefois dépourvu de moyens spécifiques de mise en œuvre et n'a pas de caractère prescriptif. Il constitue un document exploratoire et de référence significative.

B. LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT REGIONAL DU XIIEME PLAN (2010-2014)

Les objectifs des Xème PLAN (2002 – 2006) et XIème Plan (2007-2011) sont rappelés en annexe.

La stratégie et les actions en matière de développement régional et local du XIIème Plan s'inscrivent dans la logique du programme gouvernemental « Ensemble relevons les défis » lancé fin 2009. Le XIIème Plan a donc été mis en œuvre moins d'une année. Cependant, les objectifs de ce Plan donnent une idée des logiques officielles de développement régional et d'aménagement du territoire dominantes en Tunisie avant la Révolution de janvier 2011.

Les grands objectifs du XIIème Plan

- Le développement de la structure de l'économie
- Le renforcement de la compétitivité et l'amélioration de la productivité
- Le renforcement de l'économie mondiale
- La préservation des équilibres financiers
- L'investissement dans le capital humain
- L'instauration de l'économie environnementale
- La consolidation du développement régional

Les cinq axes de la consolidation régionale

Le renforcement des régions en matière de développement

- renforcement du rôle des conseils locaux en matière de planification (élaboration des plans de développement locaux) et de programmation
- consolidation des ressources propres des conseils régionaux et mise en place d'un système de financement régional
- élaboration et exécution d'une stratégie nationale de coopération internationale décentralisée
- rôle accru à la société civile à travers des contrats de partenariat

Diversification de la base économique, impulsion de l'investissement et consolidation de l'emploi

- développement des infrastructures de base, notamment autoroutières, en vue d'une meilleure liaison entre les régions de l'intérieur et les régions côtières
- mobilisation et rationalisation de l'exploitation des ressources hydrauliques en vue de consolider le secteur agricole dans les économies régionales
- consolidation du secteur de la pêche mobilisation et rationalisation de l'exploitation des ressources hydrauliques en vue de consolider le secteur agricole dans les économies régionales
- développement de l'industrie, assise de la diversification des économies régionales avec la mise en place d'espaces modernes d'activités (zones industrielles en particulier dans les zones de développement régional)
- diversification du produit touristique et augmentation des capacités d'hébergement dans les zones de développement régional
- promotion des ressources humaines, création de 3 écoles d'ingénieurs dont deux dans l'intérieur, renforcement de la capacité d'accueil des centres de formation dans les régions

Meilleur développement des zones prioritaires

- L'intervention du programme concerne 90 délégations dont 40 dans les gouvernorats frontaliers, 21 dans l'axe médian et 29 côtières.
- poursuite du programme de développement agricole intégré visant l'impulsion du développement local avec l'exécution de nouveaux programmes
- réalisation du programme de développement des quartiers périphériques des grandes villes
- nouveau plan d'action à moyen et long terme sur les 5 gouvernorats frontaliers
- plan d'actions visant le développement des régions sahariennes

Garantir la qualité de vie et le développement durable

- amélioration du taux de desserte en eau en milieu rural
- augmentation du taux de raccordement au réseau d'assainissement
- poursuite de la mise à niveau des établissements de santé dans les régions
- amélioration de l'activité d'animation de jeunesse
- renforcement de l'activité sportive dans toutes les régions
- poursuite de la consolidation de l'infrastructure culturelle dans les régions

- poursuite de l'effort pour améliorer le niveau de vie de la population des quartiers périphériques aux grandes villes

Impulsion du développement local et garantie de l'efficacité à l'action municipale

- poursuite du processus de décentralisation et renforcement de la démocratie locale,
- amélioration des indicateurs de la qualité de vie dans l'administration municipale
- renforcement de la participation du secteur privé dans l'offre des services municipaux
- octroi aux municipalités de nouvelles prérogatives dans le domaine de la coopération décentralisée
- maîtrise des mécanismes de planification des investissements municipaux, mobilisation des financements et constitution de réserves foncières
- révision à l'horizon 2014 des plans d'aménagement de 110 municipalités
- plan d'action spécifique pour la maintenance et la restauration des anciens quartiers au sein des villes
- promulgation d'une loi organique pilote spécifique à Tunis
- institution d'une structure technique unifiée au niveau des grandes municipalités
- augmentation de 10% des crédits réservés au fonds commun des collectivités locales

On observe dans le XIIème Plan une affirmation plus forte des objectifs de développement régional au regard des grands objectifs macro – socioéconomiques avec notamment :

- une territorialisation plus précise distinguant les zones de l'intérieur et les zones côtières
- des dispositions visant à impulser le développement local.

C. SYNTHÈSE DES OBJECTIFS

a) SDATN et Plans de Développement

► **Des présentations distinctes**

Le chapitre « Développement régional » des différents Plans de Développement reprend plusieurs objectifs du SDATN, mais sous une forme et une logique différentes.

Certains objectifs d'aménagement du territoire du SDATN ne figurent pas comme tels dans le chapitre « développement régional » des Plans de Développement mais sont cependant présents dans d'autres chapitres sectoriels. Il s'agit notamment de :

- la protection des ressources naturelles et des zones sensibles : environnement et protection du milieu,
- la maîtrise de la population et son maintien dans les zones intérieures,
- la lutte contre l'habitat spontané, la protection contre les inondations et la maîtrise foncière,
- la lutte contre la pollution dans les grandes villes et le développement des transports urbains,
- les technopoles régionales.

► Des logiques différentes

Les Plans de Développement n'ont pas d'objectifs explicites d'aménagement du territoire mais ont un chapitre spécifique de « développement régional » qui recouvre une partie importante du champ de l'aménagement du territoire, en particulier celui où les problématiques de développement économique et social sont dominantes, en cohérence avec leur logique de planification macro-économique.

Ils définissent de fait une politique implicite d'aménagement du territoire reposant sur les caractéristiques du développement socio - économique des régions. Ces objectifs sont toutefois peu territorialisés. Par ailleurs plusieurs composantes clés des politiques d'aménagement du territoire y sont plus développées que dans le SDATN, à savoir la régionalisation du développement économique et social, les notions de solidarité et de complémentarité interrégionales, l'amélioration de la qualité de la vie, le rôle des collectivités locales dans l'aménagement du territoire, l'opportunité d'un développement local s'appuyant sur les potentiels régionaux et locaux.

A l'inverse, le SDATN développe moins les thèmes dominants du développement régional. Les problématiques spécifiques aux disparités régionales sont relativement peu développées. L'objectif de développement régional et de cohésion territoriale dans le cadre d'une croissance de niveau national est peu souligné.

Des écarts sensibles existent entre les deux types de documents sur les domaines et thèmes pris en compte, leur territorialisation, et le développement régional. Il existe toutefois de nombreuses convergences qui traduisent les échanges formels et informels entre la DGAT et les ministères sectoriels.

On relève une confusion entre les concepts d'aménagement du territoire et de développement régional.

b) *Analyse des objectifs prioritaires de la politique d'aménagement du territoire de la décennie*

Une synthèse des objectifs du SDATN et des Plans de Développement est réalisée pour déterminer les écarts entre ce qui a été visé par les politiques et ce qui a été effectivement réalisé.

Au nombre de cinq, ces objectifs sont présents pour l'ensemble de la période, dans les deux types de documents. Ils couvrent l'ensemble des domaines de la politique d'aménagement du territoire. Il s'agit :

- du développement économique des régions,
- de l'intensification des efforts en faveur des zones prioritaires,
- du renforcement de la déconcentration et de la décentralisation,
- de l'amélioration de la qualité de la vie,
- du renforcement du partenariat public – privé.

► Le développement économique des régions

Les objectifs de développement socio-économiques sont dominants dans la politique d'aménagement du territoire pratiquée de fait.

La politique de développement régional concerne de manière globale l'ensemble des régions sans distinction nette entre les régions littorales et celles de l'intérieur.

Le principal enjeu traité est l'impératif de compétitivité (interne et externe) des économies régionales. A cet impératif sont associés des objectifs spécifiques concernant les réseaux de transports, l'enseignement supérieur, la formation, la recherche – innovation ainsi que les grands équipements structurants.

La priorité du développement régional est donc en premier lieu le développement de l'économie nationale dont on escompte par retour des retombées régionales. Il ne s'agit pas d'une approche du développement conçue à partir des économies régionales et les problématiques spécifiquement territoriales apparaissent de fait en second rang par rapport à des objectifs globaux de croissance. Par exemple, le maintien des populations dans les régions intérieures est traité de manière secondaire.

Dans ce contexte, la politique d'aménagement du territoire apparaît au second rang par rapport à une politique de développement socio-économique régionale peu territorialisée et visant à une compétitivité globale.

► L'intensification des efforts en faveur des zones prioritaires

Cet objectif vise à infléchir et compenser une politique globale de développement régional basée sur la compétitivité et favorisant de fait les zones littorales plus développées. Les zones prioritaires visées sont en majorité situées dans les gouvernorats de l'intérieur à l'exception de quelques délégations situées dans les gouvernorats de Bizerte, Madhia, Sfax, Sousse, Gabès et Médenine.

Il s'agit d'actions de compensation visant à atténuer les effets déséquilibrants engendrés par le modèle dominant de développement du territoire sur ces territoires défavorisés.

► Le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation

Cet objectif vise à développer les compétences et les moyens des administrations et collectivités aux niveaux régional et local et à renforcer la démocratie locale.

Toutefois, les mesures préconisées pour atteindre cet objectif relèvent davantage de la déconcentration que de décentralisation. Seul la commune a aujourd'hui un statut de collectivité locale effectivement décentralisée, c'est-à-dire dirigée par une instance élue au suffrage universel. Le Gouvernorat est une instance administrative déconcentrée et le Conseil Régional qui y est associé n'est qu'un organe consultatif présidé par le Gouverneur.

► L'amélioration de la qualité de vie

Cet objectif prioritaire se décline en plusieurs sous-objectifs :

- l'amélioration de l'adduction en eau en particulier dans les zones rurales,
- l'augmentation du taux de raccordement aux réseaux d'assainissement,
- les plans de protection contre les inondations,
- la mise à niveau en matière d'équipements collectifs (santé, culturels, sportifs...)
notamment dans les zones rurales et les zones de l'intérieur,
- l'aménagement urbain.

► **Le renforcement des partenariats public – privé**

Cet objectif prioritaire se décline en plusieurs sous-objectifs :

- la consolidation du rôle du secteur privé en tant que moteur du développement, avec notamment pour responsabilité d'intensifier l'investissement dans les régions intérieures,
- l'intervention du secteur public pour intensifier le soutien aux zones prioritaires, développer l'infrastructure de base et les équipements collectifs et capitaliser les ressources humaines.

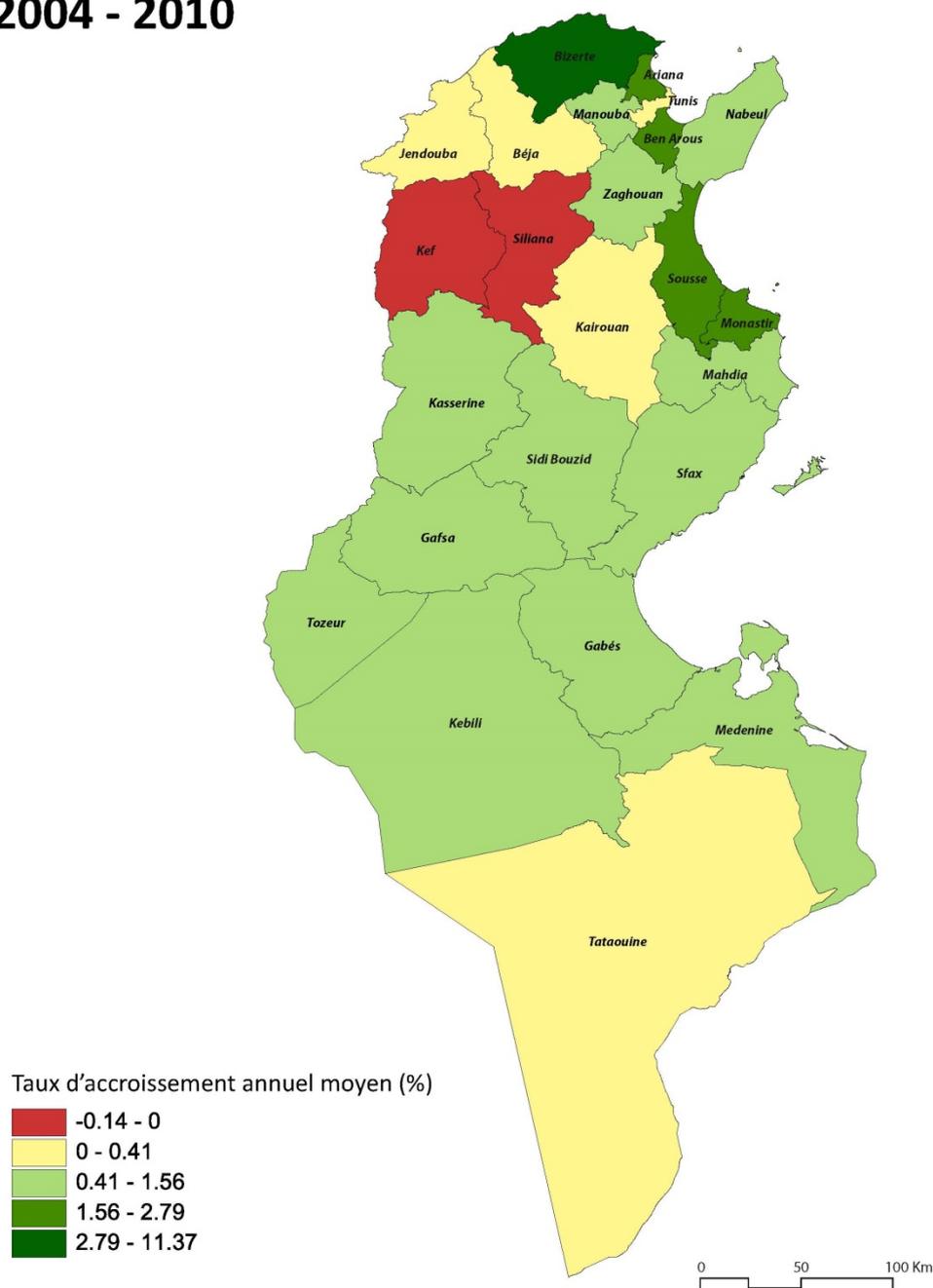
3. Le constat des résultats

Ce constat concerne les résultats, les réalisations des objectifs prioritaires.

A. LE DEVELOPPEMENT DES REGIONS

► Evolution de la population

Evolution de la population 2004 - 2010



Source: Institut National des Statistiques

| régions | Evolution de la population en pourcentage | | | | | | part relative des régions | | |
|-------------------|---|------------|------------|------------|-------------|------------|---------------------------|------------|------------|
| | 1994-2004 | | 2004-2011 | | 1994-2011 | | 1994 | 2004 | 2011 |
| | globale | annuelle | globale | annuelle | globale | annuelle | | | |
| Nord Ouest | -1,8 | -0,2 | 1,1 | 0,2 | -0,01 | 0 | 13,9 | 12,2 | 11,5 |
| Nord Est | 13,8 | 1,3 | 7,8 | 1,1 | 22,5 | 1,2 | 13,7 | 13,9 | 13,9 |
| district de Tunis | 22,2 | 2 | 8,9 | 1,2 | 37,2 | 1,8 | 20,9 | 22,6 | 23,2 |
| Centre Ouest | 3,5 | 0,3 | 5 | 0,7 | 8,8 | 0,5 | 14,7 | 13,7 | 13,3 |
| Centre Est | 19,4 | 1,8 | 16,6 | 1,6 | 33 | 1,7 | 21,3 | 22,5 | 23,4 |
| Sud Ouest | 5,6 | 0,5 | 6 | 0,8 | 12,5 | 0,7 | 6 | 5,7 | 5,6 |
| Sud Est | 9,8 | 0,9 | 6 | 0,8 | 16,5 | 0,9 | 9,5 | 9,3 | 9,1 |
| Tunisie | 12,3 | 1,2 | 7,7 | 1,1 | 20,8 | 1,1 | 100 | 100 | 100 |

La population tunisienne était de 8.890.300 hab. en 1994, 9.980.900 en 2004 et 10.740.600 en 2011, soit une croissance globale de 20,8% et annuelle de 1,15%, respectivement de 12,3% et 1,2% pour la période 1994-2004 et 7,7% et 1,1% entre 2004-2011. Il s'agit donc d'une **croissance modérée et régulière** sur longue période traduisant la fin de la transition démographique. Il faut cependant relativiser cette conclusion en raison de l'importance des flux migratoires vers l'étranger : 321.000 en 1977, 1.058.000 en 2008. On estime que les résidents tunisiens à l'étranger représentent environ 10% de la population tunisienne.

Au niveau des régions, sur la longue période, on observe une croissance pour l'ensemble des régions à l'exception de la région Nord-Ouest qui reste stable après une baisse de population de 1994 à 2004, suivie d'une très légère reprise.

Les trois régions Est littorales du Nord et du Centre se développent plus rapidement que celles de l'intérieur, leur poids relatif au niveau national est passé de 55,9% en 1994, 59,1% en 2004, 60,5% en 2011. A l'inverse les quatre régions de l'intérieur (avec le sud-est) représentent en 2011 moins de 40% de la population contre 44% en 1994. Certes **les écarts se sont accrus** mais sur le plan démographique **on ne peut parler d'un basculement massif** de la population tunisienne des zones intérieures vers les zones littorales. On note d'ailleurs que les régions intérieures ont connu, entre 2004 et 2011, un rythme annuel de croissance démographique supérieur à celui de la période précédente (1994-2004), alors que l'on observe le phénomène inverse pour les régions littorales. Le District de Tunis a connu la plus forte croissance sur longue période marquée par une baisse importante du rythme entre 2004-2011. La région Nord-Est a connu un rythme élevé sur les deux périodes, ce qui lui permet de devancer Tunis quant au poids démographique. La croissance de la région Nord-Est leur est inférieure mais supérieure à celles des zones intérieures. Pour ces dernières, la croissance est globalement faible, elle est même nulle pour le Nord-Ouest, mais proche de la moyenne nationale pour le Sud-Est.

Au niveau des gouvernorats (*voir carte*), sur la période 2004-2011, les croissances les plus importantes s'observent à l'Ariana, Ben Arous, Monastir, Sousse, la Manouba et Sfax (10%).

Les plus faibles s'observent à Beja, Tunis, Jendouba, Tataouine, Kairouan. Le Kef et Siliana sont les seuls gouvernorats ayant perdu de la population.

► La population active¹²

La population active est passée de 3.328.560 actifs en 2004 à 3.769.200 en 2010 et 3.844.500 en 2011 soit une croissance de 15,5% entre 2004 et 2011 soit une **croissance annuelle de 2.1%**.

Elle a été élevée dans les régions du Nord Est (2,9%), du Centre Est et du Centre Ouest (2,5%), faible dans les régions du Nord Ouest (1%) et du Sud Est (1,4%), relativement faible pour Tunis (1,7%) et le Sud Ouest (1,8%).

L'INS estime que l'augmentation de la population active entre 2010 et 2011 s'est traduite par une demande supplémentaire de 75 400 emplois. Il faut souligner l'écart aux niveaux national et régional entre une croissance démographique relativement modérée et une augmentation élevée de la population active. Ce différentiel constitue un facteur potentiel de chômage et d'intensification des flux migratoires. Il est particulièrement élevé dans les régions du Nord-Est et du Centre Ouest. Le niveau le plus faible concerne le District de Tunis et le Sud-Est.

► Les migrations

Ces évolutions démographiques s'expliquent vraisemblablement en grande partie par l'amplification des migrations internes des zones de l'intérieur et du Sud Est vers les trois régions littorales : Tunis, le Centre-Est et le Nord-Est. En 2004, dernières statistiques disponibles, les destinations principales des flux étaient :

- Tunis à partir des régions centrales et méridionales
- Sousse, Monastir et Sfax à partir du Centre Ouest

L'examen des données du recensement de 2011, notamment le constat de la forte croissance des grandes villes littorales, permet de penser que ces mouvements ont continué et se sont amplifiés en particulier vers le Centre Est. Ils concernent aussi le Nord Est.

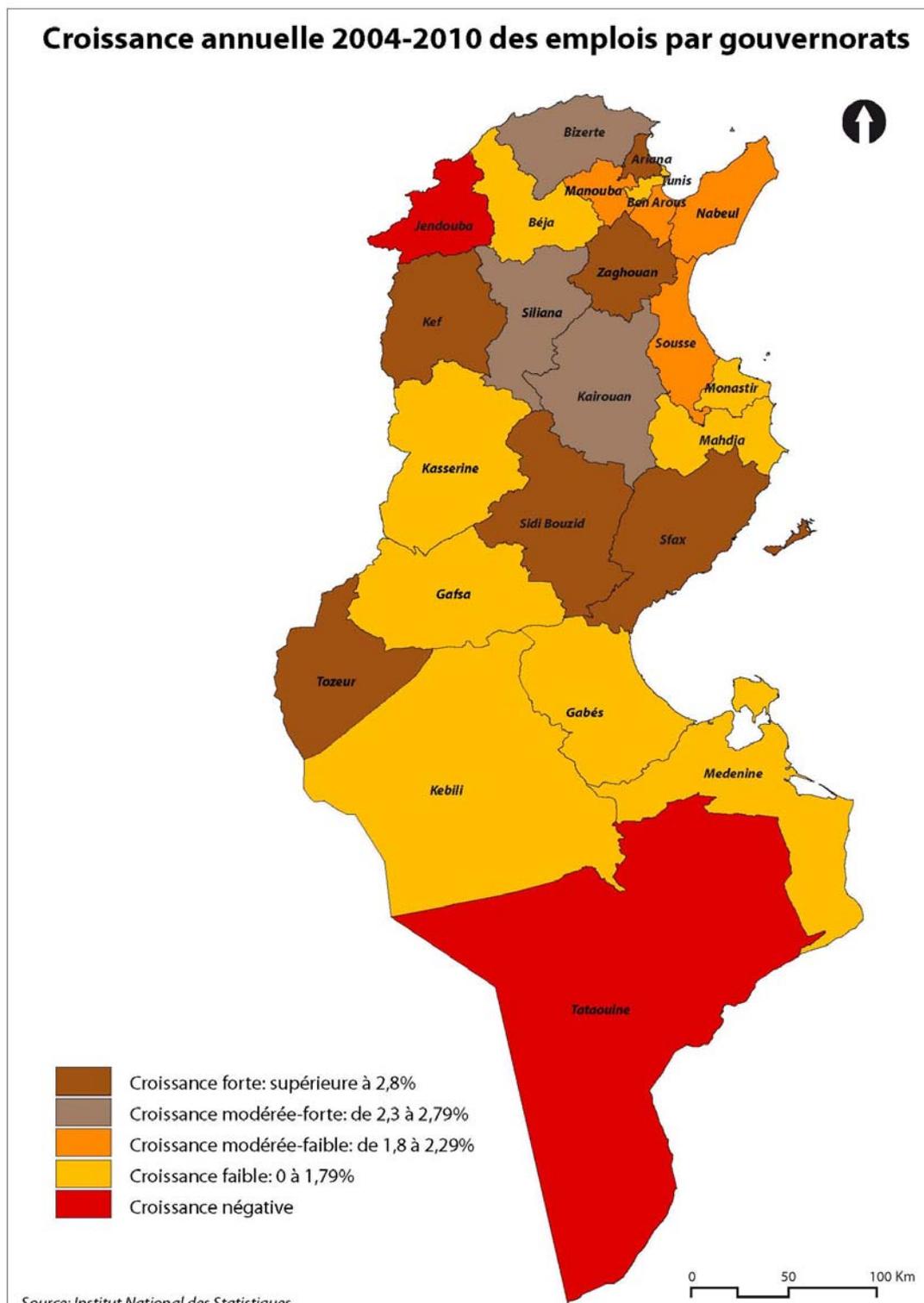
Les flux migratoires vers l'étranger ont connu une progression régulière, l'effectif de la communauté tunisienne résidente à l'étranger a connu l'évolution suivante : 321 000 en 1977, 437 000 en 1987, 845 000 en 2004 et 1.058 000 en 2008. L'effectif additionnel annuel moyen est passé de 11 600 par an entre 1977 et 1987 à 53 000 par an entre 2004 et 2008. Les tunisiens résidents à l'étranger représentent 10% de la population tunisienne. Les principales régions de départ sont le district de Tunis et les régions Est du Nord et du Centre, c'est-à-dire les principales zones réceptrices des migrations internes.

En conclusion, les évolutions démographiques (population totale et active, migrations internes et externes), sur longue et moyenne période, ont accru les inégalités régionales. A

¹² Données INS. La population active est constituée par les personnes d'âge actif (15 ans et plus) occupés ou en chômage au cours de la semaine de référence.

la base de ces disparités se trouve en premier lieu l'emploi et donc la situation économique des différentes régions.

► Evolution économique



> Croissance et revenus

Evolution annuelle comparée du PIB entre 2000 et 2010

| | PIB/PPA | PIB/PPA/habitant |
|---------|----------------|-------------------------|
| Tunisie | .+4,5 | .+3,5 |
| Algérie | .+3,7 | .+2,2 |
| Lybie | .+4,3 | .+2,2 |
| Maroc | .+4,9 | .+3,8 |
| Egypte | .+4,8 | .+3 |

source : Banque Mondiale

Durant la décennie 2000-2010, le Produit Intérieur Brut à Parité de Pouvoir d'Achat (PIB/PPA) a augmenté à un rythme soutenu de 4,5%an, malgré la baisse de 2009. Ce rythme est supérieur à ceux de l'Algérie et de la Libye mais inférieur à ceux de l'Egypte et du Maroc

Le PIB/PPA/hab. a nettement augmenté durant cette période au rythme de 3,5%an, rythme supérieur à ceux de l'Algérie, la Libye et l'Egypte mais inférieur à celui du Maroc

> L'emploi

Les emplois (Population Active Occupée) tunisiens ont augmenté de 14,8% entre 2004 et 2010 soit une croissance annuelle de **2,3%**, croissance légèrement supérieure à celle de la population active (2,1% an)

Au niveau des régions économiques, les croissances les plus fortes, supérieures à la moyenne nationale, sont celles du Nord-Est (2,2%) et du Centre Ouest (2,7%) et les plus faibles, inférieures à cette moyenne, les régions du Nord-ouest (1,8%), du District de Tunis (1,5%), du Sud-Ouest (1,0%) et du Sud-Est (0,7%), la région Centre-Est (2,2%) est en position médiane quasi-égale à la moyenne nationale.

Ces écarts de croissance n'ont pas bouleversé la part relative des régions au niveau de l'emploi. Cependant, ils ont modifié certaines positions régionales significatives des évolutions territoriales en cours en matière de répartition territoriale de l'emploi. La croissance relativement faible du District de Tunis lui a valu de perdre son premier rang au profit de la région Centre-Est. La forte croissance de la région Centre Ouest lui a permis de passer de la 5^{ème} à la 4^{ème} place en devançant le Nord-Ouest. La forte croissance du Nord-Est a permis de renforcer son poids relatif dans l'emploi national. Les deux régions Sud sont passées de 12,7% des emplois tunisiens en 2004 à 11,7% en 2010. Le poids des trois régions littorales (hors Sud-Est) est passé de 64,5% en 2004 à 65,3% en 2010, celui des trois régions intérieures est resté stationnaire.

En conclusion, le poids économique dominant du littoral s'est légèrement renforcé entraînant un accroissement des inégalités littoral/Intérieur mais sans susciter une « dépression » des régions intérieures Nord et Centre. Au niveau régional, c'est dans les deux régions Sud que la détérioration de leur situation a été la plus importante.

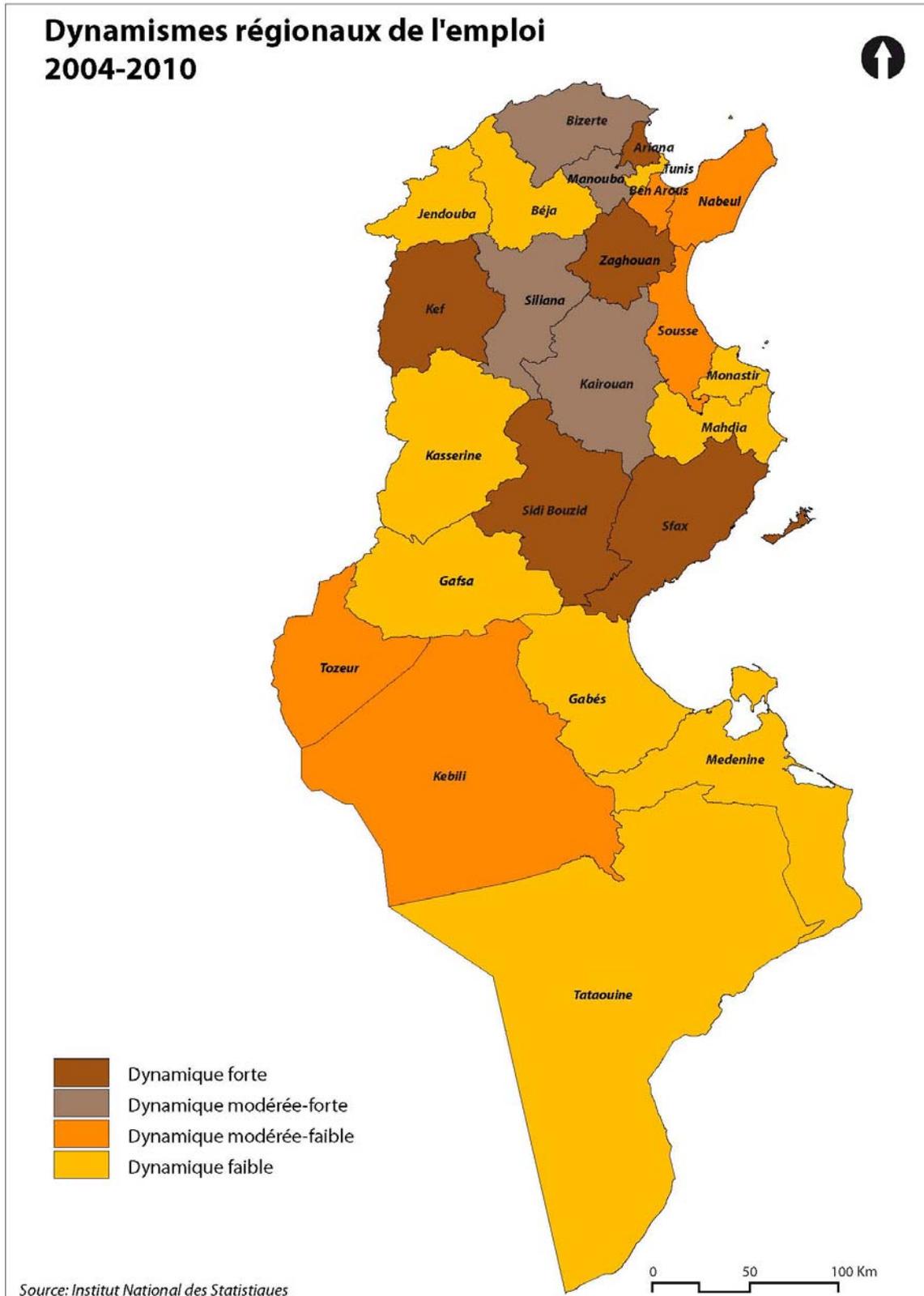
Cependant ces conclusions doivent être nuancées par la prise en compte des **situations très différentes des gouvernorats** notamment au sein d'une même région économique :

- Dans le Nord-Ouest, on constate des croissances de l'emploi à un rythme supérieur au taux national (Le Kef et Siliana) inférieur (Beja) voire une diminution des emplois (Jendouba)
- Dans le Nord-Est, le gouvernorat de Zaghuan a connu la croissance relative la plus forte de la Tunisie, On observe également que ni Bizerte, ni Nabeul ne sont en deçà de la moyenne nationale
- Dans le District de Tunis, la situation est sans équivoque. La faible croissance du gouvernorat de Tunis (0,2%) a entraîné la croissance modérée du District et sa rétrogradation en 2^{ème} position nationale. Les autres gouvernorats du District connaissent une croissance égale ou supérieure à la moyenne nationale, notamment l'Ariana.
- La forte croissance du Centre-Ouest est due en grande partie à celle des gouvernorats de Sidi Bouzid et dans une moindre mesure de Kairouan,
- La croissance élevée des emplois du gouvernorat de Sfax explique la première place de la région du Centre-Est. Celle des autres gouvernorats est modérée (Sousse), voire faible (Monastir, Mahdia)
- Les trois gouvernorats du Sud-Ouest enregistrent des croissances modérées (Tozeur) à faibles (Gafsa, Kebili).
- La faiblesse de la croissance du Sud-Est s'explique par celles de Gabès et Médenine et par la chute des emplois dans le gouvernorat de Tataouine.

Les croissances annuelles par gouvernorats sont un indicateur du **dynamisme de chaque gouvernorat en matière de création d'emploi**, facteur déterminant de la politique d'aménagement du territoire, mais ils n'indiquent pas la contribution au niveau national de chaque gouvernorat à la création d'emplois. Si on compare la part de chaque gouvernorat à la création d'emplois 2004-2010 avec sa part nationale dans l'emploi total 2004, on observe trois types d'évolutions :

- 1- les gouvernorats où la contribution à la croissance est nettement supérieure à leur part nationale ce qui indique un dynamisme spécifique non directement lié à leur masse initiale d'emplois. Les écarts positifs les plus élevés sont ceux des gouvernorats de Sfax, du Kef et de Zaghuan, en deuxième lieu de l'Ariana, de Kairouan, de Sidi Bouzid et de Bizerte. Au niveau régional, c'est le cas pour le Nord-Est, le Centre-Ouest, le Centre-Est.
- 2- Les gouvernorats où la contribution à la croissance est nettement inférieure à leur part nationale ce qui indique la faiblesse – voire pour certains l'absence – d'un réel dynamisme spécifique. Les écarts négatifs les plus élevés sont ceux des gouvernorats de Tunis, Jendouba, Monastir, en deuxième lieu de Beja, Kasserine, Mahdia, Gafsa, Gabès, Médenine, Tataouine. Au niveau régional c'est le cas pour le District de Tunis, le Nord-Ouest, le Sud Ouest et le Sud-est.
- 3- Les gouvernorats où la contribution à la croissance est sensiblement égale (plus ou moins 1%) à leur part nationale ce qui indique un dynamisme modéré. C'est la situation des gouvernorats de Siliana, Ben Arous, la Manouba, Sousse, Tozeur, Kebili, Nabeul.

En croisant l'indicateur de rythme annuel de croissance avec celui de la contribution relative de chaque gouvernorat, on obtient une vision plus précise des dynamiques de l'emploi des différents gouvernorats et des régions économiques.



Conclusions

En 2010, les régions du Centre Est (24,5% des emplois) et de Tunis (24,4%) représentent près de la moitié des emplois nationaux pour plus de 46% de la population. La région Nord Est en compte 16,9%. Les trois régions Est représentent donc près des deux tiers des emplois (65,8%) pour seulement 60,5% de la population. Les pourcentages respectifs passent à 73,1% des emplois et à 69,6% de la population si on ajoute à cet ensemble la région Sud Est.

Le Centre Ouest représente 11,8% des emplois nationaux, le Nord Ouest 11,3% et le Sud Ouest 4,4%. L'Ouest compte moins d'un tiers (30,4%) des emplois nationaux pour 27,5% de la population.

Trois régions ont connu une croissance annuelle plus élevée que la moyenne nationale : le Nord Est avec 3,4%, le Centre Ouest avec 3,1% et le Centre Est avec 2,7%. Les deux régions du Sud sont nettement en dessous de la moyenne nationale avec 1,2% pour le Sud ouest et 0,9% pour le Sud Est. On observe que Tunis, en zone médiane, a une croissance très moyenne de 1,81% par an.

Par rapport à 2004, le positionnement des régions s'est sensiblement modifié. Le Centre Est est devenu la première région tunisienne en matière d'emplois dépassant Tunis dont le poids a diminué.

Le Nord Est reste en troisième position mais améliore son poids relatif (de 15,4% à 16,3%). Le Centre Ouest augmente légèrement son poids relatif et passe devant le Nord Ouest qui voit le sien diminuer.

Les deux régions du Sud sont en dernière position, la sixième pour le Sud Est et la septième pour le Sud Ouest, toutes deux voyant leur poids relatif diminuer.

> Les investissements

De 2000 à 2006, les investissements (Formation Brut de Capital Fixe - FBCF) ont connu une croissance annuelle moyenne de 5,3% an et de 10,2% entre 2007 et 2010 (mais avec les équipements collectifs inclus dans la FBCF).

Les Investissements Directs Etrangers (IDE) représentaient en 2010 3,4% du PIB contre 2% en 2004 mais 9,6% en 2006.

Ils représentaient par ailleurs 14,1% de la FBCF tunisienne en 2010, contre 9,3% en 2004 et 26,1% en 2008.

Dans la période 2007-2009, les investissements réalisés dans les régions se sont répartis de la manière suivante :

- Régions de l'Est : 77% des investissements totaux, 70% des investissements publics, 81% des investissements privés, pour 70% de la population nationale.
- Régions de l'Ouest : 23% des investissements totaux, 30% des investissements publics, 19% des investissements privés, pour 30% de la population nationale.

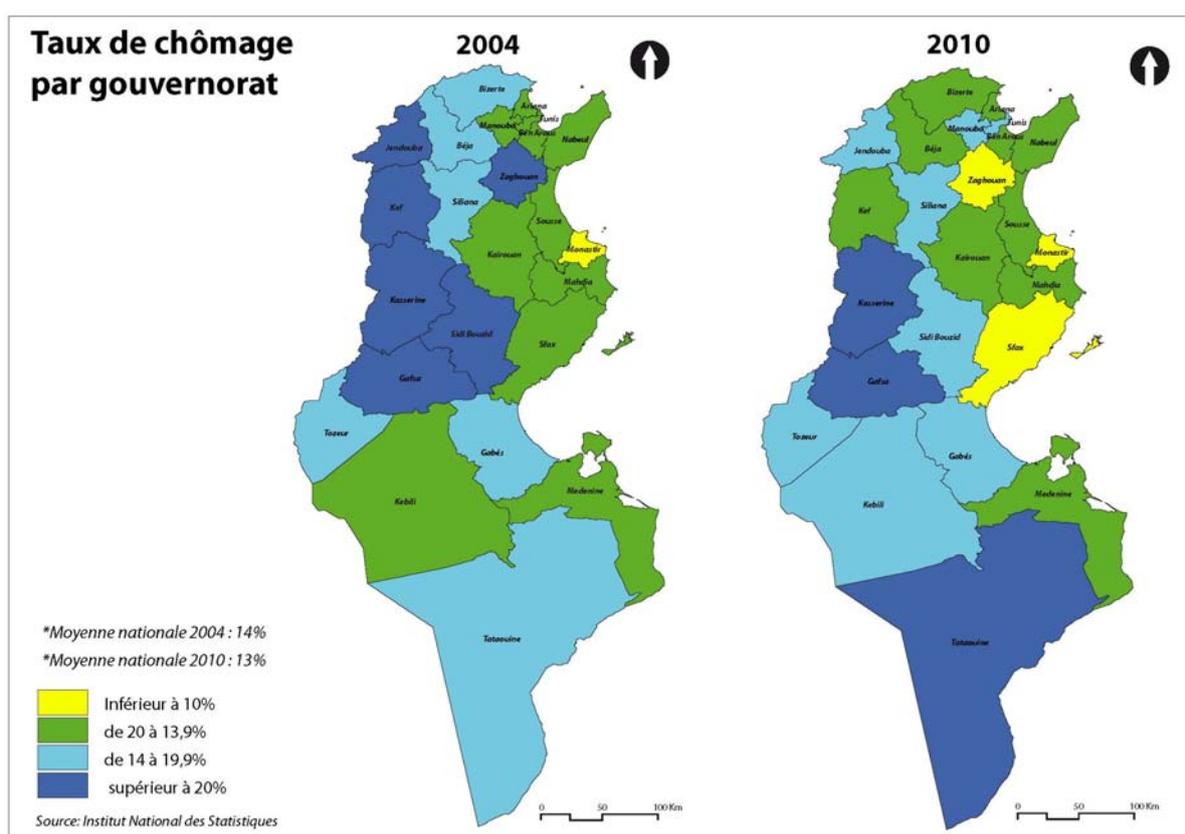
> Commerce extérieur

Le solde du commerce extérieur tunisien a toujours été déficitaire. Pour la dernière décennie, le taux de couverture des exportations par les importations est passé de 68% en 2000 à 80% en 2005 et 74% en 2010.

B. L'INTENSIFICATION DES EFFORTS EN FAVEUR DES ZONES DEFAVORISEES

Cet objectif spécifique aux zones prioritaires constitue la principale composante de la politique de développement régional et d'aménagement du territoire préconisée par les Plans de Développement et le SDATN. Cet objectif est totalement interdépendant, mais distinct, de l'objectif initial précédent de développement socio - économique des régions.

► Le chômage



> Les niveaux régionaux

Le taux de chômage a toujours été relativement élevé en Tunisie, il est resté stationnaire entre 2004 (13%) et 2010 (13%), oscillant selon les années entre 12 et 13%. Une forte rupture a eu lieu en 2011 avec un taux qui s'est élevé à 18,3%. En 2010 les taux les plus élevés se rencontraient dans les régions suivantes :

- Sud-Ouest : 23,4%, en particulier dans le gouvernorat de Gafsa (28,3%),
- Sud – Est : 16,8%, en particulier le gouvernorat de Tataouine (23,6%),
- Centre – Ouest : 14,8%, en particulier le gouvernorat de Kasserine (20,7%).

Les taux les plus faibles étaient ceux du :

- Centre Est : 9,3%, notamment le gouvernorat de Monastir (6,1%),
- Nord – Est : 11%, notamment celui de Zaghouan (4,9%).

Les régions proches de la moyenne nationale étaient les suivantes :

- le District de Tunis: 13,2%, de 10,8% à l'Ariana à 15,3% à la Manouba,
- le Nord – Ouest: 14,4%, de 11,5% à Béja à 17,7% à Jendouba.

> *Les évolutions régionales*

Si le taux de chômage est resté relativement stable pour la période au niveau national :

- il s'est aggravé pour le Sud Ouest, passant de 16,8% à 23,4%, et de 12,1% à 16,8% pour le Sud Est. Dans ces régions l'augmentation des emplois n'a pas suffi à faire face à l'augmentation, cependant modérée, de la population active,
- il a légèrement augmenté, de manière peu significative pour Tunis, passant de 13% à 13,2%, le rythme de croissance des emplois et de la population active étant proches
- il s'est sensiblement amélioré pour le Nord Ouest passant de 17,3% à 14,4% et pour le Centre Ouest passant de 15,2% à 14,8%. Dans ces régions les emplois ont crû plus vite que la population active compte tenu en premier lieu du départ des actifs vers les villes du littoral.
- la situation est différente pour le Centre Est avec taux de chômage passant de 9,6% à 9,3% et le Nord Est avec une évolution de 12,3% à 11%. L'augmentation des emplois a permis une amélioration du taux de chômage malgré l'accroissement du nombre d'actifs supplémentaires résultant des migrations internes venant de l'ouest et du sud.

► La pauvreté¹³

taux de pauvreté par régions

| | 2000 | 2005 |
|-------------------|------------|------------|
| district de Tunis | 2,8 | 1,4 |
| Nord Est | 4 | 2,7 |
| Nord Ouest | 2,3 | 3,1 |
| Centre Est | 2,4 | 1,2 |
| Centre Ouest | 7,1 | 12,8 |
| Sud Est | 6,7 | 3,8 |
| Sud Ouest | 8,7 | 5,5 |
| Tunisie | 4,2 | 3,8 |

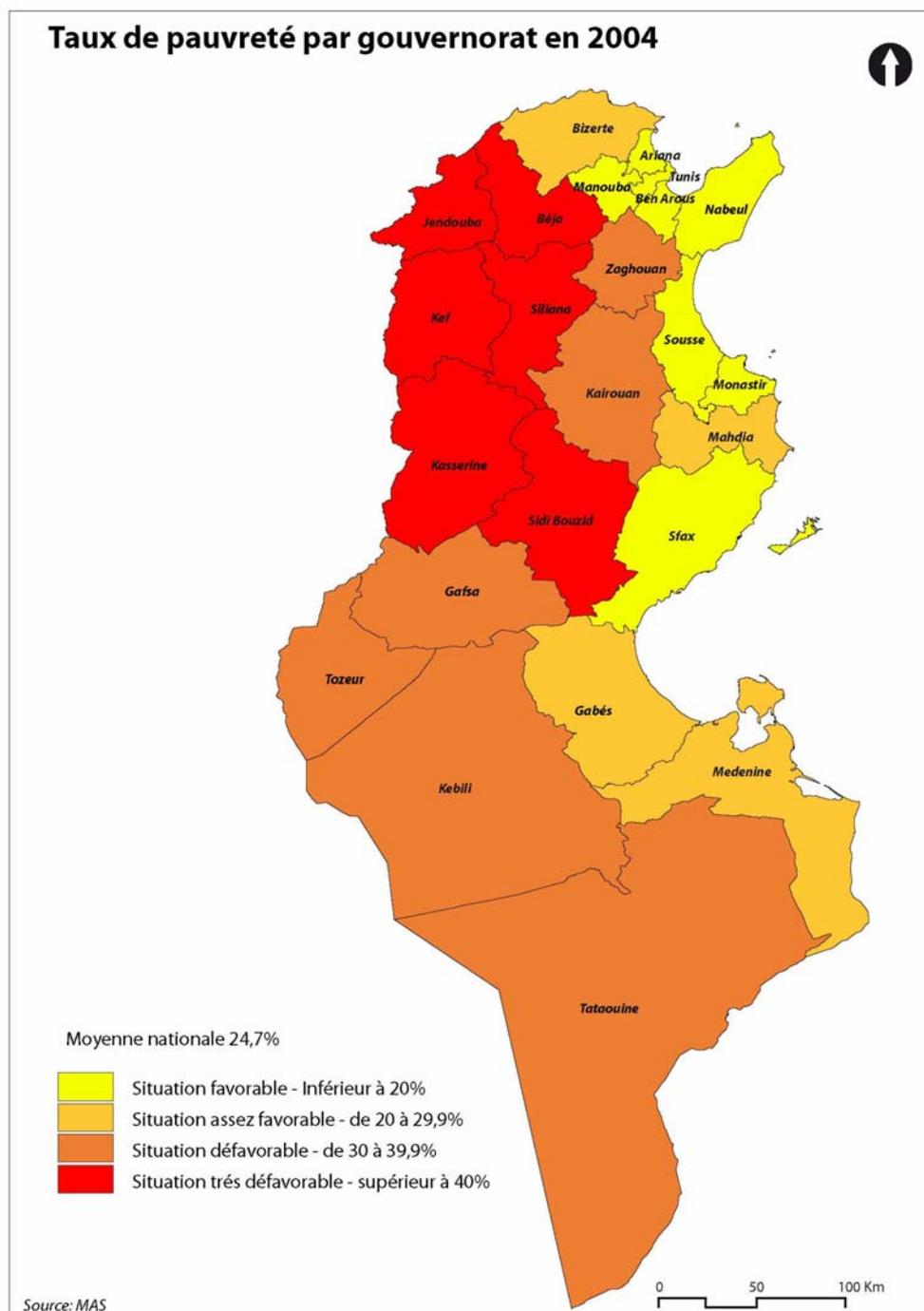
source : INS

De 1990 à 2005, le taux de pauvreté a diminué au niveau national pour toutes les régions, plus particulièrement pour les régions Nord-Ouest, Centre-Ouest et Centre-Est, plus modérément pour le Nord-Est, le Sud et le Grand Tunis.

Dans la dernière décennie, pour la période **2000-2005**, le taux de pauvreté au niveau national est passé de 4,2 à 3,8, soit une diminution annuelle de 0,5% (chiffres de l'INS). Les taux les plus élevés étaient ceux du Centre-Ouest, du Sud-Ouest, du Sud-Est et les taux les plus faibles ceux du Centre-Est, du District de Tunis, du Nord Est et du Nord-Ouest dans une moindre mesure. Ce positionnement indique une situation nettement plus favorable pour les régions littorales de l'Est par rapport aux zones défavorisées intérieures de l'Ouest. Pendant cette période la pauvreté s'est aggravée dans le Nord-Ouest et le Centre-Ouest amorçant un processus se poursuivant, alors qu'elle diminuait dans les autres régions y compris celles du Sud.

¹³ La méthode d'évaluation de l'INS est contestée par les universitaires et économistes tunisiens. En mai 2011 le Ministre des Affaires Sociales avançait une estimation du taux de pauvreté à 24,7%. Ce différentiel important par rapport aux chiffres officiels est lié aux différences dans les méthodes d'évaluation du seuil de pauvreté. Dans le domaine de notre évaluation de la politique d'aménagement du territoire, **quelle que soit la méthode retenue, les indicateurs mettent en évidence une aggravation des inégalités** entre les régions de l'Ouest et du Sud avec les régions de l'est, Nord et Centre et Tunis.

La situation en 2011



En 2011, selon les chiffres du Ministère des Affaires Sociales, le taux de pauvreté en 2011 est de 24,7%, on peut distinguer quatre catégories de régions :

- Les régions **les plus favorisées** avec un taux de pauvreté inférieur à 20%. Les quatre gouvernorats du District de Tunis dont l'Ariana ont le taux tunisien le plus faible (10,1) : la Manouba (11,0), Ben Arous (12,8), Tunis (13,4). Viennent ensuite trois gouvernorats du Centre-Est : Sousse (14,9), Monastir (15,8), Sfax (17,8) et Nabeul dans le Nord-Est (17,8).

- Les régions en **position médiane assez favorable** avec un taux compris entre 20 et 29,9% proche de la moyenne nationale : Bizerte dans le Nord-Est (23,8), Médenine et Gabès dans le Sud-Est (24,5 et 28,9), Mahdia (29,8) dans le Centre-Est.
- Les régions **défavorisées** avec un taux compris entre 30 et 39,9% inférieur à la moyenne nationale : les trois gouvernorats du Sud-Ouest : Gafsa (30,9), Kébili (32,8), Tozeur (38,7), puis Zaghouan dans le Nord-Est (31,0), Kairouan dans le Centre-Ouest (34,0) et Tataouine dans le Sud-Est (38,3).¹⁴
- Les régions **très défavorisées** avec un taux supérieur à 40% : les quatre gouvernorats du Nord-Ouest : Jendouba (41,0), Le Kef (42,0), Beja et Siliana (50,1) ce gouvernorat ayant le taux de pauvreté le plus élevé de Tunisie, puis deux gouvernorats du Centre-Ouest : Sidi-Bouzid (42,3) et Kasserine (46,4).

Le clivage Ouest intérieur / Est littoral est très net, l'Intérieur regroupant la totalité des régions défavorisées et le littoral les régions favorisées. Le fossé entre les deux zones s'est aggravé en particulier pour la région du Nord-Ouest et du Centre-Ouest ainsi que du Sud-Ouest dans une moindre mesure. On note l'existence de gouvernorats défavorisés : Zaghouan, Tataouine dans les régions orientales Nord et Sud mais à l'inverse aucun gouvernorat favorisé dans les régions défavorisées, la rupture territoriale de la pauvreté est bien affirmée¹⁵.

C. LE RENFORCEMENT DE LA DECONCENTRATION ET DE LA DECENTRALISATION

Cet objectif prioritaire est ciblé sur des capacités et des moyens d'interventions des niveaux locaux et régionaux. On ne dispose pas dans ce domaine d'indicateurs quantifiés mais on dispose en revanche des bilans des réalisations des Xème et XIème Plans. Ces réalisations sont les suivantes :

- renforcement de la représentativité des régions à la Chambre des Conseillers
- renforcement du cadre institutionnel des régions
- mise en place des Comités Régionaux pour la création d'entreprises et le développement des projets innovants
- révision de la structure des commissions sectorielles du conseil régional avec la création de deux commissions permanentes,
- recomposition du Conseil Local de développement (société civile, experts, création de 4 commissions sectorielles),
- renforcement du rôle des conseils Ruraux,
- élaboration de Plans Régionaux de l'Emploi,
- doublement du capital des Sociétés régionales d'investissement,
- créations de Centres d'affaires d'Intérêt Public Economique,
- renforcement du pluralisme au sein des Conseils Municipaux.

¹⁵ Il apparaît qu'en fonction des analyses et des recoupements des statistiques disponibles, que quelle que soit la méthode retenue, les indicateurs mettent en évidence une aggravation des inégalités entre les régions de l'Ouest et du Sud avec les régions de l'Est : Nord et Centre et Tunis.

D. L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE VIE

► Indicateurs socio-économiques

L'Indicateur de Développement Humain (IDH) est passé de 0,542 en 1990, à 0,630 en 2000, 0,667 en 2005 et 0,698 en 2010.

L'espérance de vie à la naissance est passée de 70,3 ans en 1990, à 72,6 en 2000, 73,5 en 2005 et 74,5 en 2009.

Le taux d'alphabétisation est passé de 74% en 2002 à plus de 80% en 2010.

Le taux de scolarisation à six ans est passé de 97,1 en 2005 à 99,3 en 2010. Celui des 6-11ans est passé de 99% à 99,3%.

► Indicateurs d'infrastructures

Le taux de desserte en eau potable est passé de 84,7% en 1994 à 98,4% en 2011¹⁶. Les régions les moins bien desservies sont le Nord Ouest et le Centre Ouest avec des taux respectifs de 93,6% et 96,7%. Toutefois, ces deux régions ont connu une progression depuis 1994. Un effort important a été consenti en faveur des zones rurales. L'objectif de 99% de couverture du XI^{ème} Plan ne sera pas atteint. Les écarts les plus importants concernent le Nord Ouest et le Centre Ouest.

Le taux de branchement des ménages au réseau d'assainissement en milieu communal est passé de 59,6% en 1994 à 84,9% en 2011. Les régions les moins bien desservies sont les deux régions du Sud (Sud Est :52,3%) et du Centre. L'objectif du XI^{ème} Plan d'une couverture de 85,1% n'a pas été atteint. L'écart le plus important concerne le Sud Est (61,5%). Il est à remarquer que les objectifs des régions Est et du Centre Ouest ont été sensiblement dépassés.

Le taux de branchement en courant électrique est passé de 86,8% en 1994 à 99,6% en 2011. Toutes les régions dépassent 99% et les objectifs du XI^{ème} Plan sont quasiment atteints. Les écarts les plus sensibles s'observent pour le Nord Ouest et le Centre Ouest. Cette évolution est due aux importantes réalisations dans le milieu rural à travers le Programme de développement Régional du Plan.

Pour les télécommunications, la densité téléphonique est passé de 5,3 lignes (fixe + GSM) en 1994 à 49,5 en 2004 et 114,5 en 2011. Les zones les moins denses sont le Centre Ouest (69,6) et le Nord Ouest (84,3). Les plus denses sont le Sud Est (149,6) et Tunis avec 142,7 lignes.

Pour internet, le nombre d'abonnés au réseau de transmissions de données a été multiplié par 40 entre 2004 et 2010. Les progressions les plus fortes ont été celles du Centre Est avec une multiplication par 68 et du Nord Ouest avec une multiplication par 64, les plus faibles ont été celles du Sud Ouest avec une multiplication par 48, du Centre Ouest avec une multiplication par 46 et Tunis avec une multiplication par 28 qui cependant a de très loin le parc le plus important de Tunisie et la progression la plus forte en valeur absolue.

¹⁶ Les chiffres 2011 sont des estimations

► Indicateurs d'équipements collectifs

> Santé

Le nombre de médecins pour 1000 habitants en Tunisie est passé de 0,70 en 1997 à 1,34 en 2004 et 1,37 en 2010.

Le nombre de lits d'hôpitaux pour 1 000 habitants était en 2000 de 4 pour Tunis, 3 pour Sousse, 2 pour le Kef, 1 pour Siliana et 2 pour la moyenne tunisienne. En 2008, les chiffres étaient de 3,8 pour Tunis, 2,5 pour Sousse, 1,9 pour Siliana, 1,8 pour le Kef et la moyenne tunisienne. Entre 1994 et 2011, le poids des lits d'hôpitaux a diminué pour Tunis, le Nord Ouest et augmenté pour le Nord Est, le Centre Ouest, le Sud Ouest, il resté stable pour les autres régions.

Le nombre de centres de santé de base a augmenté au niveau national entre 1994 et 2011 de 21%. Les plus fortes progressions sont enregistrées par le Sud Ouest et le Centre Ouest, les plus faibles par le Sud Est et le Nord Est.

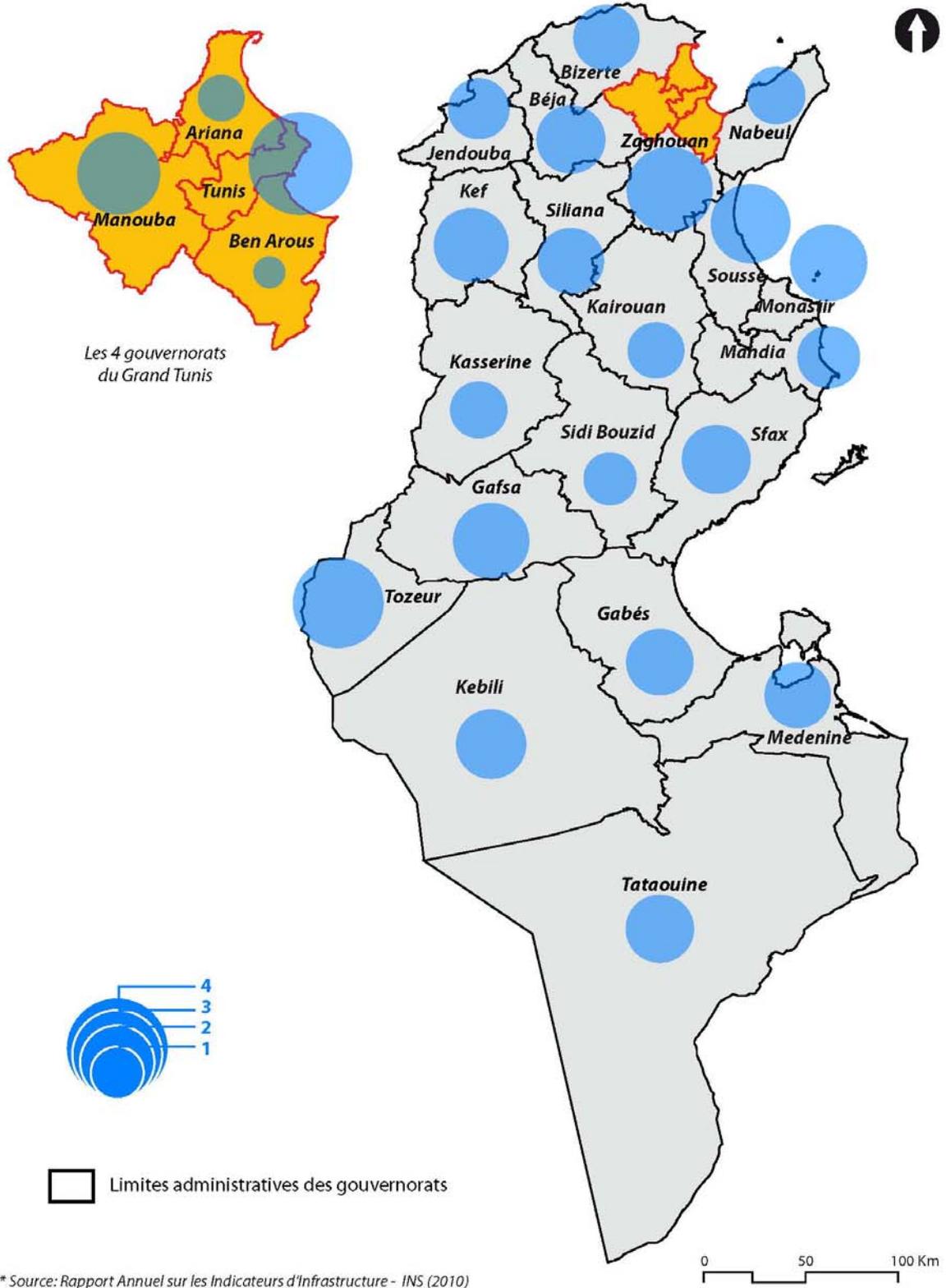
> Culture, jeunesse et sports

Entre 1994 et 2010, le taux de couverture est passé d'une place en bibliothèque pour 460 personnes à une place pour 307 en 2010. En 2011, le Centre Est comprend le quart des bibliothèques tunisiennes, et 16% pour Tunis, le Sud Ouest en dernière position avec moins de 10%. C'est d'ailleurs le Centre est qui a connu la progression la plus forte pour la période (37%) devant Tunis (33%). Les progressions les plus faibles sont celles du Sud Ouest (9%) et du Centre Ouest (7%).

Entre 1994 et 2010, le taux de couverture des maisons de la culture est passé de 61,8% à 70,1%. Pour la période le nombre des maisons de la culture a augmenté de 14% en Tunisie, les plus fortes augmentations sont celles du Sud Est (27%), du Centre Ouest (25%). Les plus faibles sont celles du Nord Ouest (3%) et du SO (0%). Avec 209 maisons de la culture en 2010, l'objectif du XIème Plan (222) ne sera vraisemblablement pas atteint.

Pour les maisons de jeunes, le clivage Est-Ouest est particulièrement frappant : le Centre Est compte 26,5% du « parc » tunisien, le Nord Est et le Sud Est 14,5%, le Nord Ouest 12%, le Centre Ouest 10,3%, le Sud Ouest 9% et Tunis 13,5%. Pour la période 1994 – 2010, le nombre des maisons de jeunes en Tunisie a augmenté de 23%, les accroissements les plus forts sont ceux de Tunis (27%) et du Nord Est (26%). Les plus faibles sont ceux du Centre Est (21%) et du Centre Ouest (19%). L'objectif du XIème Plan de 317 maisons de la culture, pour 310 réalisées en 2010 semble difficile à atteindre.

Carte du nombre de lits pour 1000 Hab par gouvernorat en 2010



* Source: Rapport Annuel sur les Indicateurs d'Infrastructure - INS (2010)

> **Indicateurs de niveau de vie des ménages (niveau national)**

De 2005 à 2010 le pourcentage des ménages ayant au moins une voiture est passé de 20,2% à 22,6% mais il est redescendu à 19% en 2011.

De 2005 à 2011 le pourcentage des ménages ayant la télévision est passé de 92,4% à 97,6%.

Pour la même période celui des climatiseurs est passé de 7% à 14%, celui des réfrigérateurs de 84,5% à 95,2% et celui des machines à laver de 37,9% à 63,6%.

Le pourcentage des ménages ayant un téléphone fixe a diminué de 34,4% en 2005 à 23,4% en 2011. Par contre celui des portables est passé de 62,9% à 91,6%.

Le pourcentage des ménages ayant un ordinateur est passé de 7,2% à 16,4% et celui des ménages ayant internet, de 8,2% à 18,8%.

4. Analyse des écarts et diagnostic

L'analyse des écarts entre ce qui a été réalisé (le constat) par rapport à ce qui avait été prévu (les objectifs), permet de faire un bilan-diagnostic sur le niveau d'efficacité de la politique d'aménagement du territoire sur la dernière décennie. Il faut souligner par ailleurs qu'il s'agit de l'évaluation d'une politique et qu'à ce titre la méthode d'évaluation est différente de celle applicable à une évaluation de projet ou de programmes d'actions opérationnels dont les champs d'intervention sont beaucoup plus restreints et les données quantitatives mieux déterminées. Aussi, cette analyse des écarts repose à la fois sur les données quantitatives du constat traitées à une échelle macro-territoriale (nationale ou régionale) et sur les informations qualitatives recueillies par l'analyse documentaire, les entretiens, les études de cas et les séminaires. L'analyse des écarts est réalisée pour chacun des objectifs prioritaires du SDATN et des Plans de Développement.

A. LE DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE

► **L'ensemble du territoire a connu un développement économique soutenu**

L'emploi s'est développé d'une manière relativement soutenue dans l'ensemble des régions avec un taux annuel de 2,3%an :

- les taux les plus élevés s'observent dans les régions du Nord Est (3,4%), du Centre Ouest (3,1%) et du Centre Est (2,7%),
- les plus faibles dans le Sud Est (0,9%) et le Sud Ouest (1,2%),
- les taux médians pour le Nord Ouest (2,1) et le district de Tunis (1,8%).

La Tunisie a donc connu depuis 1996 un développement économique soutenu sur l'ensemble de son territoire se traduisant par une augmentation régulière de l'emploi et des revenus disponibles par habitant, un niveau soutenu des investissements productifs. L'amélioration de sa compétitivité à l'international a permis une croissance globale de ses

exportations et un flux croissant d'IDE. Cependant l'année 2009 a marqué un essoufflement de la croissance, confirmé en 2010 et 2011.

On peut donc estimer que l'objectif prioritaire de développement économique des régions des Plans de Développement et du SDATN a été globalement atteint.

► **Une concentration accrue de la population dans les régions Est**

Le poids relatif des régions Est (littorales) s'est accru. L'inégalité initiale de la répartition spatiale de la population tunisienne s'est donc sensiblement aggravée, conséquence du différentiel important des rythmes de croissance annuelle des populations régionales. Cette évolution résulte en grande partie des migrations internes des régions centrales et méridionales vers le Centre Est, Tunis et le Nord Est.

Ces migrations venant gonfler la population active des trois régions littorales, l'émigration représente une solution pour trouver du travail dans un marché national de l'emploi tendu comme l'indique la persistance d'un taux de chômage élevé. Le territoire tunisien ne retient pas sa population.

Sur le plan démographique, les objectifs de rééquilibrage régional et de maintien des actifs en Tunisie n'ont pas été atteints.

► **Un développement territorialement déséquilibré**

Le déséquilibre de développement existant entre les régions non seulement n'a pas été réduit dans la période 2004 – 2010 mais il s'est aggravé dans le cadre d'évolutions significatives d'une restructuration socio-économique du territoire tunisien :

- une concentration accrue des activités et des emplois sur les trois zones littorales : Tunis, Nord Est, Centre Est. Le « déclin » de Tunis n'est que relatif puisque c'est en partie le desserrement des activités tunisoises sur les zones proches qui explique la croissance du Nord Est et dans une moindre mesure du Centre Est. Les dynamiques économiques propres de ces régions est néanmoins réelle.
- une croissance réelle, mais insuffisante des zones de l'intérieur, en particulier le Centre Ouest et le Nord Ouest avec une aggravation de la situation des zones méridionales et une concentration renforcée de la localisation des investissements, des universités et laboratoires - centres de recherche.

Cette répartition du développement national dans le cadre de la politique de développement régional n'a pas permis un développement socio - économique équilibré du territoire. Les indicateurs de chômage et de pauvreté (voir ci-après), indiquent un développement global mal réparti au sein du territoire national. Le revenu par habitant a augmenté mais d'une manière très inégale, introduisant une véritable ségrégation au sein de l'espace national. L'impératif de compétitivité ne s'est effectivement exercé qu'au niveau des grandes agglomérations littorales.

B. L'INTENSIFICATION DES EFFORTS DES ZONES PRIORITAIRES

Cet objectif spécifique aux zones prioritaires constitue la principale composante de la politique de développement régional et d'aménagement du territoire des Plans de Développement et du SDATN. Il est interdépendant, mais distinct, de l'objectif précédent de développement socio - économique des régions. La prise en compte de cet objectif permet de préciser la lecture régionale de l'impact des réalisations accomplies dans le cadre des Plans de Développement.

► Les insuffisances du développement socio – économique au niveau des régions

Le rythme relativement soutenu du développement du territoire tunisien n'a pas permis d'atténuer d'une manière significative les inégalités régionales. Celles-ci se sont même aggravées pour certaines régions.

Sur la longue période, on constate, quel que soient les critères retenus, un recul de la pauvreté dans toutes les régions de Tunisie. Entre 2000 et 2005, elle diminue dans cinq régions sur sept mais augmente dans le Nord Ouest et le Sud Ouest.

En 2011, avec des critères différents, quatre régions sont considérées comme pauvres : le Nord Ouest, le Centre Ouest, le Sud Ouest et le Sud Est.

En cumulant les indicateurs du chômage et de la pauvreté, il apparaît un net clivage entre les zones favorisées dont le chômage et pauvreté sont en dessous de la moyenne nationale (Centre Est, Nord Est et Tunis) avec les régions défavorisées dont les moyennes sont au dessus du niveau national (Nord Ouest, Centre Ouest, Sud Ouest et Sud Est, soit 'ensemble des régions Ouest de l'intérieur et le Sud littoral.

En conclusion les inégalités importantes entre régions demeurent, voire sont même aggravées. La croissance économique et le développement économique et social n'ont pas été suffisant et / ou suffisamment répartis pour assurer la convergence des régions.

► Une aggravation des déséquilibres territoriaux

Sur longue période on constate une diminution des taux de chômage et de pauvreté aux niveaux national et régional, évolution qui s'est modérée au cours de la période 2004 2010. Néanmoins, les inégalités perdurent, voire se sont aggravées pour certaines régions. Malgré des résultats constatés, le développement régional mis en œuvre dans les politiques nationales s'est avéré insuffisante et/ou mal réparti pour résorber les inégalités initiales.

Les effets conjugués de la crise de 2007 et de la révolution de 2011, ont entraîné une chute de croissance en 2009 suivie d'une légère reprise en 2010 et 2011 avec la perspective d'une récession en 2012. Après avoir augmenté en 2009, le taux de chômage s'était amélioré en 2010 mais a à nouveau atteint un niveau élevé en 2011, frappant notamment les jeunes actifs et les diplômés. Ces évolutions ont été le plus durement ressenties dans les régions les moins développées, en particulier dans les zones rurales, entraînant une aggravation des inégalités socio-économiques régionales. La conjonction de facteurs entre un niveau d'emploi faible, des revenus limités et une pauvreté importante fait franchir des

seuils critiques à certains territoires. La population se concentre de plus en plus sur le littoral et les régions intérieures voient leur croissance stagner, évolutions qui s'amplifient dans un contexte de déséquilibres régionaux accentués.

Le modèle de développement choisi qui repose sur les facteurs d'attractivité et de compétitivité et sur les capacités exportatrices, a pour résultat sur le territoire de privilégier les zones les plus attractives et compétitives, en particulier les grandes villes littorales. Il est escompté en retour des effets d'entraînement sur les régions intérieures. Mais le constat indique, plutôt qu'une diffusion de la croissance et de l'emploi vers l'intérieur, une concentration de la population et des activités sur les zones littorales. La logique de ce processus est celle d'un renforcement des déséquilibres régionaux.

► Une portée limitée des aides régionales malgré un réel effort

La mise en œuvre de la politique régionale des Xème et XIème Plans s'est traduite par un certain nombre de réalisations dans les zones de l'intérieur en particulier dans le cadre des zones de développement régional prioritaires :

- programmes d'éradication de pauvreté,
- programmes de développement rural, urbain, agricoles intégrés,
- renforcement des infrastructures de base (routes, pistes rurales...),
- développement des périmètres irrigués,
- consolidation d'aéroports,
- création d'universités et de centres de formation professionnelle,
- implantations d'entreprises étrangères,
- révision de la législation relative aux investissements dans les zones intérieures.

Cette politique d'aide régionale a abouti à des réalisations effectives favorisant le développement des régions de l'intérieur, mais elle n'a pas réussi à impulser un développement local susceptible d'enclencher un véritable dynamisme endogène des économies régionales et locales qui aurait permis une meilleure résorption des disparités entre les régions.

C. LE RENFORCEMENT DE LA DECONCENTRATION ET DE LA DECENTRALISATION

Il s'agit en fait de mesures relativement modestes de déconcentration plus que de décentralisation, dans la mesure où le pouvoir demeure aux mains du Gouverneur dans les gouvernorats. Le Conseil Régional et les différentes institutions et organismes parallèles n'ont qu'un rôle consultatif et de conseil.

Le renforcement du pluralisme dans les Conseil Municipaux est certes une mesure utile mais ne modifie guère les moyens et compétences très limités des communes et la faible couverture communale du territoire.

Ces mesures modestes de déconcentration et l'absence de réelles mesures décentralisatrices sont des freins importants au développement des régions, plus particulièrement celles de l'Intérieur, basé sur leurs capacités propres, seul type de

développement susceptibles de pallier les carences de l'effet d'entraînement des métropoles littorales.

D. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE VIE

Dans la dernière décennie la Tunisie a amélioré d'une manière importante les composantes qui constituent la qualité de vie telles que la santé, l'éducation, la culture, la pratique sportive, l'alimentation en eau potable, le raccordement aux réseaux électriques, la gestion urbaine (déchets, espaces verts, transports collectifs, protection patrimoniale, protection de l'environnement etc.). La qualité de vie est à la fois une finalité pour l'aménagement du territoire et un de ses outils dans la mesure où elle constitue un facteur d'attractivité et de compétitivité des territoires.

En termes d'aménagement du territoire ce bilan plutôt positif ne doit pas dissimuler certaines insuffisances. Il est en effet sensiblement moins satisfaisant dans les zones rurales (35% de la population tunisienne en 2005) pour lesquels les indicateurs disponibles de qualité de la vie sont nettement inférieurs à ceux des zones urbaines.

E. CONCLUSIONS

Les principaux écarts constatés entre les objectifs prioritaires de la politique d'aménagement du territoire dans la dernière décennie et les résultats effectifs sont donc les suivants.

► Le développement socio-économique des régions

Les constats suivants sont réalisés :

- une concentration accrue de la population dans trois régions littorales Est : District de Tunis, Centre Est, Nord Est,
- Le territoire tunisien ne retient pas sa population,
- L'ensemble du territoire a connu un développement économique soutenu, accompagné d'une croissance des emplois mais territorialement déséquilibré,
- une concentration accrue des activités, des investissements et des capacités de recherche dans les trois régions orientales,
- une croissance effective mais insuffisante des régions Ouest et méridionales.

► l'intensification des efforts en faveur des régions

Les constats suivants sont réalisés :

- une insuffisance du développement socioéconomique au niveau régional,
- un net clivage qui s'accroît entre les zones favorisées et les zones défavorisées,
- une aggravation des déséquilibres territoriaux,
- une portée limitée et des résultats insuffisants des politiques d'aides régionales malgré un réel effort.

► Le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation

Les constats suivants sont réalisés :

- des mesures très modestes de déconcentration,
- une absence de mesures de décentralisation réelles au niveau régional et des mesures très limitées au niveau local.

► **l'amélioration de la qualité de vie**

Les constats suivants sont réalisés :

- une amélioration effective de la qualité de vie dans l'ensemble des régions tunisiennes,
- une mise à niveau progressive pour les régions en retard,
- une amélioration moins satisfaisante pour les régions rurales.

La principale conclusion que l'on peut tirer de cette analyse des écarts est que la politique d'aménagement du territoire mise en œuvre durant la dernière décennie à travers les Programmes de Développement Régional des différents Plans de Développement n'a atteint que partiellement ses objectifs. Elle s'est révélée insuffisante pour prévenir une inégalité croissante entre les différentes régions. Il en est résulté un grave affaiblissement de la cohésion territoriale, un des fondamentaux des politiques d'aménagement du territoire, composante essentielle de la cohésion sociale et par là de la cohésion nationale. Ce bilan mitigé s'explique par une inadaptation générale des outils, des instruments et des procédures de la politique d'aménagement du territoire pour atteindre les objectifs initialement fixés.

IV. Politiques et pratiques d'aménagement du territoire : les expériences internationales

Le domaine des politiques et pratiques de l'aménagement du territoire est vaste. C'est la raison pour laquelle nous avons ciblé des expériences internationales sur certains thèmes dominants qui se sont dégagés au cours de l'analyse documentaire, des entretiens, des séminaires, des études de cas de la première partie de l'évaluation. Les thèmes ciblés sont les suivants :

- la planification stratégique territoriale (PST),
- le doublet déconcentration – décentralisation et l'articulation entre les différents niveaux territoriaux,
- le positionnement de l'aménagement du territoire et l'intersectorialité.

Ces expériences constituent un ensemble de références auquel il est utile de se référer pour éclairer la situation tunisienne. Il convient toutefois de prendre en compte le fait qu'une pratique jugée bonne dans un pays ne l'est pas nécessairement dans un autre. Une évaluation préalable de la transposabilité de l'expérience est donc nécessaire pour juger de sa pertinence dans le contexte tunisien. Cette adaptation requiert une part de créativité et d'innovation de la part des acteurs.

Les expériences présentées sont en grande partie issues de l'étude réalisée par la Datar en 2009-2010 sur les politiques et pratiques d'aménagement du territoire dans huit pays : quatre au sein de l'UE (Allemagne, Espagne, Hongrie, Suède), quatre hors UE (Brésil, Chine, Corée, Etats-Unis) auxquelles s'ajoutent les expériences des voisins maghrébins (Algérie et Maroc) et de la France.

1. La planification stratégique territoriale (PST)

On peut définir la planification stratégique territoriale comme l'ensemble des documents définissant les orientations nationales de la politique d'aménagement du territoire, ses instruments, ses outils de mise en œuvre (le SDATN dans le cas tunisien par exemple).

A. POLITIQUE REGIONALE, POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Ces deux notions sont très proches, à tel point qu'elles sont fréquemment prises l'une pour l'autre. Elles sont pourtant sensiblement différentes. On peut se référer à la distinction établie par l'Union Européenne où le développement régional inclut à la fois l'aménagement du territoire au sens strict du terme (territorialisation des politiques publiques) et la politique régionale.

Dans la plupart des pays européens, la politique d'aménagement du territoire et la politique régionale sont toutefois des politiques séparées gérées par des ministères différents. La politique régionale y est le domaine du développement et de la planification économique alors que la politique d'aménagement du territoire est le domaine de la territorialisation des politiques publiques dans une vision et une planification spatiale.

B. DIFFERENCES ET DIVERSITE DANS LES PRATIQUES DE LA PLANIFICATION STRATEGIQUE TERRITORIALE SELON LES NIVEAUX (NATIONAL ET REGIONAL)

La situation est très différente selon que le niveau de décentralisation du pays considéré.

► La planification stratégique territoriale dans les Etats centralisés

Dans les Etats centralisés le principal document de planification stratégique territoriale est le Schéma National : Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) en Algérie et au Maroc, Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National (SDATN) en Tunisie.

A notre connaissance plus aucun document de planification stratégique territoriale de ce type n'existe en Europe ainsi que dans les 4 pays hors UE de l'étude Datar. Il en va ainsi par exemple pour la Hongrie, qui tout en étant un Etat centralisé n'a pas de Schéma au niveau national.

Dans les Etats centralisés, le niveau régional n'a pas compétence en aménagement du territoire. Les régions ont une vocation économique (Hongrie, Suède) ou programmatique (Algérie) orientées vers des politiques de développement économique.

► La planification stratégique territoriale dans les Etats décentralisés

> *Au niveau national*

La politique régionale est définie au niveau national par :

- *des grandes orientations stratégiques.* Par exemple, la stratégie des 3D en Corée (*Dispersal, Decentralisation, Division in spatial functions*), le Cadre National Stratégique de Référence (CNSR) en Espagne,
- *des grands programmes et projets nationaux.* Par exemple, le Programme National de Développement Régional au Brésil,
- *des textes cadre tels que les lois d'aménagement du territoire.* Par exemple, la loi d'aménagement du territoire de 1965 en Allemagne définissant les objectifs généraux de développement spatial ainsi que les compétences et les devoirs des autorités publiques en matière de planification spatiale.

Dans les faits, la politique nationale d'aménagement du territoire dans les pays décentralisés est issue de la territorialisation des différents documents de politique régionale.

> *Au niveau régional*

Dans les Etats décentralisés l'aménagement du territoire est de la compétence des régions, c'est à ce niveau que s'élabore la planification stratégique territoriale. Il en est ainsi en Allemagne avec les Länder, en Espagne avec les Communautés Autonomes (CA) et en France avec les Régions. A titre d'exemple les documents de planification stratégique territoriale d'une Communauté Autonome espagnole sont les suivants :

- Loi régionale définissant les objectifs et leurs instruments de leur politique d'AT,
- Plan ou Schéma Territorial, Directives d'Aménagement du Territoire, rapport de Stratégie Territoriale,

- plans territoriaux infra – régionaux,
- plans d'aménagement des milieux naturels,
- plans sectoriels : infrastructures, équipements, services publics...

Ces expériences font ressortir des différences sensibles entre les Etats centralisés, comme la Tunisie, et les Etats décentralisés. Elles font également apparaître la grande diversité des pratiques adaptées aux conditions particulières de chaque pays.

Plusieurs remarques peuvent être formulées dans le cas tunisien à la lumière de ces expériences :

- le SDATN existant apparaît dépassé. La question est de savoir s'il faut en faire un nouveau et conforter une vision centralisée de l'aménagement du territoire.
- A l'inverse, il peut être préféré d'autres outils de planification territoriale stratégique mais qui impliquent alors des conditions institutionnelles renouvelées, avec notamment l'émergence d'un niveau régional compétent en matière d'aménagement du territoire.

2. le doublet déconcentration – décentralisation et l'articulation entre les différents niveaux territoriaux

A. LES QUATRE NIVEAUX DE TERRITOIRE

On observe sur l'ensemble des cas observés quatre niveaux de territoire :

- le *niveau national*,
- le *niveau régional* : dans les Etats fédéraux il s'agit de Régions – Etat (Etats au Brésil, Länder en Allemagne, Communautés Autonomes en Espagne) et de collectivités régionales dans les Etats décentralisés non fédérés (France, Italie). Dans les Etats centralisés, la région est une unité administrative déconcentrée. Elle peut alors être une antenne régionale du Ministère ayant en charge l'aménagement du territoire ou la politique régionale sous forme de région - programme ou de région économique, catégorie à laquelle se rattachent les Grandes Régions étudiées par la DGAT.
- le *niveau infrarégional* : c'est le niveau des gouvernorats tunisiens (les « Petites Régions »), des Comtés en Hongrie, des Kreis en Allemagne, des Provinces en Espagne et des Départements en France. Ce niveau est une circonscription administrative distincte du niveau régional par une taille plus restreinte et de fonctions privilégiant la proximité.
- le *niveau local* : celui le niveau des communes et des différentes formes possibles de l'intercommunalité (district, agglomération, aire métropolitaine...).

La différence entre les différents types d'organisation territoriale ne se joue pas par la présence ou non de ces niveaux mais par les compétences respectives de chacun de ceux-ci.

B. QUI FAIT LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ?

► L'Etat dans les pays centralisés

Les exemples sont les suivants :

- En **Hongrie**, le domaine du développement régional (dont dépend l'aménagement du territoire), est un Secrétariat d'Etat du Ministère du Développement National et de l'Economie. Il est appuyé par un Conseil National du Développement et de l'Aménagement du Territoire ayant un rôle consultatif et d'une structure de mise en œuvre, l'Agence Nationale de Développement, contrôlée par le Ministère du Développement National.
- En **Algérie**, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) met en œuvre le SNAT, document ayant force de loi après son approbation par l'Assemblée Nationale Populaire.

► Dans les pays décentralisés

Les exemples sont les suivants :

- La loi d'aménagement du territoire de 1965 en **Allemagne** stipule que « *pour avoir une valeur juridique, tout plan doit en principe s'intégrer dans les plans de niveaux supérieurs et doit en même temps considérer les plans de niveaux inférieurs* ». Il s'agit de l'application stricte du principe de conformité. La Conférence des Ministres de l'Aménagement du Territoire réunit 1 à 2 fois par an les Ministres fédéraux et ceux des Länder chargés de l'aménagement du territoire pour discussion et approbation des projets préparés par la Commission Principale Permanente où siègent les directeurs généraux des départements de l'AT des Ministères compétents du gouvernement fédéral (Bund) et des Länder.
- On constate l'absence de politique nationale d'aménagement du territoire en **Espagne**. Il existe néanmoins une politique régionale définie dans le Cadre National Stratégique de Référence. La politique d'aménagement du territoire étant du ressort des Communautés Autonomes, il se pose un problème institutionnel, toujours en suspens, de cohérence et de coordination entre l'Etat et les Communautés Autonomes. Cependant des réponses pragmatiques partielles ont été apportées qui ont efficacement contribué à assouplir le système avec la mise en place de Commissions Mixtes d'aménagement du territoire Etat – Communauté Autonome et des Accords de Partenariat entre l'Etat et les Communautés Autonomes.
- En **France**, l'aménagement du territoire est de la compétence des Régions. Au niveau ministériel l'aménagement du territoire est actuellement rattaché au Ministère de l'Egalité territoriale et du Logement. Le principal outil de mise en œuvre de l'articulation Etat – Régions est le Contrat de Projet Etat – Région (CPE), ex- Contrat de Plan Etat Région.

Plusieurs remarques peuvent être formulées dans le cas tunisien à la lumière de ces expériences :

- une articulation efficace entre niveau national et niveau régional est à établir pour une bonne formulation de la politique nationale d'aménagement du territoire,
- les compétences du niveau national et du niveau régional doivent être clairement établies,
- la mise en place de régions est l'opportunité de définir à ce niveau une politique d'aménagement du territoire proche du terrain (compétence d'aménagement du

territoire au niveau régional) mais il convient de veiller à une bonne coordination des stratégies régionales dans un cadre politique de niveau national.

3. Positionnement de l'aménagement du territoire et intersectorialité

Les problématiques de mise en cohérence entre la politique d'aménagement du territoire et les politiques sectorielles à travers une véritable coordination intersectorielle sont importantes. Elles se reflètent dans le positionnement de l'aménagement du territoire au sein du dispositif institutionnel.

Ce positionnement traduit également l'importance plus ou moins grande accordée à l'aménagement du territoire par les autorités.

Il est significatif de constater qu'il n'existe plus guère de Ministère de l'Aménagement du Territoire « tout court » dans les exemples analysés mais que, si tant est qu'elle existe, cette fonction est associée à d'autres compétences.

A. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES MINISTERES

On rencontre les différentes configurations suivantes :

- En Tunisie l'aménagement du territoire est rattaché au Ministère du Transport et de l'Équipement. L'intitulé « Aménagement du Territoire » a disparu.
- En Algérie, l'aménagement du territoire partage un Ministère avec l'Environnement, deux domaines transversaux.
- Au Maroc, l'aménagement du territoire est intégré au Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire
- En Allemagne, la politique régionale et l'aménagement du territoire dépendent du Ministère Fédéral du Développement National et de l'Économie, mais la politique d'aménagement du territoire est de la compétence des Länder,
- En Suède, la politique régionale dépend du Ministère de l'Entreprise, de l'Énergie et des Communications, l'aménagement du territoire est intégré dans le Ministère de l'Environnement. Il n'y a pas de mécanismes de coordination entre les échelons nationaux et locaux.
- Au Brésil, la politique de développement régional est mise en œuvre par le Ministère Fédéral de l'Intégration et décliné à quatre niveaux: national, macro – régional, infra-régional, micro-régional. La politique d'aménagement du territoire se fait au niveau des 26 États mais son action est limitée en raison de la faiblesse des financements.
- En Corée, qui souffre de graves déséquilibres régionaux en raison de la « macrocéphalie » de Séoul, le pouvoir central est l'initiateur de la planification territoriale et est fortement impliqué dans l'aménagement spatial. Il dispose de moyens de mise en œuvre très importants tels que des Commissions Présidentielles dotées de budgets spéciaux.

Plusieurs remarques peuvent être formulées dans le cas tunisien à la lumière de ces expériences.

Un positionnement renforcé de la DGAT semble nécessaire, avec différentes configurations possibles : rattachement au premier ministre, rattachement à un ministère ad hoc de l'aménagement du territoire créé pour l'occasion, rattachement à un grand ministère regroupant à la fois aménagement du territoire et développement et planification régional.

B. LE ROLE DES AGENCES

On constate l'existence d'agences nationales et régionales, liées directement ou indirectement à la politique d'aménagement du territoire. Elles jouent un rôle dans la définition de cette politique et aussi un rôle important dans leur mise en œuvre.

Ces agences peuvent compenser, en partie, les insuffisances et les dysfonctionnements créés par un positionnement mineur de l'aménagement du territoire au sein des ministères. Se pose alors le problème de la coordination de l'action de ces agences avec les directives et les projets émanant du Ministère ou de la Direction ayant en charge l'AT.

On peut citer à titre d'exemple :

- En Suède : l'Agence Nationale de l'Habitat – Construction – Planification, l'Agence Suédoise pour la Croissance Economique Régionale,
- Au Brésil : L'Agence Brésilienne d'Appui aux Petites et Très Petites Entreprises, Agence dont l'action s'est révélée globalement efficace,
- En Corée : Les Agences régionales d'Innovation visant à prendre en compte la dimension régionale des processus d'innovation.
- En France, la Datar...

A la lumière de ces expériences, il apparaît en Tunisie que les offices régionaux de développement peuvent être valorisés pour renouveler la politique d'aménagement du territoire au niveau régional. Il apparaît également nécessaire de faire en sorte que les nombreuses agences sectorielles contribuent à la politique d'aménagement du territoire.

En conclusion générale, le principal enseignement que l'on peut retirer de ces expériences étrangères, est le clivage dans les politiques d'aménagement du territoire entre Etat centralisé ou décentralisé.

Aussi, le choix d'un l'équilibre adapté aux caractéristiques tunisiennes entre centralisation (l'Etat) et décentralisation effective (collectivités territoriales élues) déterminera le mode d'organisation de la politique d'aménagement du territoire.

Analyse évaluative et préconisations détaillées

L'analyse évaluative est réalisée aux échelles nationale, régionale et locale. Il s'agit à travers cette approche territorialisée d'identifier les problématiques d'aménagement du territoire propres à chacun de ces niveaux.

Pour mémoire, les différentes échelles se caractérisent de la manière suivante :

- C'est à l'échelle nationale que sont définies les politiques portant pour l'ensemble du pays et que se déploient des dispositifs de niveau central ayant une portée sur l'ensemble du pays.
- L'échelle régionale est comprise entre le niveau national et le niveau local et s'exprime de manière double en Tunisie à travers les grandes régions économiques et les gouvernorats. Elle est l'échelle de la programmation du développement.
- L'échelle locale est une échelle infra-gouvernementale sur laquelle existent aujourd'hui les communes et les conseils ruraux. Elle est en particulier celle de la gestion des services de proximité, du développement local et de la planification urbaine.

Construite sur la base d'un questionnaire définissant les principales problématiques d'aménagement propres à l'échelle considérée, l'analyse évaluative s'efforce d'apporter des réponses argumentées à ces dernières. Elle s'appuie pour cela sur les différentes sources de l'étude (études de cas, entretiens, séminaires, analyses documentaires). Elle valorise ces sources à travers différentes références et encadrés à travers le texte. Elle est conclue à par une synthèse évaluative permettant de relire les différentes problématiques à l'aune des critères d'évaluation (pertinence, efficacité, efficience, cohérence, impacts).

A cette analyse évaluative sont étroitement associées des préconisations qui répondent point par point aux enjeux soulevés par l'évaluation. Ces préconisations sont donc directement issues de l'évaluation et ont été débattues et enrichies à l'occasion du séminaire de restitution provisoire de février 2011. Présentées sous forme de fiches, ces préconisations ont vocation à servir de « boîte à outil » pour les décideurs en matière d'aménagement du territoire.

| POINTS D'ÉVALUATION | | LISTE DES PRÉCONISATIONS |
|--|--|--|
| ECHELLE NATIONALE | Une politique d'aménagement du territoire essentiellement formelle | |
| | <i>Le SDATN : le document national cadre et stratégique présentant des modalités de mise en œuvre déficiente</i> | pr. n°1 remettre l'aménagement du territoire au cœur des arbitrages gouvernementaux |
| | <i>La DGAT : centre de ressources et d'études plus qu'administration de mission capable de peser dans les arbitrages</i> | pr. n°2 mettre en place un dispositif national de veille et d'arbitrage en aménagement du territoire |
| | <i>Des schémas régionaux à l'échelle des régions économiques</i> | pr. n°3 fonder la planification territoriale et la planification socio-économique à la faveur de la régionalisation |
| | Un puissant implicite territorial des secteurs à la faveur de la planification socio-économique | pr. n°4 faire de l'Etat le partenaire des territoires régionaux et locaux |
| | <i>Une organisation centralisée de la planification socio-économique qui ne facilite pas la territorialisation des politiques sectorielles</i> | pr. n°5 renforcer les ressources humaines et les savoir faire en aménagement du territoire |
| | <i>La planification socio-économique : une territorialisation des politiques sectorielles cantonnée à la promotion du développement local</i> | |
| | Des interventions sectorielles cloisonnées et déconnectées de la planification spatiale | |
| | Un fait régional porteur d'une double confusion territoriale et institutionnelle | pr. n°6 Construire un projet régional définissant les missions et le découpage des grandes régions |
| | Des dimensions régionales distinctes et contraintes de la politique d'aménagement du territoire et des politiques économiques | pr. n°7 volet 1 de la régionalisation : déconcentrer les services de l'Etat au niveau des grandes régions |
| | <i>Une politique nationale d'aménagement du territoire déclinée à l'échelle de grandes régions économiques</i> | pr. n°8 volet 2 de la régionalisation : faire émerger une collectivité régionale décentralisée |
| <i>Des politiques sectorielles peu régionalisées</i> | pr. n°9 deux chantiers prioritaires : programmation et contractualisation Etat - grande région | |
| <i>Une absence d'articulation entre politiques sectorielles et aménagement du territoire au niveau régional</i> | pr. n°10 Faire de l'Etat le partenaire des territoires régionaux (renvoi à la préconisation 4) | |
| Un modèle de développement inadapté aux régions de l'intérieur et du sud | pr. n°11 Construire des outils d'aménagement opérationnel et de maîtrise foncière de niveau grande région | |
| <i>L'ensemble du territoire a connu un développement économique soutenu</i> | | |
| <i>Une amélioration de la qualité de vie...</i> | | |
| <i>... mais un développement territorialement déséquilibré</i> | | |
| <i>Une portée limitée des aides régionales</i> | | |
| Un cadre institutionnel peu adapté à une politique régionale | | |
| <i>Un renforcement de la déconcentration accentuant la centralisation de la gouvernance régionale</i> | | |
| <i>Une absence de réelle décentralisation régionale</i> | | |
| Une inadaptation des structures et des outils de la politique d'aménagement du territoire à l'échelle régionale | | |
| <i>Une absence de réelle planification territoriale au niveau régional</i> | | |
| <i>Des structures de mise en œuvre existantes mais limitées dans leur portée</i> | | |
| <i>La question du découpage régional</i> | | |
| <i>Une couverture incomplète du territoire par le niveau communal et un net déséquilibre entre espaces urbains</i> | pr. n°12 Faire de la commune une collectivité de plein droit et de plein exercice | |
| <i>Une déconnexion entre limites fonctionnelles des espaces urbains et périmètres des communes urbaines</i> | pr. n°13 étendre la couverture communale à l'ensemble du territoire national | |
| <i>Une planification locale connaissant des difficultés d'élaboration et de mise en œuvre</i> | pr. n°14 mettre en place une échelle d'agglomération effective | |
| <i>Une articulation insuffisante entre les PUA et autres documents d'orientation et de planification</i> | pr. n°15 renforcer et étendre les outils de planification spatiale | |
| <i>Une planification de l'aménagement et du développement limitée dans les secteurs ruraux</i> | pr. n°16 renforcer et étendre les outils de planification stratégique du développement socio-économique | |
| <i>Des initiatives pertinentes de développement local intégré à étendre et renforcer (PDI)</i> | pr. n°17 Faire de l'Etat le partenaire des territoires locaux (renvoi à la préconisation 4) | |
| <i>Des capacités communales limitées sur le plan politique, financier, humain et technique</i> | | |
| <i>Une intercommunalité encore balbutiante</i> | | |
| <i>Une politique de réserves foncières dispersées excluant la collectivité communale</i> | | |
| ECHELLE REGIONALE | | |

I. L'échelle nationale

1. Evaluation des interventions d'aménagement du territoire

A. PROBLEMATIQUES D'ÉVALUATION

Les principales problématiques d'évaluation au niveau national sont les suivantes :

- 1 – quels sont le niveau et les modalités de formalisation de la politique d'aménagement du territoire au niveau national (documents, procédures, outils, etc.) ?
 - Quelles sont les conditions d'élaboration de cette politique ? quels en sont les délais, le niveau de coordination intersectorielle, les outils d'ingénierie et de statistique, etc.
 - Quelles institutions et quels dispositifs portent aujourd'hui la politique d'aménagement du territoire au niveau national ? Leur rôle est-il établi ? quels sont leurs moyens de décision et de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire ?
 - en quoi cette politique d'aménagement du territoire est-elle appliquée ?
- 2 – la somme des logiques territoriales des politiques sectorielles constituent-elles une politique d'aménagement du territoire de fait ?
- 3 - quelle l'articulation entre une politique formelle d'aménagement du territoire et des logiques territoriales implicites des politiques sectorielles ?
 - Quelles articulations entre la planification territoriale et la planification socio-économique ?
 - Quelles articulations entre politique d'aménagement du territoire et politiques sectorielles ?

2. Points d'évaluation

Points d'évaluation

Une politique d'aménagement du territoire essentiellement formelle

- Le SDATN : le document national cadre et stratégique présentant des modalités de mise en œuvre déficientes

Une période de validation du SDATN de douze années

Une tension accrue entre des objectifs de cohésion territoriale et des objectifs de renforcement de la compétitivité internationale du Pays

Un Plan Programme indicatif soumis « au bon vouloir » des secteurs et de la planification socioéconomique

Des déclinaisons institutionnelles, organisationnelles, territoriales ou thématiques du SDATN inopérantes ou non réalisées

Un dispositif de suivi et d'évaluation inopérant

- La DGAT : un centre de ressources et d'études plus qu'une administration de mission en capacité de peser dans les arbitrages gouvernementaux

Le nomadisme institutionnel de la DGAT

Des missions essentielles assurées par la DGAT mais éloignées des lieux et des temps de la décision

Un puissant implicite territorial des secteurs a la faveur de la planification socioéconomique

- Une organisation centralisée de la planification socio-économique qui ne facilite pas la territorialisation des politiques sectorielles

- La planification socio-économique : une territorialisation des politiques sectorielles cantonnée à la promotion du développement local

Un objectif économique central qui s'est traduit par des déséquilibres territoriaux accrus : la diversification de la base productive en vue de renforcer la compétitivité internationale de la Tunisie

Une politique d'équipement des territoires

Des objectifs initiaux de développement régional affichés mais pas concrétisés

L'appui au développement local

Des interventions sectorielles cloisonnées et déconnectées de la planification spatiale

- Cas de figure illustratif : Les difficultés de mise en œuvre de la politique ferroviaire du ministère des transports

- Cas de figure illustratif : L'absence de cohérence entre la politique d'implantation des zones industrielles de l'Agence - Foncière Industrielle (AFI) et les politiques de planification spatiale

- Cas de figure illustratif : L'absence de cohérence entre la politique touristique de l'Agence Foncière Touristique (AFT) et les politiques de planification spatiale

A. UNE POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ESSENTIELLEMENT FORMELLE

► **Le SDATN : le document national cadre et stratégique présentant des modalités de mise en œuvre déficientes**

> *Une période de validation du SDATN de douze années*

C'est en 1996 que le gouvernement décide d'élaborer un nouveau schéma national d'aménagement du territoire, le **SDATN (Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National)** pour faire suite au premier SNAT (Schéma National d'Aménagement du Territoire) de 1985. Il faudra attendre 2007 pour son approbation officielle. **La validation politique du document** a occasionné ce retard et non sa réalisation technique. Le SDATN a été élaboré selon des délais satisfaisants, ce qui a eu le mérite d'avoir à minima un document de référence certes dénué de légitimité politique mais néanmoins vecteur de logiques et de principes plus ou moins intégrés dans les politiques sectorielles.

Il faut en effet mentionner que pendant cette longue période d'approbation, **les échanges ont toujours eu lieu** entre les responsables de l'aménagement du territoire (DGAT) et les autres ministères : CIAT, commissions sectorielles, réunions avec le Ministère du plan, contacts informels...

Ce qui a abouti à une certaine prise en compte réciproque des demandes et des propositions émanant du futur SDATN et celles des ministères sectoriels. Pour autant, les orientations du SDATN apparaissaient de fait indicatives car dépendantes du « bon vouloir » des secteurs.

Autre conséquence d'une validation différée par douze années de procédures, **bon nombre d'objectifs du SDATN sont fondés sur des analyses inévitablement datées**. Des critiques ont rapidement fait jour quant à la pertinence de certaines orientations.

> *Une tension accrue entre des objectifs de cohésion territoriale et des objectifs de renforcement de la compétitivité internationale du Pays*

Autant le SNAT de 1985 affichait une priorité essentiellement marquée autour de l'objectif de rééquilibrage régional dans une logique de compensation des handicaps, autant **le SDATN met particulièrement l'accent sur l'intégration internationale de la Tunisie à la faveur notamment du renforcement de la vocation métropolitaine de Tunis et de la consolidation du développement des régions littorales du Centre-Est (Sousse et Sfax)**..

Plusieurs orientations du SDATN permettent d'illustrer cette tonalité dominante :

- La première orientation « *exploiter les potentialités offertes pour gagner le pari de l'emploi* » **hiérarchise les ambitions économiques du pays en introduisant une tripartition de l'espace national**. D'une part, les « aires de fortes activités » concentrant 60% des emplois et 85% des emplois industriels en 1994 et représentant 10% du territoire (régions littorales Nord Est) où l'accompagnement économique doit être fortement déployé au travers notamment la mise à disposition de foncier économique et la promotion de « l'économie du savoir ». D'autre part, un espace intermédiaire qui comprend des potentialités économiques plus diversifiées autour de l'agriculture, du tourisme voire même de l'industrie mais dont le développement suppose un accompagnement volontariste fort. Enfin, les régions « des aires sous-occupés » couvrant toute la partie Sud et

Ouest du pays à partir desquelles, des objectifs de développement relève davantage du maintien d'une économie domestique.

- Par ailleurs, le second objectif du SDATN « *Un développement régional cohérent et équitable* » mise sur **la diversification de la base économique des régions** en pointant notamment le renouvellement du tissu industriel et le développement des activités tertiaires **à la faveur de l'ouverture économique du pays**. Ainsi, les secteurs des produits métallurgiques, des équipements électriques et électroniques ou encore de la chimie légère sont mis en avant en stipulant que « ...au plan territorial, **cela concerne essentiellement le Nord-Est, et en particulier la capitale...** ». Sur le plan des services aux entreprises, le SDATN reconnaît « la centralisation tunisoise des services de haut niveau... » et met en avant l'enjeu de leur diffusion accrue en région dans les autres « grands centres urbains » sans pour autant être précis sur les dits centres urbains. Sur le plan agricole, le SDATN met en avant par ailleurs que **les zones à fort potentiel agricole sont à proximité des principales villes** du pays et notamment dans l'arrière pays de Tunis, et concerne prioritairement les régions du Nord-Ouest.
- Enfin, le 3^{ème} objectif du SDATN « *le développement efficace en terme de compétitivité internationale* » met en avant **le renforcement de l'agglomération de Tunis** comme « pôle national d'influence régionale et international » en promouvant les réseaux routier et ferroviaire nationaux ou le système aéroportuaire nettement polarisés sur Tunis ou en faisant de Tunis, le pôle logistique à vocation régionale. En contrepartie, **le SDATN est peu disert sur la contribution des autres agglomérations en région** vis-à-vis de ce 3^{ème} objectif en évoquant de manière peu détaillé le renforcement des villes, chefs lieux de gouvernorats et des « grandes agglomérations urbaines » sans pour autant les citer.

Fort de ces constats, **le parti d'aménagement du SDATN a fréquemment été perçu comme « déséquilibré »**. S'il paraît légitime de ne pas limiter les objectifs de la politique d'aménagement du territoire au rééquilibrage régional et de miser sur l'effet d'entraînement attendu des régions littorales les plus dynamiques au bénéfice de l'ensemble du territoire national, force est de constater que **le dépassement d'une approche par trop binaire (cohésion nationale / compétitivité internationale) n'a pas été toujours perçu** au travers les orientations du SDATN.

Certains secteurs y ont même vu **une remise en cause implicite de la pertinence d'une politique nationale d'aménagement du territoire et par voie de conséquence, une prise en compte toute relative des contenus du SDATN.**

> *Un Plan Programme indicatif soumis « au bon vouloir » des secteurs et de la planification socioéconomique*

Le SDATN est constitué de trois grandes parties :

- Une synthèse du **bilan-diagnostic** et les problématiques territoriales ;
- Les choix et les **cinq orientations majeures du SDAT à échéance de vingt ans** ;
- Mais également un « **Plan Programme** » à court, moyen et long terme de mise en œuvre du SDAT.

Ce Plan Programme est ainsi présenté comme « *l'outil majeur du SDATN (...) qui exprime le rapport entre la planification et l'aménagement du territoire* ». Le SDATN précise par ailleurs « *Il ne s'agit évidemment pas de s'immiscer dans la définition des politiques*

sectorielles, mais tout au contraire d'apporter aux responsables des secteurs, la dimension proprement territoriale concernant leur domaine, à charge pour eux de l'intégrer dans leur propre raisonnement ».

En introduction du Plan Programme, il est rappelé que « *cette omniprésence de la dimension spatiale ne peut pas se traduire par une prééminence du département concerné sur les ministères sectoriels* » et que « ***l'application du schéma dépend avant tout de la conviction des pouvoirs publics eux-mêmes, de la motivation des principaux ministères en ce domaine*** ». Il est ajouté que « *l'aménagement du territoire intervient avant tout par la conviction et l'incitation non pour imposer sa vision territoriale mais pour amener les différentes instances à prendre en charge (...) la dimension spatiale qu'elle traite* ».

Enfin, au travers du Plan Programme, le SDATN souhaite mettre en avant trois missions en vue de s'assurer la bonne mise en œuvre des orientations : pédagogie, surveillance et interventions ponctuelles.

Le Plan Programme est ainsi décliné selon **huit priorités de mise en œuvre** selon un découpage avant tout sectoriel :

- Protection des ressources naturelles et des zones sensibles ;
- Maîtrise de la répartition de la population et de son maintien dans les zones intérieures ;
- Lutte contre l'habitat spontané et la maîtrise foncière ;
- Développement régional ;
- Lutte contre la pollution dans les grandes villes et développement des transports urbains ;
- Meilleure exploitation des potentialités offertes ;
- Développement des grandes infrastructures de transport ;
- Meilleure intégration du territoire national dans l'espace maghrébin.

Pour chacune de ces huit priorités, des « fiches d'orientation » proposent un ensemble d'actions.

Diverses questions se posent quant à la pertinence et l'efficacité de ce Plan Programme. En effet, s'il est affirmé en préambule du Plan Programme que le SDATN ne peut s'imposer aux politiques sectorielles, mais que la prise en compte de ses orientations ne pourra reposer que sur un travail de veille et un effort permanent de conviction en direction des secteurs, **on est en droit de s'interroger si la réalisation d'une « programmation parallèle et indicative » constitutive du Plan Programme à la planification socioéconomique constitue la méthode d'action la plus adaptée.**

N'y avait-il pas lieu d'interpeller directement la planification socioéconomique et éviter le risque d'une certaine « dilution » du parti d'aménagement exprimé dans les orientations du SDATN par l'exercice d'une programmation incluse dans le SDATN, touffue et fortement aléatoire car dépendante du « bon vouloir » des secteurs et de la planification socioéconomique.

Ce travail a néanmoins contribué au renouvellement de la planification socioéconomique et à la définition des orientations sectorielles. Mais n'a-t-il pas été paradoxalement perçu parfois comme une tentative d'ingérence dans les affaires des secteurs, et ce malgré les objectifs affichés d'éviter la prééminence du département « aménagement du territoire » vis-à-vis des départements sectoriels.

Enfin, **affirmer par principe que la mise en œuvre du SDATN doit exclusivement reposer sur « le bon vouloir » des secteurs et de la planification socioéconomique pose question.** Il paraît difficile de soutenir d'une part le caractère transversal de la politique d'aménagement du territoire – ce qui induit que sa mise en œuvre repose sur une convergence des politiques sectorielles – et d'autre part, s'autoriser à ce que chaque politique sectorielle puise les orientations du SDAT « à la carte ».

Ainsi, sans aller vers la production d'un SDATN strictement normatif, on peut soutenir que les dispositions de mise en œuvre du SDATN au travers le Plan Programme présentait dès le départ, une faiblesse structurelle.

> *Des déclinaisons institutionnelles, organisationnelles, territoriales ou thématiques du SDATN inopérantes ou non réalisées*

Dans son chapitre IX « Propositions organisationnelles et institutionnelles et études prioritaires » du Plan Programme, le SDATN propose « la mise en œuvre de méthodes nouvelles » pour s'assurer de la mise en œuvre des orientations du SDATN.

Cinq grands axes de travail plus ou moins détaillés sont ainsi arrêtés :

- Il est d'abord rappelé la nécessaire **articulation entre l'aménagement du territoire et la planification socioéconomique.** « *Le SDATN doit être considéré comme un cadre de cohérence et une référence au cours de l'élaboration des plans quinquennaux* ». Les analyses ci après montrent que l'articulation ne ressort pas clairement (cf. Chapitre B).
- Il est également fait référence à la nécessité d'une **articulation renforcée entre « centralisation et décentralisation »** partant du principe que la territorialisation des politiques publiques suppose des relais régionaux et locaux forts. Pour autant, au-delà de l'affirmation de principe, peu de précisions sont apportées à ce niveau du document. Cette faiblesse peut néanmoins être partiellement compensée du fait que le sujet est abordé par l'une des huit priorités de mise en œuvre du SDATN portant sur le développement régional (décentralisation et déconcentration). Néanmoins, il est souhaité la « *création, au sein des régions du plan par exemple, d'un établissement public d'aménagement analogue à l'Agence Urbaine du Grand Tunis et le rattacher aux conseils régionaux de Gouvernorats* ». Force est de constater que **ces instances de régulation régionale n'ont pas vu le jour.**
- Par ailleurs, la **résolution du « problème foncier »** est pointée comme **une des conditions majeures de réussite de la mise en œuvre du SDATN.** Il est ainsi prévu de conférer aux établissements publics régionaux tels qu'évoqués ci avant, des prérogatives en matière de politiques d'acquisition foncière sous la direction « *d'une structure au niveau du Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières* ». Un fonds national spécial en vue de constituer des réserves foncières est prévu. Par ailleurs, la coordination entre les orientations du SDATN et celles issues des contrats programmes des secteurs et opérateurs publics intervenant dans le domaine de l'aménagement (AFH, AFT, AFI...) et les concessionnaires publics (STEG, SONEDE, ONAS, PTT...) est prévue. Force est de constater **des réalisations limitées en la matière** : absence d'établissement publics d'aménagement régionaux, coordination avec les Agences Foncières parfois perçue en recul par leurs responsables...
- Il est également prévu la constitution d'un « **comité technique national de l'aménagement du territoire** » constitué de représentants permanents des différents ministères en vue de faciliter le travail interministériel à l'aune des

priorités d'aménagement du territoire. Si les échanges nombreux et réguliers ont eu cours entre la DGAT et les secteurs, **cette interministérialité s'est davantage faite au travers les dispositifs de pilotage des politiques sectorielles**. Par ailleurs, il n'est pas précisé l'articulation souhaitable entre cette nouvelle instance et le CIAT.

- Enfin, il est prévu la réalisation de nombreuses « **études prioritaires** », qu'elles soient **thématiques ou territoriales**. Le terme « étude » porte en germe les risques qui se sont très vite présentés. Bon nombre de travaux ont ainsi été effectués notamment sous l'égide de la DGAT, mais en restant pour l'essentiel au stade de l'analyse des problématiques avec **peu de débouchés opérationnels**. Il était ainsi prévu :
 - La réalisation de « **Schémas Directeurs Régionaux d'Aménagement** » dans les **six régions du Plan de Développement Economique et Social**. Ces derniers ont effectivement été réalisés sous l'égide de la DGAT et ont été approuvés par les conseils régionaux des gouvernorats. Pour autant, ces schémas sont restés pour l'essentiel de simples documents exploratoires et de référence.
 - La réalisation de « **Schémas Directeurs d'Aménagement des 24 agglomérations urbaines et des 13 zones sensibles** ». Les documents à ce jour réalisés qui n'ont aucune force prescriptive.
 - **Diverses études thématiques** étaient par ailleurs prévues. Bon nombre ont été réalisées sans qu'il y ait des éléments de garantie à ce jour apportés quant à leur traduction opérationnelle. Les sujets apparaissent multiples : « *aménagement du territoire et zone d'activités* », « *carte industrielle de la Tunisie* », « *Plan Directeur des équipements structurants* », « *Elaboration d'une étude sur les bassins versants du Nord* »....

> **Un dispositif de suivi et d'évaluation inopérant**

Le SDATN comporte une 4^{ème} partie au travers la mise en œuvre d'un « **Tableau de bord** » en charge d'évaluer en continu la mise en œuvre des orientations du SDATN. Ce système d'alerte et de vigilance territoriale supposait la mise en place « *d'une cellule chargée au MEHAT de la mise en œuvre du tableau de bord* ».

Comme précisé dans le SDATN, la collecte des données « *ne peut relever d'un seul département ministériel, mais qu'elle est par définition même interministérielle* ».

Force est de constater que le « **Tableau de bord** » n'a **pas d'existence à ce jour**.

► **La DGAT : un centre de ressources et d'études plus qu'une administration de mission en capacité de peser dans les arbitrages gouvernementaux**

> **Le nomadisme institutionnel de la DGAT**

La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire (DGAT) n'a pas rang de ministère. Ses **rattachements successifs à diverses tutelles ministérielles** n'ont pas permis de valoriser pleinement le potentiel de cette administration. « *La DGAT a toujours été l'enfant pauvre des ministères* » selon certains acteurs interrogés où la fluctuation de ses missions au gré des tutelles de rattachement est parfois mise en avant (Ministère de l'Environnement, Ministère de l'Équipement, Ministère des Travaux Publics et de l'Habitat...).

Au travers les divers échanges organisés dans le cadre de la présente évaluation, l'organisation institutionnelle de l'époque 1985-1987 est unanimement reconnue à ce jour par les acteurs tunisiens de l'aménagement du territoire, comme une expérience productive. En 1985, le Commissariat Général au Développement Régional (CGDR), instance nationale en charge de la planification socioéconomique, se transforme en **COGEDRAT (Commissariat Général au Développement Régional et à l'Aménagement du Territoire)** à la faveur de la fusion avec la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT). Ce rapprochement coïncide avec l'achèvement du 1^{er} SNAT de 1985. A ce titre, peut-on parler de simple coïncidence ? **La forte volonté affichée de rééquilibrage régional dans le SNAT de 1985 serait une forte explication de ce rapprochement** selon certains.

Un certain retour à la situation antérieure s'opère dès 1987, par la création de la DGAT distincte du CGDR. Depuis 1994, le CGDR n'est plus une instance de niveau national. Il intervient uniquement sur les onze gouvernorats du littoral couvrant le Nord-Est (Grand Tunis, Bizerte, Nabeul, Zaghuan) et le Centre-Est (Sousse, Monastir, Mahdia, Sfax) et trois autres organismes régionaux ont été créés pour les autres secteurs géographiques du pays. Ce nouveau cloisonnement des instances entre la DGAT et les instances de planification socioéconomiques organisées selon de grandes régions, ne facilite pas aujourd'hui la bonne intégration des approches entre la planification socioéconomique et l'aménagement du territoire. Certains acteurs interrogés font un lien entre cette nouvelle scission (Instances de planification/DGAT) et des ambitions de rééquilibrage régional revues à la baisse dans le SDATN.

> *Des missions essentielles assurées par la DGAT mais éloignées des lieux et des temps de la décision*

Conformément au dispositif de mise en œuvre du SDATN au travers son « Plan Programme », la DGAT s'est fortement impliquée dans la veille territoriale et la production des « études prioritaires » du SDATN (cf. ci avant).

Comme on l'a déjà souligné, ces travaux aussi enrichissants fussent-ils, les débouchés décisionnels et opérationnels ont été rares pour ne pas dire absents.

Par ailleurs, la **faible mobilisation du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) qui s'est mobilisé que six fois depuis son existence**, constitue une autre preuve de la **difficile implication de la DGAT dans les arbitrages gouvernementaux**, dans la mesure où la DGAT assure une fonction de secrétariat technique du dit CIAT.

Enfin, l'éloignement de la DGAT du CGDR ne facilite pas les rapprochements avec les secteurs, qui par définition, sont bien plus fortement mobilisés lors de l'élaboration des Plans quinquennaux.

B. UN PUISSANT IMPLICITE TERRITORIAL DES SECTEURS A LA FAVEUR DE LA PLANIFICATION SOCIOECONOMIQUE

Aujourd'hui, le levier territorial des politiques publiques est aux mains des différents secteurs.

► **Une organisation centralisée de la planification socio-économique qui ne facilite pas la territorialisation des politiques sectorielles**

Les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de la planification socioéconomique apparaissent à ce jour fortement **centralisées au niveau du ministère du développement régional et de la planification**.

La **programmation est quinquennale** - Le XIIème plan 2010-2014 en vigueur au moment de la révolution– qui est néanmoins calée sur des orientations à 10 ans : note d'orientation réalisée en 2007 par le ministère de la planification et de la coopération internationale en lien avec les autres ministères. Le processus d'élaboration résulte donc d'un travail interministériel à la faveur de la mobilisation de vingt comités ministériels des secteurs.

Depuis le 8^{ème} plan à partir de 1992 puis dans le cadre de la loi de décentralisation en 1994, la planification socioéconomique s'efforce de mieux prendre en compte les attentes régionales et locales à l'échelle des gouvernorats. Il est créé des **offices régionaux de développement** à partir du Commissariat Général du Développement Régional. Un **découpage régional en quatre grandes régions** est ainsi réalisé :

- Le CGDR pour Tunis et la grande région Centre-Est,
- et trois offices de développement du Sud, Nord-Ouest et Centre-Ouest.

Ces offices régionaux de développement se déploient à leur tour au sein des 24 gouvernorats via **les unités de développement régional** qui assistent les gouverneurs dans la planification régionale. Ces unités ont néanmoins des moyens limités de l'ordre de 2 à 3 Equivalent Temps Plein.

Cette organisation déconcentrée vise à faire remonter des propositions régionales et à les croiser avec les approches sectorielles nationales à la faveur de la mobilisation des gouvernorats et des conseils régionaux présidés par les gouverneurs et composés d'élus communaux, de parlementaires et de personnes de la société civile nommées par les mêmes gouverneurs. Cela se traduit par **la formalisation de plans régionaux**.

Pour autant, **cette première « régionalisation »** du processus d'élaboration et de suivi de la planification présente **de nombreuses limites** :

- D'une part, les offices régionaux de développement ont un rôle limité de synthèse des remontées issues des gouvernorats.
- D'autre part, les gouvernorats disposent d'une **ingénierie très limitées** en vue d'assister les conseils régionaux des gouvernorats. Non dotés de compétences particulières en urbanisme et aménagement (ingénieur, économiste), les gouvernorats ne sont pas en capacité d'établir des arbitrages et des priorités à l'aune de logiques territoriales fortes. A ce titre, il est dénoncé **l'insuffisance des statistiques** économiques, démographiques **au niveau des gouvernorats**.
- Par ailleurs, **la maille territoriale des 24 gouvernorats apparaît trop restreinte** et de fait, la mise en avant de priorités territoriales inter gouvernorats ne s'exprime pas facilement.
- Enfin, les **conseils régionaux des gouvernorats** ne sont **que des instances strictement consultatives** dans le processus de la planification. En l'absence d'une institution décentralisée dotée de l'autonomie financière et administrative et dirigée par des élus, la remontée de « programmations régionalisées » ne peut véritablement pas avoir lieu.

► **La planification socio-économique : une territorialisation des politiques sectorielles cantonnée à la promotion du développement local**

La période de référence pour l'évaluation interpelle trois plans quinquennaux : 10^{ème} plan (2002-2006), 11^{ème} plan (2007-2011) et 12^{ème} plan (2010-2014). A l'analyse croisée des objectifs initiaux et des réalisations constatées de ces plans, quatre principales observations ressortent.

> *Un objectif économique central qui s'est traduit par des déséquilibres territoriaux accrus : la diversification de la base productive en vue de renforcer la compétitivité internationale de la Tunisie*

La priorité inscrite dans l'ensemble des Plans de la période considérée vise à promouvoir les **activités industrielles et de services à forte valeur ajoutée à la faveur de la libéralisation de l'économie et du renforcement des exportations** notamment en direction de l'Union Européenne. Il est mis en avant le renforcement de « **l'économie du savoir** » (services financiers, technologies de l'information et de la communication, services aux entreprises...).

Cette priorité s'illustre notamment dans les objectifs initiaux du 11^{ème} plan par la « **consolidation de la compétitivité des régions** » tout d'abord au sens du gouvernorat, cadre administratif et fonctionnel de la mise en œuvre des plans. **Un distinguo est ainsi fait** dans les objectifs initiaux des plans entre les « **gouvernorats côtiers** » qui doivent jouer un rôle majeur dans la mutation du tissu économique et les « **régions intérieures** » où il s'agit davantage « d'exploiter les avantages comparatifs de ces régions ».

Pour autant, il est également mentionné dans les objectifs initiaux du 11^{ème} plan l'instauration des « **régions économiques** » dépassant le cadre institutionnel des gouvernorats et visant à dégager des stratégies régionales de développement économiques inter gouvernorat, en vue d'accompagner la mutation économique souhaitée.

En termes de résultats, l'inscription de la Tunisie dans l'économie mondiale s'est indéniablement renforcée : accroissement des investissements étrangers, exportations dans certains secteurs industriels et le tourisme, amélioration des conditions de développement de l'investissement privé... **Pour autant, la contribution des régions à cet effort apparaît peu lisible** dans les résultats. D'une part et conformément aux objectifs initiaux, les régions littorales ont davantage bénéficié de cette politique que les régions intérieures. D'autre part, la mise en avant des « régions économiques » n'a pas eu de traduction concrète à ce jour.

> *Une politique d'équipement des territoires*

Les différents plans ont organisé le **renforcement des infrastructures** de diverses natures dans les territoires : infrastructures liées au transport (réseau autoroutier, réhabilitation des routes nationales, pistes rurales, transports aérien et maritime...), accroissement des périmètres d'irrigation, réalisation de pôles technologiques et de centres de formation professionnelle, réalisation de zones industrielles, extension des réseaux d'assainissement, création de décharges contrôlées...

Si la réalisation de l'ensemble de ces infrastructures constitue une plus value indéniable pour la compétitivité économique du pays, **il ne ressort pas** de l'ensemble de ces réalisations des **logiques claires de priorisation de l'action fondées sur un parti d'aménagement du**

territoire national et encore moins sur des logiques de développement régional pré identifiées.

L'absence de toute référence spatiale dans les plans et le non renvoi formel aux orientations du SDATN illustre en partie cette absence de territorialisation des priorités en termes d'équipements des territoires. Comme précisé ci avant, le SDATN n'était pas dûment approuvé sur la période considérée.

Enfin, si les plans mettent en avant un objectif général autour du développement durable en pointant la nécessaire préservation de certains espaces naturels et des espaces agricoles ou la maîtrise des extensions urbaines, il paraît peu décliné en actions opérationnelles. Surtout, il n'est **pas posé l'enjeu de la limitation des impacts environnementaux et de la consommation foncière liés à la réalisation des infrastructures** susmentionnées.

> *Des objectifs initiaux de développement régional affichés mais pas concrétisés*

Parmi les objectifs initiaux du 11^{ème} plan au titre du développement régional, figure « **la consolidation de la décentralisation et de la déconcentration** » en vue d'accorder aux conseils régionaux présents au niveau des gouvernorats, davantage d'attributions leur permettant d'exécuter les plans régionaux à la faveur de « **contrats programmes** » établis avec les divers opérateurs économiques, et de mettre en œuvre une stratégie de développement économique.

De larges prérogatives étaient envisagées au niveau des régions permettant d'élaborer des **programmes de formation professionnelle** adaptés aux spécificités régionales et aux exigences du marché de l'emploi. Par ailleurs, des **prérogatives** et des **moyens d'encadrement** étaient prévus en vue de mieux **coordonner et négocier auprès des partenaires internationaux et ONG** intervenant au titre de la **coopération décentralisée**.

Enfin, il était prévu des **ressources budgétaires additionnelles et des ressources humaines renforcées** au niveau des conseils régionaux.

Au titre des réalisations constatées en fin du 11^{ème} plan, **le bilan apparaît très limité** au titre du développement régional. Il est essentiellement mis en avant **l'implication accrue de la société civile au sein des conseils régionaux de gouvernorat** par la création de deux commissions permanentes. L'une des commissions est en charge de la préparation et l'exécution des programmes régionaux et locaux du développement durable et l'autre porte sur les questions relevant de l'emploi et de l'investissement. Au-delà de la création de ces deux commissions au sein des conseils régionaux, il n'est pas fait état du bilan précis des travaux issus de ces commissions.

> *L'appui au développement local*

Dans les objectifs initiaux des plans, le développement local constitue « un pilier de l'action à l'échelle régionale ». Cette priorité se décline selon **trois axes d'intervention majeurs**.

- D'une part, **l'implication accrue de la société civile dans les démarches de développement local**. Cela s'est traduit concrètement par la recombinaison des conseils locaux de développement et la création de quatre commissions sectorielles (assainissement, aménagement du territoire, propreté et protection de l'environnement, emploi et affaires sociales et planification et investissements).

- D'autre part, **le renforcement de Programmes de Développement Intégré (PDI)**. Ce dispositif était initialement ciblés dans les territoires ruraux (PDRI) à partir des années 80 puis urbain (PDIU) pour in fine être généralisé sur l'ensemble des territoires. Ce dispositif a été également complété par des Plans de Développement Intégré Agricole. Au titre du 12^{ème} plan, il est prévu une meilleure attention aux zones prioritaires par un ciblage du dispositif PDI en direction de 90 délégations pour une population bénéficiaire de 2,9 millions de tunisiens, dont 40 dans les gouvernorats frontaliers, 21 dans les gouvernorats de l'axe médian et 29 dans les gouvernorats côtiers. A la différence des plans précédents, on observe **une réelle priorisation territoriale du dispositif PDI** même si ce ciblage n'est pas clairement explicité à l'aune de considérations relevant de l'aménagement du territoire.
- Enfin, **le renforcement de la décentralisation locale** comprenant la consolidation des budgets des collectivités locale à la faveur notamment de la révision de la fiscalité locale, le renforcement des ressources humaines locale et une révision de la globalité des Plan d'Aménagement Urbain. Force est de constater, des avancées limitées au regard des objectifs initiaux affichés.

C. DES INTERVENTIONS SECTORIELLES CLOISONNEES ET DECONNECTEES DE LA PLANIFICATION SPATIALE

Compte tenu du caractère faiblement opérant des outils de planification spatiale (SDATN, SDA des agglomérations...), bon nombres d'initiatives sectorielles sont réalisés ou peuvent être entravées. De multiples exemples peuvent illustrer cette situation.

Cas de figure illustratif : Les difficultés de mise en œuvre de la politique ferroviaire du ministère des transports¹⁷

Le ministère des transports a élaboré le schéma national des transports tous modes confondus en 2003. Compte tenu de l'absence d'approbation du SDATN à l'époque, il n'y a pas eu d'interpellation formelle entre les orientations du SDATN et celles du schéma national des transports.

Par ailleurs 23 Schémas Directeurs d'Aménagement (SDA) des grandes agglomérations institués par le CATU en 1994 ont été élaborés sur la période 1995-2001. Les SDA, n'ont pas été approuvés à ce jour par décrets et en conséquence, n'ont pas de force opposable.

Du point de vue de la politique ferroviaire portée par le ministère des transports, les conséquences pratiques sont multiples. Malgré des tentatives non abouties du ministère des transports d'élaborer un plan de transport ferroviaire en partenariat avec la société de chemin de fer, de nombreuses études ont été menées au cours de la décennie passée en vue de mettre en place le réseau ferré rapide.

La mise en œuvre opérationnelle du réseau rapide ferré se heurte aujourd'hui à l'absence de maîtrise foncière des tracés au sein des agglomérations. L'absence de Schémas Directeurs d'Aménagement opposables n'a pas permis de réserver les emprises foncières locales à l'échelle des communes.

¹⁷ Point développé dans l'annexe N°6 Etudes de cas – étude de cas n°3 : l'implicite territorial des secteurs

Cas de figure illustratif : L'absence de cohérence entre la politique d'implantation des zones industrielles de l'Agence Foncière Industrielle (AFI) et les politiques de planification spatiale

L'AFI est un établissement public créé en 1973 en même temps que les agences foncières « Habitat » et « Tourisme ». L'AFI est l'outil financier et technique qui a la charge de mettre en œuvre le programme national d'ouverture des Zones Industrielles (ZI) du ministère de l'industrie.

L'AFI assure une fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage des communes et des conseils régionaux de gouvernorat dans leurs démarches d'aménagement de ZI.

Le programme national de l'Etat prévoyait deux types de zones industrielles (ZI). D'une part, les ZI sans subventions et d'autre part, les « ZI de développement régional » où l'Etat subventionne l'acquisition des terrains à des taux variables selon les régions : 25%, 50% et 75%.

Un comité technique national a été créé en 2008 sous l'égide notamment du ministère de l'industrie visant à ouvrir 6000 ha de ZI à horizon 2016 dont 60% en régions littorales et 40% en régions intérieures avec des subventions de l'Etat pour l'acquisition des terrains en vue de constituer des réserves foncières. Ces priorités s'inscrivent dans les orientations de la planification socioéconomique. Les acteurs interrogés de l'AFI mettent en avant qu'à partir du 10^{ème} plan, le choix de localisation des ZI a été déconnecté des priorités nationales et régionales d'aménagement du territoire. Ces mêmes acteurs considèrent notamment ne pas avoir été suffisamment impliqués dans l'élaboration du SDATN à la différence du 1^{er} SNAT.

En dépit des mesures prises en 2008, force est de constater que les choix de localisation des ZI reposent davantage sur des logiques de marché d'où un développement privilégié dans les régions littorales avec l'appui des bailleurs de fonds.

Les choix de localisation des ZI se font aujourd'hui à l'échelle centrale même s'il existe une concertation préalable auprès des communes et des conseils régionaux de gouvernorat, quatre ministères exercent une influence majeure dans les choix (industrie, plan, finances et agriculture).

Il est constaté que les Plans d'Aménagement Urbain (PAU) ne prévoient pas suffisamment de ZI. On peut estimer que 80% des PAU ne prévoient pas de ZI ou lorsque celles-ci sont prévues dans les PAU, il s'agit généralement d'emprises foncières de 2 à 5 ha, voire de lots éclatés à proximité immédiates des secteurs d'habitat alors que la taille moyenne des ZI souhaitées par l'AFI varie entre de 30 à 50 ha... Il est regretté que l'AFI participe insuffisamment aux procédures d'élaboration ou de révision des PAU depuis 2005.

En conséquence, ces réserves sont pour l'essentiel réalisées sur des terres agricoles et tout particulièrement sur les terres domaniales après déclassement par le ministère de l'agriculture. Les considérations économiques semblent davantage jouer compte tenu du prix attractifs des terres domaniales.

L'influence des documents de planification locale apparaît ainsi mineure pour ne pas dire nulle. Une fois les acquisitions foncières réalisées par l'AFI, ces espaces réservés en ZI sont automatiquement intégrés dans le PAU lors de leur élaboration ou de leur révision. En d'autres termes, les documents de planification spatiale lorsqu'ils existent, sont modifiés au gré des interventions de l'AFI...

Les conséquences de cette absence de cohérence entre planification spatiale et politique d'implantation des ZI sont multiples : étalement urbain, consommation des terres agricoles fertiles, faible commercialisation des ZI du fait de leur éloignement des pôles urbains, isolement et éloignement de certaines ZI qui deviennent des « espace masculin » dans la mesure où les femmes préfèrent travailler chez elles compte tenu des conditions d'accessibilité difficiles des ZI...

Cas de figure illustratif : L'absence de cohérence entre la politique touristique de l'Agence Foncière Touristique (AFT) et les politiques de planification spatiale

Dans la fin des années 80, l'Etat s'est engagé dans une politique de création des « zones touristiques balnéaires » à l'extérieur des agglomérations : 6 à 7 zones touristiques sont décrétées prioritaires sur la côte et à proximité des aéroports.

L'AFT a donc eu pour mission de mener une politique de réserves foncières en vue de constituer ces zones touristiques balnéaires.

Le ministère du tourisme a engagé une étude de repositionnement touristique en 2010. De cette réflexion, deux constats forts ressortent. D'une part, il y a un enjeu de diversification et de requalification de l'offre. La Tunisie offre un produit touristique exclusivement balnéaire vieillissant et soumis à une forte concurrence dans le bassin méditerranéen. D'autre part, les zones touristiques hors des villes apparaissent insuffisamment animées d'où la nécessité de promouvoir des activités et de meilleures perméabilités entre ces zones et les villes.

Par ailleurs, le constat d'un étalement urbain des secteurs touristiques littoraux se vérifie au même titre que dans le cadre de la politique des ZI. L'AFT a privilégié sa politique d'acquisition foncière sur les terres domaniales agricoles d'où l'enjeu de densification urbaine des zones touristiques existantes en vue de préserver les espaces littoraux et d'accroître les capacités d'hébergement.

Encore une fois, cette situation s'explique par l'absence d'interpellation des documents de planification spatiale.

D. SYNTHÈSE EVALUATIVE

| Synthèse évaluative | |
|----------------------------|---|
| <i>Pertinence</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les objectifs affichés sont-ils en rapport avec les enjeux du territoire ?</i> • Une stratégie nationale d'aménagement du territoire qui in fine apparaît transcrite au travers deux processus de planification distincts : planification spatiale et planification socioéconomique • Du fait de la faible interaction entre les deux planifications, une faible lisibilité des objectifs d'aménagement du territoire • Un objectif dominant communément affiché par les deux dispositifs de planification en faveur du renforcement de la compétitivité internationale de la Tunisie qui a parfois été perçu comme un « renoncement » en faveur d'une politique de rééquilibrage régional et donc in fine en faveur d'une politique d'aménagement du territoire. |
| <i>Efficacité</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les objectifs affichés ont-ils été atteints ?</i> • Une faible efficacité de la politique formelle d'aménagement du territoire. • Une efficacité globalement performante de la planification socioéconomique qui ne s'inscrit pas pour autant selon des priorités territoriales clairement définies au préalable. |
| <i>Efficience</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs étaient-ils adéquatement proportionnés ?</i> • La faiblesse des moyens mobilisés pour la mise en œuvre de la politique formelle d'aménagement du territoire : absence de force opposable des documents de planification spatiale, absence d'interministérialité dans le cadre du CIAT, faiblesse de la déconcentration et décentralisation en relais des autorités centrales, faiblesse de l'encadrement au titre de l'aménagement du territoire... |
| <i>Cohérence</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>L'ensemble des objectifs et leurs actions de mise en œuvre constituent-ils une politique cohérente ?</i> • Absence de cohérence entre la politique formelle d'aménagement du territoire, la planification socioéconomique et les initiatives sectorielles. |
| <i>Impact</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les résultats de la politique ont-ils répondu aux enjeux ayant initialement motivé cette politique ?</i> • Une élévation globale de « l'équipement des territoires » à l'échelle nationale. • Mais accroissement des déséquilibres régionaux entre les régions littorales inscrites dans l'objectif central de renforcement de la compétitivité internationale de la Tunisie et les régions intérieures dont les logiques de développement repose avant tout sur la valorisation de leurs spécificités. |

3. Préconisations pour renouveler la politique d'aménagement du territoire

A. PREAMBULE

A la suite des différentes analyses réalisées au cours de la mission et des débats tenus lors des concertations, les objectifs suivants sont apparus importants en matière d'aménagement du territoire au niveau national :

- La mise en place d'une coordination intersectorielle effective entre les différents ministères permettant la formulation d'une véritable stratégie nationale d'aménagement du territoire et sa mise en œuvre opérationnelle à travers les arbitrages politiques,
- un décloisonnement entre planification socio-économique et planification territoriale,
- la coordination et l'appui au développement régional et local,
- le développement de la formation initiale en matière d'aménagement du territoire pour adapter les ressources humaines aux mutations des interventions

Différentes options possibles d'affirmation de la politique d'aménagement du territoire sont envisageables à travers plusieurs scénarios institutionnels, notamment en termes de rattachement de la DGAT :

- création ou non d'un ministère de l'aménagement du territoire,
- rattachement ou non du ministère de la planification et développement régional à ce ministère de l'aménagement du territoire,
- rattachement de la DGAT au Premier Ministre en cas d'absence de création de ministère ad hoc.

Les préconisations mettant en œuvre ces options sont les suivantes :

- remettre l'aménagement du territoire au cœur des arbitrages gouvernementaux,
- mettre en place un dispositif national de veille et d'arbitrage en aménagement du territoire,
- fonder planification territoriale et planification socioéconomique à la faveur de la régionalisation,
- faire de l'Etat le partenaire des territoires régionaux et locaux,
- renforcer les ressources humaines et les savoir faire en aménagement du territoire.

B. PRECONISATIONS

| Echelle nationale N°1 | Remettre l'aménagement du territoire au cœur des arbitrages gouvernementaux |
|---|---|
| <p><i>problématique</i></p> <p><i>Objectifs</i></p> | <p>La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire (DGAT) n'a pas rang de ministère. Ses rattachements successifs à diverses tutelles ministérielles n'ont pas permis de valoriser pleinement le potentiel de cette administration.</p> <p>Par ailleurs, la faible mobilisation du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) qui ne s'est mobilisé que six fois depuis sa création, constitue une autre preuve de la difficile implication de la DGAT dans les arbitrages gouvernementaux dans la mesure où la DGAT assure le secrétariat technique du CIAT.</p> <p>L'organisation institutionnelle de l'époque 1985-1987 est unanimement reconnue à ce jour par les acteurs tunisiens de l'aménagement du territoire, comme une expérience productive. Le Commissariat Général au Développement Régional (CGDR), instance nationale en charge de la planification socioéconomique, se transforme en COGEDRAT (Commissariat Général au Développement Régional et à l'Aménagement du Territoire) à la faveur de la fusion avec la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT). Cette organisation ne serait toutefois plus possible aujourd'hui, le CGDR n'étant plus une instance nationale depuis 1994 mais une structure régionale pour le Nord-Est et le Centre-Est intervenant aux côtés des Offices de Développement du Nord-Ouest, du Centre-Ouest et du Sud.</p> <p>Il s'agit en conséquence de revoir le positionnement institutionnel de la DGAT de telle sorte que son assise politique soit renforcée.</p> |
| <p><i>Caractérisation</i></p> <p><i>Modalités de mise œuvre</i></p> | <p>La mise en œuvre de la préconisation passe par une décision gouvernementale et implique les deux ministères à ce jour concerné : ministère de l'équipement (tutelle actuel de la DGAT) et ministère du développement régional et de la planification.</p> <p>Différents scénarios peuvent être envisagés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Scénario 1 – rattachement de la DGAT au Premier Ministre. Ce scénario offre la garantie d'une capacité à interpellier les départements sectoriels et à se situer au cœur des arbitrages ministériels. Toutefois, il existe un risque de faible lisibilité de la politique d'aménagement du territoire du fait de l'absence d'un département ministériel spécifiquement affecté à ces questions. - Scénario 2 – création d'un Ministère de l'aménagement du territoire dont la DGAT est l'organe opérationnel. La création d'un ministère constitue une garantie de lisibilité de la politique nationale d'aménagement du territoire. Toutefois, il existe un risque de cloisonnement et de faible interpellation des politiques sectorielles, l'aménagement du territoire n'étant pas en position privilégiée d'arbitrage interministériel. - Scénario 3 : création d'un Ministère de l'aménagement du territoire, du développement régional et de la planification dont la DGAT est un des organes opérationnels. Ce scénario offre à la fois une garantie de lisibilité de la politique nationale d'aménagement du territoire et une capacité d'interpellation des politiques sectorielles à la faveur du rapprochement avec le département de la planification socioéconomique. Par ailleurs, relier le développement régional à l'aménagement du territoire et à la planification socioéconomique constitue un message politique fort visant à affirmer que la régionalisation est un puissant |

| | |
|--------------------------|---|
| | <p>facteur de cohérence et de renouvellement des deux planifications. Toutefois, cette mesure ambitieuse peut heurter les pratiques actuelles et rendre sa mise en œuvre difficile.</p> <p>Quels que soient le scénario retenu pour le positionnement institutionnel de la DGAT, plusieurs mesures complémentaires sont nécessaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une mobilisation régulière et effective du CIAT (cf. préconisation 2) pour conforter les arbitrages gouvernementaux à l'aune des considérations relevant de l'aménagement du territoire. La DGAT assurera le secrétariat du CIAT (préparation des arbitrages, restitution et suivi) permettant d'assurer un véritable suivi de celui-ci sur la durée. Afin de lui donner un caractère plus permanent, ce CIAT peut devenir un Conseil National de l'Aménagement du Territoire. - la mise en œuvre d'une nouvelle mission de la DGAT visant à animer le réseau des Secrétariat Généraux aux Affaires Régionales /Agences Développement et de Planification Régionales (cf. Préconisation n°3). La DGAT devient de la sorte le pivot entre les politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire. Il s'agit de la sorte de créer une fonction nationale de coordination des agences régionales, fonction qui n'existe pas aujourd'hui, le Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) n'étant qu'un office de développement régional pour les 11 gouvernorats du nord de même niveaux que les trois autres (ODNO, ODS, ODCO). - La définition et la mise en œuvre de politiques territoriales focalisées par la DGAT. Il est par exemple nécessaire de formaliser un politique de la ville et une politique de montagne permettant de définir des stratégies nationales et des programmes de mise en œuvre associée pour chacune de ces politiques. |
| Acteurs et moyens | <p>Acteurs concernés : autorités gouvernementales (Premier Ministre, Ministre, DGAT,</p> <p>Moyens : Dans l'hypothèse d'un rapprochement entre les planifications spatiale et socioéconomique, regroupements des moyens humains, financiers et logistiques des administrations concernées.</p> |
| suivi | <p>indicateurs de suivi de la préconisation : décisions gouvernementales de modification de la tutelle de la DGAT et de la planification socio-économique, création d'une instance de coordination des organes de développement régional, mise en œuvre de politiques territoriales focalisées.</p> |

| Echelle nationale N°2 | Mettre en place un dispositif national de veille et d'arbitrage en aménagement du territoire |
|---|--|
| <p><i>problématique</i></p> <p><i>Objectifs</i></p> | <p>Le constat de la faible mise en œuvre du SDATN milite pour un renouvellement des approches et des outils en vue de coordonner de manière effective les politiques sectorielles à l'échelle nationale dans une perspective d'aménagement du territoire.</p> <p>Il s'agit d'inverser la logique d'affirmation d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire formalisée dans un document du type SDATN mais dépourvue de dispositifs effectifs de mise en œuvre.</p> <p>Plus qu'une nouvelle version du SDATN, Il s'agit donc de mettre en œuvre un dispositif de veille et d'arbitrage. Il a pour objet de transcrire régulièrement les partis d'aménagement implicites contenus dans les politiques sectorielles et la planification socioéconomique, de les croiser entre eux et de les mettre en perspective avec les orientations nationales formelles d'aménagement du territoire. Il permet ainsi la préparation des arbitrages interministériels.</p> <p>Ce travail suppose une réactualisation permanente et nécessite un processus de travail itératif entre les instances nationales en charge de la politique d'aménagement du territoire et les responsables nationaux des politiques sectorielles.</p> <p>Il était prévu dans le cadre de la déclinaison du SDATN la constitution d'un « comité technique national de l'aménagement du territoire » constitué de représentants permanents des différents ministères en vue de faciliter le travail interministériel à l'aune des priorités d'aménagement du territoire. Si les échanges nombreux et réguliers ont eu cours entre la DGAT et les secteurs, cette interministérialité s'est davantage faite au travers les dispositifs de pilotage des politiques sectorielles. Il convient de donner à cette interministérialité le cadre institutionnel structuré qu'elle mérite et de mobiliser régulièrement le CIAT voire mettre en place un Conseil National de l'Aménagement du Territoire.</p> |
| <p><i>Caractérisation</i></p> <p><i>Modalités de mise œuvre</i></p> | <p>La mise en œuvre de la préconisation passe par la mobilisation des deux principaux dispositifs existants de la politique nationale d'aménagement du territoire : le CIAT et la DGAT. La mobilisation annuelle du CIAT doit permettre d'assurer les arbitrages gouvernementaux à l'aune des considérations relevant de l'aménagement du territoire. La DGAT assurera le secrétariat du CIAT. Elle réalise les travaux préparatoires de la session annuelle du CIAT par la lecture croisée des partis d'aménagement implicites des politiques sectorielles et leur mise en perspective dans les priorités d'aménagement du territoire. De ces analyses découlent des propositions d'arbitrage permettant d'inscrire les politiques sectorielles dans les priorités d'aménagement du territoire. Elle mobilise à cet effet les responsables de la planification socioéconomique et des secteurs. Elle prépare les arbitrages du CIAT, en assure la restitution puis le suivi sur la durée. Afin de lui donner un caractère plus permanent, ce CIAT peut devenir un Conseil National de l'Aménagement du Territoire, organe permanent constitué de représentants des différents ministères et davantage structuré et visible sur le plan institutionnel.</p> |
| <p><i>Acteurs et moyens</i></p> | <p>Acteurs concernés : autorités gouvernementales, DGAT, responsables nationaux de la planification socioéconomique et des secteurs.</p> <p>Moyens : renforcement des moyens humains au sein de la DGAT, mobilisation des cadres de la planification socioéconomique et des secteurs.</p> |
| <p><i>suivi</i></p> | <p>indicateurs de suivi de la préconisation : nombre de rencontres préparatoires organisées par la DGAT visant à mobiliser les responsables de la planification socioéconomique et des secteurs ; nombre de séances du CIAT ; nombre de décisions arrêtées au sein du CIAT en vue d'ajuster les politiques sectorielles.</p> |

| Echelle nationale N°3 | Fondre planification territoriale et planification socioéconomique à la faveur de la régionalisation |
|---|--|
| <p><i>problématique</i></p> <p><i>Objectifs</i></p> | <p>Au-delà d'articulations plus fortes voire d'une tutelle ministérielle commune (cf. préconisation n°1) entre les deux formes actuelles de planification, leur rapprochement opérationnel passe d'abord par une déconcentration régionale accrue des organisations.</p> <p>On constate en effet que l'organisation nationale centralisée actuelle des deux formes de planification ne facilite pas leur rapprochement opérationnel.</p> <p>on constate également que la proposition du SDATN visant à la « <i>création, au sein des régions du plan par exemple, d'un établissement public d'aménagement analogue à l'Agence Urbaine du Grand Tunis et le rattacher aux conseils régionaux de Gouvernorats</i> » n'a pas vu le jour.</p> <p>Par ailleurs, les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de la planification socioéconomique apparaissent à ce jour fortement centralisées au niveau du ministère du développement régional et de la planification. Si la planification socioéconomique s'efforce de mieux prendre en compte les attentes régionales et locales à la faveur du CGDR et des trois offices régionaux de développement organisés selon quatre grandes régions, ces offices régionaux de développement ont un rôle limité de synthèse des remontées issues des gouvernorats. Par ailleurs, ces mêmes gouvernorats disposent d'une ingénierie très limitées en vue d'assister les conseils régionaux des gouvernorats dans l'exercice de planification socioéconomique. Enfin, la maille territoriale des 24 gouvernorats apparaît trop restreinte et de fait, la mise en avant de priorités socioéconomiques territoriales inter gouvernorats ne s'exprime pas facilement.</p> <p>L'enjeu de l'intervention est donc de mettre en œuvre une véritable planification régionale assurant le rapprochement opérationnel de la planification territoriale et planification socio-économique à travers des Secrétariat généraux aux affaires régionales / Agences de développement et de planification régionales établies à l'échelle des futures régions (cf. préconisations relatives à l'échelle régionale).</p> |
| <p><i>Caractérisation</i></p> <p><i>Modalités de mise œuvre</i></p> | <p>la création Secrétariat généraux aux affaires régionales / Agences de développement et de planification régionales s'appuie sur les offices régionaux de développement existants mais les adapte et les transforme de manière importante de manière à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - s'adapter aux échelles régionales retenues pour les futures régions (redécoupage potentiel), - en faire des organes opérationnels de niveau régional capables d'articuler planification territoriale et planification socio-économique. Pour cela, les structures doivent formuler et porter une vision de développement régional à travers l'analyse des potentiels de développement régional et la coordination des acteurs régionaux du développement. <p>Ces agences sont appuyées et coordonnées au niveau national par la DGAT dans le cadre de sa nouvelle mission de la DGAT visant à animer le Secrétariat généraux aux affaires régionales / Agences de développement et de planification régionales (cf. Préconisation n°3). En position de pivot entre le niveau régional et le niveau national, la DGAT alimente ses travaux de coordination interministérielle au niveau national (secrétariat du CIAT) par les retours des régions, permettant ainsi une véritable prise en compte de la dimension régionale dans la politique nationale d'aménagement du territoire.</p> |
| <p><i>Acteurs et</i></p> | <p>Acteurs concernés : autorités gouvernementales, ministère de l'équipement (tutelle</p> |

| | |
|---------------|--|
| <i>moyens</i> | <p>actuel de la DGAT) et le ministère du développement régional et de la planification.</p> <p>Moyens : Dans l'hypothèse d'un rapprochement entre les planifications territoriales et socioéconomique, il conviendra de renforcer les moyens humains, financiers et logistiques des offices régionaux de développement transformés en Secrétariat généraux aux affaires régionales / Agences de développement et de planification régionales à l'échelle des futures régions.</p> |
| <i>suivi</i> | <p>indicateurs de suivi de la préconisation : création de Secrétariat généraux aux affaires régionales / Agences de développement et de planification régionales</p> |

| Echelle nationale N°4 | Faire de l'Etat le partenaire des territoires régionaux et locaux |
|---|--|
| <p><i>problématique</i></p> <p><i>Objectifs</i></p> | <p>Parmi les objectifs initiaux du 11ème plan socioéconomique au titre du développement régional, figure « la consolidation de la décentralisation et de la déconcentration » en vue d'accorder aux conseils régionaux présents au niveau des gouvernorats, davantage d'attributions leur permettant d'exécuter les plans régionaux à la faveur de « contrats programmes » établis avec les divers opérateurs économiques, et de mettre en œuvre une stratégie de développement économique.</p> <p>De larges prérogatives étaient également envisagées au niveau des régions permettant d'élaborer des programmes de formation professionnelle adaptés aux spécificités régionales et aux exigences du marché de l'emploi. Enfin, il était envisagé de coordonner et négocier auprès des partenaires internationaux et ONG intervenant au titre de la coopération décentralisée aux échelles des conseils régionaux de gouvernorat.</p> <p>L'ensemble de ces objectifs ne se sont pas concrétisés du simple fait que les conseils régionaux des gouvernorats n'ont pas évolué au cours de la période de mise en œuvre des plans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La maille territoriale des 24 gouvernorats apparaît trop serrée pour mettre en avant de priorités socio-économiques et territoriales cohérentes. - Les conseils régionaux des gouvernorats ne sont que des instances strictement consultatives dans le processus de planification. En l'absence d'une institution décentralisée dotée de l'autonomie financière et administrative et dirigée par des élus, la remontée de « programmations régionalisées » ne peut pas véritablement avoir lieu. <p>En conséquence, le repositionnement de l'Etat en tant que partenaire des régions est conditionné au préalable par la mise en œuvre d'une décentralisation régionale (cf. préconisations « échelle régionale »).</p> <p>Par ailleurs, le développement local constitue une priorité de la planification socioéconomique. Cette priorité est particulièrement déclinée par le renforcement de Programmes de Développement Intégré (PDI). Au titre du 12ème plan, une réelle priorisation territoriale du dispositif PDI s'est faite au bénéfice de 90 délégations même si ce ciblage n'est pas clairement explicité à l'aune de considérations relevant de l'aménagement du territoire.</p> <p>Le renforcement de la posture de l'Etat en tant que partenaire des territoires locaux passe notamment par l'amélioration du dispositif PDI.</p> <p>Au même titre qu'à l'échelle régionale, le renforcement de la décentralisation locale est un préalable (cf. préconisations « échelle locale »).</p> |
| <p><i>Caractérisation</i></p> <p><i>Modalités de mise œuvre</i></p> | <p>Le partenariat renforcé de l'Etat avec les territoires pourra se faire à deux niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au niveau régional, l'élaboration des plans régionaux socioéconomiques pourrait être transférée au niveau des conseils régionaux décentralisés et reconfigurés territorialement (cf. préconisations « échelle régionale »), en y incorporant un travail supplémentaire de spatialisation des priorités (prise en compte notamment des stratégies économiques réalisées dans les six grandes régions). Ce travail se fera néanmoins en partenariat avec les « agences déconcentrées de développement et de planification régionales » (cf. préconisation n°3). - Au niveau local, le ciblage territorial du dispositif PDI pourrait être affiné en |

| | |
|---------------------------|---|
| | <p>fonction des priorités thématiques et territoriales issues des plans régionaux socio-économiques intégrant un volet spatial, tels que précisés ci avant.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des « dotations régionales complémentaires » pourraient être affectées au financement tant des Plans Régionaux que des PDI en tenant compte des spécificités, handicaps et projets des régions : application du principe de péréquation financière nationale. |
| <i>Acteurs moyens</i> | <p>et</p> <p>Acteurs concernés : les deux ministères à ce jour concerné : ministère de l'équipement (tutelle actuel de la DGAT) et ministère du développement régional et de la planification, DGAT, offices de développement régional, Gouvernorats, Conseils régionaux, Communes</p> <p>Moyens : renforcement des prérogatives et des moyens financiers des conseils régionaux et des communes (cf. préconisations « échelles régionale et locale »), mise en œuvre d'une péréquation financière régionalisée.</p> |
| <i>suivi</i> | <p>indicateurs de suivi de la préconisation : nombre de plans régionaux avec volet spatial réalisés et approuvé, nombre de PDI approuvés, état de réalisation des plans régionaux et des PDI, évaluation qualitative des modalités d'élaboration et de mise en œuvre des plans régionaux et des PDI, évaluation qualitative des contenus des plans régionaux et des PDI.</p> |

| Echelle nationale N°5 | Renforcer les ressources humaines et les savoir faire en aménagement du territoire |
|---|---|
| <p><i>problématique</i></p> <p><i>Objectifs</i></p> | <p>D'un point de vue général, il est affirmé l'insuffisante « culture » des fonctionnaires et des décideurs aux enjeux inhérents à l'aménagement du territoire.</p> <p>Il existe un enjeu de renforcement des savoir-faire en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Lors des rencontres organisées dans le cadre de la présente évaluation, certains acteurs ont mis en avant la relative « pauvreté de la communauté scientifique » en la matière.</p> <p>Il est donc proposé de développer les dispositifs de formations initiales et continues pour renforcer les ressources humaines des professionnels intervenant à des titres divers dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ces acteurs sont potentiellement variés : fonctionnaires nationaux, fonctionnaires territoriaux (sans que ce statut existe aujourd'hui), employés des gestionnaires de réseaux, aménageurs et développeurs, etc.</p> <p>Par ailleurs, il existe de nombreuses bases de données disposant de données régionalisées et différents SIG sectoriels mais celles-ci sont dispersées, cloisonnées et peu accessibles. Il convient donc de les mettre en cohérence, de les rassembler ou les mettre en réseau et de permettre un accès plus large à ces informations. Sans ces données, les politiques territoriales sont privées de dispositifs de suivi et de mesure permettant de juger leur pertinence et leur mise en œuvre.</p> |
| <p><i>Caractérisation</i></p> <p><i>Modalités de mise œuvre</i></p> | <p>Un plan de formations initiale et continue pourrait être développé à l'initiative de la DGAT. En collaboration avec les départements sectoriels de l'intérieur, de l'enseignement supérieur de la recherche, de la fonction publique et de la formation professionnelle, diverses initiatives pourront être prises :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Développement de formations initiales équivalentes au niveau européen « Master » en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme sous la responsabilité du département de l'enseignement supérieur et de la recherche et en collaboration avec la DGAT. Il s'agit de développer des cycles de formation initiale permettant de répondre aux différents besoins de mise en œuvre des politiques territoriales : agents de l'Etat au niveau central et au niveau déconcentré, agents territoriaux des collectivités locales et des futures collectivités régionales, aménageurs, etc. les compétences opérationnelles à développer relèvent de l'ensemble du spectre des interventions territoriales (développement économique, environnement, aménagement et urbanisme, transports et mobilité, réseaux et utilités urbaines, etc.) mais doivent aussi faire valoir les compétences transversales (gestion de projet, gestion financière, gestion des acteurs, aspects organisationnels et juridiques, etc.). Les formations en alternance pourront également être favorisées. - Développement de la formation continue. La formation continue est nécessaire pour accompagner l'adaptation des ressources humaines actuelles aux profondes transformations des missions engagées par les mutations des politiques territoriales. Des sessions de formation continue sont à mettre en place à destination des fonctionnaires des administrations de l'Etat aux niveaux central et déconcentré et des fonctionnaires des collectivités locales à l'échelle des futures régions. Elles pourront être établies sous la responsabilité du département de la fonction publique en partenariat avec la DGAT. Elles visent les mêmes domaines que la formation initiale. - Mise en place de sessions de formation et de sensibilisation à destination des élus locaux et des futurs élus régionaux à l'échelle des futures régions et sous la responsabilité de la DGAT avec implication des futures agences de |

| | |
|--------------------------|---|
| | <p align="center">développement et de planification régionales (cf. préconisation n°3)</p> <p>Par ailleurs, le renforcement des bases statistiques régionalisées pourra se traduire par un partenariat entre la DGAT et l'Institut National de la Statistique. L'implication au premier plan de la DGAT sur ce sujet, se justifie par l'impérieuse nécessité de pallier à la carence actuelle de données statistiques territorialisées.</p> <p>Enfin, le DGAT pour établir les bases d'un Système d'Information Géographique national qui pourrait ensuite être décliné au sein des grandes régions à partir desquelles les conseils régionaux décentralisés pourront se structurer.</p> |
| Acteurs et moyens | <p>Acteurs concernés : Ministères de l'intérieur, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la fonction publique, de la formation professionnelle, DGAT, Gouvernorats, Conseils régionaux, Agences de développement et de planification régionales, Communes, Association Tunisienne des Urbanistes, etc.</p> <p>Moyens : renforcement des prérogatives et des moyens financiers de la DGAT et des conseils régionaux.</p> |
| suivi | <p>indicateurs de suivi de la préconisation : nombre de formations initiales et continues, bases de données régionalisées établies et renseignées, SIG mis en place et renseignés.</p> |

II. L'échelle régionale

1. Evaluation des interventions d'aménagement du territoire

A. PROBLEMATIQUES D'EVALUATION

Les principales problématiques d'évaluation au niveau local sont les suivantes :

► Le fait régional

- 1 Qu'entend-on par « niveau régional » dans les différentes politiques d'aménagement et de développement en Tunisie ?
- 2 – Quelles réalités territoriales recouvrent le fait régional dans la politique officielle d'Aménagement du Territoire (SDATN) et la politique de développement de développement régional des plans Nationaux de développement ?
- 3 – Quelle peut être la dimension territoriale des régions : gouvernorats ? régions économiques ? grandes régions ? un nouveau découpage territorial ?
- 4 – Quelle cohérence entre l'objectif énoncé de renforcement des compétences des gouvernorats et des Conseils régionaux et la création de grandes régions ?

► Politique régionale et politiques sectorielles

- 1 – Quelle est la prise en compte effective du niveau régional dans les politiques sectorielles ? Quelle est la politique régionale implicite des secteurs ?
- 2- Quelles sont les articulations effectives entre la politique nationale d'Aménagement du Territoire et l'organisation régionale des secteurs ?

► Les inégalités régionales

- 1 – Quelles sont les causes d'ordre institutionnelles, organisationnelles, économiques de l'aggravation du développement inégal des régions ?
- 2 - Dans quelle mesure les politiques de développement régional des différents Plans de Développement ont-elles été favorables ou défavorables à la résorption des inégalités territoriales de la Tunisie et adaptées au développement des zones défavorisées intérieures et méridionales ?

► Déconcentration et décentralisation régionales

- 1 – Quels ont été les impacts des mesures de déconcentration sur le développement régional ?
- 2 – Peut-on parler de décentralisation au niveau des gouvernorats ?

► Structures et outils de la politique d'aménagement du territoire dans les régions

- 1 - Quelles institutions et quels dispositifs portent aujourd'hui la politique d'aménagement du territoire au niveau régional ? Leur rôle est-il établi ? Quels sont leurs moyens de décision et de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire ?

- 2 - Quels sont les outils, instruments et procédures des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional et quelles sont leurs limites ?
- 3 – Quelle sont les portée et limites du Plan Régional de Développement ?
Quelle est l'efficacité des aides régionales ?

B. POINTS D'ÉVALUATION

Points d'évaluation

Un fait régional porteur d'une double confusion territoriale et institutionnelle

- L'ambiguïté du fait régional : une double confusion territoriale et institutionnelle
- Une confusion territoriale résultant de l'utilisation du terme « régional »
- Une confusion institutionnelle entre échelle déconcentrée et collectivité décentralisée
- Un même terme pour deux types d'espaces distincts
- Le gouvernorat : une « pseudo – région »
- Les régions économiques : une échelle exploratoire partiellement exploitée

Des dimensions régionales distinctes et restreintes de la politique d'aménagement du territoire et des politiques sectorielles

- Une politique nationale d'aménagement du territoire déclinée à l'échelle de grandes régions économiques
- Des politiques sectorielles peu régionalisées
- Une absence d'articulation entre politiques sectorielles et aménagement du territoire au niveau régional

Un modèle de développement inadapté aux régions de l'intérieur et du sud

- L'ensemble du territoire a connu un développement économique soutenu
- Une amélioration de la qualité de vie...
- ... mais un développement territorialement déséquilibrée
- Une portée limitée des aides régionales
- Un réel effort...
- ...mais de nettes limites

Un cadre institutionnel peu adapté à une politique de développement régional

- Un renforcement de la déconcentration accentuant la centralisation de la gouvernance centrale
- Une absence de décentralisation régionale

Une inadaptation des structures et des outils de la politique d'aménagement du territoire à l'échelle régionale

- Une absence de réelle planification territoriale de niveau régional
- ... et des structures de mise en œuvre limitées dans leur portée
- La question du découpage régional

a) **Un fait régional porteur d'une double confusion territoriale et institutionnelle**

► L'ambiguïté du fait régional

L'ambiguïté du fait régional résulte d'une double confusion :

- une **confusion territoriale** résultant de l'utilisation du terme « régional » pour des gouvernorats qui ne correspondent pas à cette échelle alors que les régions économiques qui seraient susceptible d'y répondre ont encore un rôle ténue,
- une **confusion institutionnelle** entre échelle déconcentrée de l'Etat et collectivité décentralisée.

> **Une confusion territoriale résultant de l'utilisation du terme « régional »**

Le terme région a aujourd'hui des significations différentes et contradictoires :

- en tant que **cadre institutionnel**, il désigne le gouvernorat, échelle déconcentrée de l'Etat ayant à sa tête un gouverneur relevant du Ministère de l'intérieur et auquel est associée un Conseil Régional au rôle mineur dont les membres sont nommés et qui est présidé par le gouverneur.
- en tant qu'**espace de développement et de projet** il désigne les six grandes régions économiques (Nord-Est, Nord-Ouest, Centre-Est, Centre-Ouest, Sud-Est, Sud-Ouest).

La politique de développement régional s'appuie donc sur un concept de région mal défini tant dans ses contours territoriaux que sur sa vocation. Cela engendre des confusions qui nuisent à la clarté et à l'efficacité de cette politique.

Le terme régional revient régulièrement dans les différents documents d'orientation (SDATN, Plans), mais l'échelle régionale considérée est souvent implicitement celle du gouvernorat. Ainsi il existe un objectif spécifique de « *développement régional* » dans les huit grands objectifs du SDATN, les différents Plans de Développement ont un chapitre consacré au développement régional avec pour objectifs d'« *Ouvrir des horizons plus large aux régions* » (X^{ème} Plan), « *La consolidation du développement global des régions* » (XI^{ème} plan), « *La consolidation du développement régional* » (XII^{ème} Plan).

Le caractère inadapté de l'échelle gouvernorale à porter une politique de développement économique régionale est perçu par les pouvoirs publics et explique l'objectif du X^{ème} Plan d'établir des Schémas Directeurs des Régions Economiques. Toutefois, cette volonté de faire émerger une échelle régionale plus large est dépourvue de caractère opératoire.

> **Une confusion institutionnelle entre échelle déconcentrée et collectivité décentralisée**

Le gouvernorat, affiché comme une institution décentralisée, est en fait une **unité administrative déconcentrée d'exécution**, sans capacité d'initiative et de stratégie. Par exemple, sa mission de planification est minimale et n'est appuyée que par un ou deux

fonctionnaires. Il constitue avant tout une unité d'encadrement de la population dirigée par un gouverneur qui est un fonctionnaire du ministère de l'intérieur.

L'affichage du gouvernorat en tant que collectivité est trompeur. Le Conseil Régional est dans les faits une assemblée consultative nommée et présidée par le gouverneur.

► Un même terme pour deux types d'espaces distincts

> *Le gouvernorat : une « pseudo – région »*

En termes de dimension territoriale et au regard d'une comparaison internationale, le gouvernorat est proche d'unités territoriales comme les provinces espagnoles, les départements français, les comtés hongrois ou les Kreis allemands. Il serait ainsi une unité territoriale de niveau NUTS 3 au regard de la nomenclature européenne.

La taille du gouvernorat n'en fait donc pas un niveau régional, bien qu'il soit désigné sous le terme de région.

La définition statistique de la région par l'Union Européenne

L'Union Européenne a défini une nomenclature des unités territoriales statistiques afin d'homogénéiser la perception des différents niveaux territoriaux en Europe.

Les unités territoriales NUTS 2 (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – niveau 2) constituent l'échelle régionale au sein de l'Union Européenne. Ces unités territoriales sont généralement le cadre utilisé par les Etats membres pour la mise en œuvre des politiques régionales. La taille des NUTS 2 est comprise entre 800 000 et 3 000 000 d'habitants. Sont par exemple considérés dans la catégorie NUTS 2 les Communautés Autonomes en Espagne, les régions italiennes et françaises, les provinces belges et des Pays-Bas etc.

Les unités territoriales NUTS 3 constituent l'échelle infra-régionale au sein de l'Union Européenne: La taille des NUTS 3 est comprise entre 150 000 et 800 000 habitants. Sont par exemple considérés dans la catégorie NUTS 3 les provinces espagnoles, les départements français, les comtés hongrois ou les Kreis allemands.

> *Les régions économiques : une échelle exploratoire partiellement exploitée*

Six grandes régions économiques (Nord-Est, Nord-Ouest, Centre-Est, Centre-Ouest, Sud-Est, Sud-Ouest) ont été mises en place mais constituent une échelle exploratoire peu exploitée.

Cette échelle régionale est presque uniquement portée par la DGAT à travers la réalisation de six Schémas Directeurs d'Aménagement des Régions Economiques (SDARE) qui sont des documents ayant caractère d'étude et non de planification de portée opérationnelle.

Les différents ministères sectoriels et la planification socio-économique ne prennent guère en compte ces échelles.

b) Des dimensions régionales distinctes et restreintes de la politique d'aménagement du territoire et des politiques sectorielles

► **Une politique nationale d'aménagement du territoire déclinée à l'échelle de grandes régions économiques**

Le SDATN affiche un objectif général de développement régional qui se décline à travers les objectifs spécifiques suivants :

- le renforcement des infrastructures de liaisons,
- le développement industriel,
- le développement agricole et rural,
- la création de technopoles régionales,
- la définition d'une stratégie de collecte, de stockage et de distribution pour les produits de base

L'examen du SDATN sur la question du développement régional fait apparaître :

- d'une part, que le SDATN a des objectifs d'aménagement du territoire dans lesquels les problèmes liés aux disparités régionales apparaissent secondaires,
- d'autre part que l'objectif de développement des régions dans une optique de cohésion territoriale est peu souligné.

Le SDATN n'ayant pas de valeur prescriptive, les seules réalisations effectives de la politique d'aménagement du territoire en matière régionale ont été la réalisation de six **Schémas Directeurs d'Aménagement des Régions Economiques (SDARE)** sous la responsabilité de la DGAT (Nord-Est, Nord-Ouest, Centre-Est, Centre-Ouest, Sud-Est, Sud-Ouest) entre 2005 et 2008.

Il est également possible d'ajouter des réalisations ne concernant qu'indirectement le développement régional :

- les 24 Schémas Directeurs d'Aménagement des Agglomérations (SDA) lancés 1995 et 2009,
- les 19 Schémas Directeurs d'Aménagement des Zones Sensibles (zone minière de Gafsa, Selloum-Hergla, les Basses Steppes).
- les 12 études spécifiques dont certaines ont une dimension régionale évidente comme par exemple l'étude du Schéma Directeur de l'Aménagement des Zones Montagneuses du Sud Est. On peut noter également la réalisation d'études spécifiques relatives à l'aménagement du territoire et aux zones d'activités, à l'aménagement du territoire et au tissu industriel, à l'aménagement et au développement des zones frontalières.

Bien que le SDATN et les SDARE n'aient pas de valeur prescriptive et que la DGAT n'ait pas les moyens de les mettre en œuvre, il convient de tenir compte des échanges qui ont toujours eu lieu entre les responsables de la DGAT et des autres ministères (CIAT, Commissions Sectorielles, réunions avec le Ministère de la Planification, contacts informels...).

De ce fait, pendant la phase d'élaboration du SDATN, ces contacts formels et informels entre la DGAT et les ministères sectoriels ont abouti à une certaine prise en compte réciproque des demandes et des propositions émanant du futur SDATN et celles des ministères sectoriels ceux-ci conservant néanmoins, in fine, leur capacité de choisir et de décider.

► Des politiques sectorielles peu régionalisées

Les différents Plans nationaux de Développement sont une déclinaison, dans le cadre des grandes orientations du Plan, des politiques sectorielles. Les Plans de Développement n'ont pas d'objectifs explicites d'aménagement du territoire mais ont un chapitre spécifique sur le développement régional qui recouvre en fait la quasi-totalité du champ de l'aménagement du territoire avec une dominante sur les aspects socioéconomique du développement régional.

Par conséquent, ils définissent une politique implicite d'aménagement du territoire reposant sur les caractéristiques du développement socioéconomique des régions. Cette politique a d'autant plus de chances d'être mise en œuvre, même partiellement, qu'elle s'accompagne de plans – programmes et de financements spécifiques.

Même si les objectifs de ces plans sont peu territorialisés, ils développent peut-être plus que le SDATN des composantes clés des politiques d'aménagement du territoire : régionalisation du développement économique et social, notions de solidarité et de complémentarité inter – régionales, amélioration de la qualité de la vie, rôle des collectivités locales, opportunité d'un développement local s'appuyant sur les potentiels régionaux et locaux.

► Une absence d'articulation entre politiques sectorielles et aménagement du territoire au niveau régional

La comparaison des objectifs du SDATN avec ceux des Plans de développement, montre d'une part que le développement régional des Plans ne recouvre pas totalement les domaines de l'aménagement du territoire, mais que surtout les Plans sont peu territorialisés, ce qui est logique compte-tenu de leur finalité macroéconomique au niveau national.

La principale composante territorialisée des Plans repose sur la mise en œuvre de zones de développement régional prioritaires s'appliquant à l'ensemble de l'espace national sauf le Grand Tunis, Nabeul et Monastir.

Cette faible territorialisation a pour conséquence une insuffisante prise en compte des disparités régionales, alors qu'une des missions essentielles de la politique d'aménagement du territoire est celle de l'équité territoriale et de l'équilibre régional, fondements d'une cohésion territoriale dont dépend pour partie la cohésion sociale.

c) *Un modèle de développement inadapté aux régions de l'intérieur et du sud*

Le modèle de développement du territoire adopté dans les Plans successifs et repris dans le SDATN repose sur les grandes orientations suivantes :

- l'intégration de l'économie tunisienne dans l'économie mondiale,
- le développement de la compétitivité et de l'attractivité des régions,
- le développement de pôles économiques nationaux suffisamment puissants pour créer des effets d'entraînement sur l'ensemble du territoire national.

Ce modèle n'a pas fonctionné pour l'ensemble du territoire malgré les acquis que constituent l'intégration dans l'économie mondiale et les progrès des indicateurs sociaux. L'attractivité acquise des grands pôles existants, tous littoraux, a concentré sur eux le développement. Leur effet d'entraînement a été très faible, se limitant à leurs zones périphériques mais ne pénétrant pas dans les zones de l'intérieur et méridionales. Ces zones restées peu attractives ont donc dû compter sur la valorisation de leurs potentiels, mais l'absence d'une politique de développement endogène ou local suffisamment puissante n'a pas permis d'amorcer un tel processus de développement et de rééquilibrage régional.

► L'ensemble du territoire a connu un développement économique soutenu

La Tunisie a connu depuis 1996 un développement économique soutenu sur l'ensemble de son territoire se traduisant par une augmentation régulière de l'emploi et des revenus disponibles par habitant ainsi qu'un niveau soutenu des investissements productifs. L'amélioration de la compétitivité à l'international a permis une croissance globale des exportations et un flux croissant d'IDE. Cependant l'année 2009 a marqué un essoufflement de la croissance, confirmé en 2010 et 2011.

On peut estimer que l'objectif prioritaire de développement économique des régions des Plans de Développement et du SDATN a été globalement atteint.

► Une amélioration de la qualité de vie...

Dans la dernière décennie la Tunisie a amélioré d'une manière importante les composantes qui constituent la qualité de vie telles que la santé, l'éducation, la culture, l'alimentation en eau potable, le raccordement aux réseaux électriques, la gestion urbaine (déchets, transports collectifs, protection de l'environnement etc.) Or, la qualité de vie est à la fois une finalité pour l'aménagement du territoire et un de ses outils dans la mesure où elle constitue un facteur essentiel d'attractivité et de compétitivité.

Dans l'optique de l'aménagement du territoire ce bilan plutôt positif ne doit pas dissimuler un certain nombre de carences. Ce bilan est ainsi sensiblement moins satisfaisant dans les zones rurales dont la population représentait en 2005 35% de la population tunisienne.

► ...mais un développement territorialement déséquilibré

Le déséquilibre de développement existant entre les régions n'a pas été remis en cause pendant la période 2004 – 2010. Certaines évolutions reflètent toutefois des tendances significatives avec :

- une concentration accrue de la population dans les régions de l'est,

- une concentration accrue des activités et des emplois notamment sur les trois zones littorales (Tunis, Nord Est, Centre Est). Le « déclin » de Tunis n'est que relatif puisque c'est, en partie, le desserrement des activités tunisoises sur les zones proches qui explique la croissance du Nord Est et dans une moindre mesure du Centre-Est dont la dynamique économique propre est effective.
- une croissance réelle, mais insuffisante des zones de l'intérieur dans le Centre Ouest et le Nord Ouest.
- une aggravation de la situation des zones méridionales,
- une concentration renforcée par la localisation des investissements, des universités et de laboratoires et centres de recherche.

Cette répartition du développement national dans le cadre de la politique de développement régional n'a pas permis un développement socio - économique équilibré du territoire.

Les indicateurs de chômage et des zones de pauvreté indiquent une aggravation des inégalités régionales¹⁸. Le développement global a été mal réparti au sein du territoire national avec un revenu par habitant qui a augmenté de manière très inégale, introduisant une véritable ségrégation au sein de l'espace national. L'impératif de compétitivité ne s'est effectivement exercé qu'au niveau des grandes agglomérations littorales.

► Une portée limitée des aides régionales

> *Un réel effort...*

La mise en œuvre de la politique régionale des X^{ème} et XI^{ème} Plans s'est traduite par un certain nombre de réalisations dans les zones de l'intérieur et en particulier dans les **Zones de Développement Régional Prioritaires** qui offrent des avantages fiscaux et financiers accordés aux entreprises industrielles, artisanales et à certaines de services : abattements , exonération d'impôts, primes d'investissements. Les gouvernorats où s'appliquent ces aides appartiennent tous aux zones défavorisées sur le plan de la pauvreté. Il faut y ajouter différents programmes spécifiques :

- programmes d'éradication de pauvreté,
- programmes de développement intégrés,
- programmes de développement agricoles intégrés,
- renforcement des infrastructures de base (routes, pistes rurales...),
- développement des périmètres publics irrigués et des petits et moyens périmètres irrigués,
- consolidation d'aéroports,
- création d'universités, d'ISET, de centres de formation professionnelle,
- implantations d'entreprises étrangères dans ces zones,
- révision de la législation relative aux investissements dans les zones intérieures,
- etc.

> *... mais de nettes limites*

¹⁸ - se reporter aux paragraphes 233 – A : la pauvreté et 234- B : les insuffisances du développement socio-économique au niveau des régions

Cette politique d'aide régionale a abouti à des réalisations effectives qui ont favorisé le développement des régions de l'intérieur, mais elle n'a pas réussi à impulser un développement susceptible d'enclencher un véritable dynamisme des économies régionales et locales et de résorber les disparités entre les régions.

d) *Un cadre institutionnel peu adapté à une politique de développement régional*

La gouvernance régionale apparaît trop centralisée et directive, de type « top-down ». La centralisation régionale du pouvoir représente trop de contraintes pour la gestion des affaires, une bureaucratie élevée, une absence de responsabilisation et « in fine » un gaspillage de l'argent public.

► **Un renforcement de la déconcentration accentuant la centralisation de la gouvernance centrale**

La déconcentration des services de l'Etat est effective au niveau du gouvernorat et se présente sous une double forme :

- Nommé par le ministère de l'intérieur, le **gouverneur** est le représentant de l'Etat dans son entier et l'administrateur général du gouvernorat. Il est également Président du Conseil Régional dont il nomme les membres. Les lois et décrets de 1975, 1989, 1992 ont renforcé ses capacités à réaliser des actions de développement.
- Les **administrations sectorielles** sont déconcentrées à l'échelle des gouvernorats mais œuvrent sous le contrôle direct des administrations centrales dont elles dépendent politiquement, administrativement et financièrement. Le gouverneur a un rôle de coordination de ces administrations mais est tenu de suivre les directives et ordres que lui donnent les ministres dans leurs secteurs respectifs.

Cette déconcentration connaît un certain nombre de limites :

- elle est atomisée entre des gouvernorats de taille modeste, ce qui limite la taille et les moyens des services déconcentrés et en font de simples organes d'exécution des ministères sans capacité de stratégie ou d'initiative. Ces capacités restent donc au niveau central et la déconcentration reste partielle et souvent sans moyens adéquats.
- le gouvernorat est une échelle d'exécution de décisions prises au niveau central sans que le gouverneur puisse aller au-delà d'une simple coordination des interventions sectorielles, celui-ci n'ayant pas d'autorité sur les administrations déconcentrées.
- Les ressources des gouvernorats sont limitées, en particulier les recettes propres, les principales ressources demeurant les transferts de l'Etat. Le plus souvent, ces transferts sont effectués au cas par cas sans règles de péréquation préalablement établies. Les finances régionales demeurent ainsi sous le contrôle étroit et parfois discrétionnaire de l'Etat central.

- des mesures dans le domaine de la déconcentration ont été prises dans le cadre des X^{ème} et XI^{ème} Plans. Elles sont positives mais relativement limitées.

► Une absence de décentralisation régionale

Il n'existe pas aujourd'hui de décentralisation de deuxième niveau (régional) complétant la décentralisation de premier niveau (local). Pour mémoire, la décentralisation supposerait l'existence d'une collectivité régionale élue, dotée de compétences et de ressources.

La structure désignée sous le vocable de Conseil Régional au niveau des gouvernorats ne constitue en rien une collectivité régionale. Le Conseil Régional dans sa configuration actuelle est désigné et présidé par le gouverneur. Il est constitué d'hommes politiques élus dans d'autres cadres (présidents des communes et députés). Toutes les mesures ayant accru les pouvoirs de ce Conseil Régional sont des mesures de déconcentration et non de décentralisation qui ont eu pour effet de renforcer le pouvoir des institutions centrales, notamment celui des ministères sectoriels.

e) *Une inadaptation des structures et des outils de la politique d'aménagement du territoire à l'échelle régionale*

► Une planification territoriale de niveau régional limitée...

On constate un décalage entre une planification socio – économique à court terme valorisant peu les atouts spécifiques des gouvernorats et l'approche globale et pluri – sectorielle de la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle a été préconisée par les différents Schémas d'Aménagement du Territoire (1985, 1996 approuvé en 2008).

Le Programme Régional de Développement (PRD) constitue le document de planification socio – économique au niveau de chaque gouvernorat. Des propositions en matière d'aménagement et de développement sont émises au niveau du gouvernorat mais les décisions sont prises au niveau central sur la base de propositions émanant des ministères sectoriels. Le PRD est de fait imposé par les ministères dans le cadre de stratégies sectorielles nationales.

La démarche actuelle des PRD est trop « descendante (top-down), pour prendre en compte d'une manière effective et efficace les spécificités et les potentialités de développement des territoires.

Il existe plusieurs études d'aménagement du territoire élaborées au niveau régional (SDA agglomérations et zones sensibles, SDA économique, ...) mais celles-ci demeurent des études davantage que des documents de planification.

► ... et des structures de mise en œuvre restreintes dans leur portée

Il existe des petites Cellules de Planification Régionale (CPR) au sein des gouvernorats mais elles ont une taille et une légitimité limitée.

Il existe au niveau des régions économiques des offices régionaux de développement¹⁹ en mesure d'intervenir en matière de développement régional mais leur capacités restent également limitées : le l'ODS pour le Sud, l'ODCO pour le Centre Ouest et l'ODNO pour le Nord Ouest. Le Commissariat Général au Développement Régional a une dénomination trompeuse car il a perdu en 1994 sa portée nationale pour devenir l'office de développement du Nord - Est (Grand Tunis, Bizerte, Nabeul, Zaghouan) et du Centre-Est (Sousse, Monastir, Mahdia, Sfax).

L'ODNO, structure de développement régional²⁰

L'ODNO représente une structure intéressante dans le domaine du développement régional, l'Office est doté de compétences et de ressources dans les domaines du développement régional, de l'appui à l'investissement privé et de la planification régionale. Le bilan de l'action de l'ODNO est révélateur des dysfonctionnements des structures spécifiques de développement et d'aménagement du territoire régional. Faute de moyens, de disponibilités pour ses propres priorités d'interventions et d'assumer des tâches qui n'étaient pas les siennes, l'ODNO ne s'est pas positionné dans la région Nord Ouest en tant qu'institution dotée de compétences spécifiques. Son insertion dans les démarches de planification sectorielles lui ont fait perdre sa vocation spatiale. Ses relations avec les autres structures (déconcentrées) : API, APIA, ATE...n'ont pas été formalisées. La perception de l'ODNO par les investisseurs est restée mitigée.

► La question du découpage régional

Ce qui précède souligne l'inadaptation des 24 gouvernorats à répondre aux défis d'un développement régional devant reposer sur l'attractivité, la compétitivité et la capacité de mettre en valeur leurs potentiels spécifiques. Il apparaît évident que la taille actuelle des gouvernorats n'est pas la taille pertinente pour répondre à ces défis du développement. Dans leur premier stade, leur découpage administratif avait été dicté par un souci d'encadrement de la population et non en vue d'une valorisation optimale de leurs potentiels.

La création de six Régions Economiques (sept avec le District de Tunis) et l'élaboration de Schémas Directeurs d'Aménagement des Régions Economiques (SDARE) dans la période 2006 – 2011, montre que le problème est bien perçu au niveau des responsables de l'Aménagement du Territoire. Toutefois, ces Schémas sont restés pour le moment sans effets réels.

Pour apporter une réponse satisfaisante à la nécessité d'avoir des unités territoriales, de type régional, en mesure de structurer et d'animer un bassin de développement économique, une restructuration ou un redécoupage des collectivités territoriales tunisiennes est nécessaire.

¹⁹ Ils ont été créés par les lois 94-85 et 94-84 et 94-83 en date du 18 juillet 1994.

²⁰ Ce point est développé à l'annexe 6 Etudes de cas – étude de cas n° 6 : l'ODNO

C. SYNTHÈSE ÉVALUATIVE

La synthèse évaluative est réalisée au regard de quatre objectifs :

- le développement socioéconomique des régions / L'impératif de compétitivité des économies régionales / Le développement régional et local,
- l'intensification des efforts en faveur des zones prioritaires / Réduire les inégalités régionales / Développer le niveau de vie des zones défavorisées,
- le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation / Accroissement des moyens des collectivités territoriales régionales / Renforcement de leur rôle dans le développement de l'économie régionale,
- l'amélioration de la qualité de vie.

| Synthèse évaluative | |
|----------------------------|---|
| <i>Pertinence</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les objectifs affichés sont ils en rapport avec les enjeux du territoire ?</i> • Les objectifs initiaux affichés de la politique régionale fixée dans les documents de planification spatiale (SDATN) et de planification socioéconomique (PND) ne répondent qu'en partie aux enjeux du territoire tunisien pour la dernière décennie. Les objectifs de développement régional territorialisés n'ont pas de priorité effective tant dans le document formel SDATN, que dans les programmes opérationnels des PND. • On relève la pertinence des objectifs de développement socioéconomique des régions et d'amélioration de leur qualité de vie mais les objectifs de rééquilibrage régional n'ont pas la priorité nécessaire. • Les objectifs tant de déconcentration que de décentralisation sont en deçà des enjeux régionaux du territoire • Comme souligné dans la synthèse évaluative à l'échelle nationale, l'objectif dominant communément affiché par les deux dispositifs de planification en faveur du renforcement de la compétitivité internationale de la Tunisie a parfois été perçu comme un « renoncement » d'une politique de rééquilibrage régional et donc in fine en faveur d'une politique d'aménagement du territoire. • Les objectifs concernant le développement régional endogène (local) sont très nettement insuffisants. |
| <i>Efficacité</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les objectifs affichés ont-ils été atteints ?</i> • A l'image de l'échelle nationale, une faible efficacité de la politique formelle d'aménagement du territoire au niveau du développement régional avec cependant une certaine efficacité liée aux échanges et contacts entre la DGAT et les ministères sectoriels, • Une efficacité globale réelle concernant le développement socioéconomique et l'amélioration du niveau de vie dans les régions, • Une faible efficacité en matière de rééquilibrage, de réductions des inégalités régionales, • Une efficacité limitée dans le domaine de la déconcentration et quasi-nulle pour la décentralisation régionale. |
| <i>Efficience</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs étaient-ils adéquatement proportionnés ?</i> • on retrouve au niveau régional la même évaluation que celle portée au niveau national sur politique formelle d'aménagement du territoire : faiblesse des moyens mobilisés pour sa mise en œuvre, absence de force opposable des documents de planification spatiale, absence d'interministérialité, faiblesse de la déconcentration et de la décentralisation en relais des autorités centrales, faiblesse de l'encadrement au titre de l'aménagement du territoire. • Les planifications socioéconomiques et spatiales n'ont pas de relais avec les structures et moyens d'intervention nécessaires pour une mise en œuvre satisfaisante au niveau régional des plans et programmes nationaux. • L'absence de réelles structures et outils décentralisés, empêche une prise en compte effective des demandes, propositions et initiatives, émanant des niveaux « régionaux » (gouvernorats). • D'une manière plus générale, la politique d'aménagement du territoire en Tunisie manque de moyens d'interventions pour mettre en œuvre une véritable politique régionale portée par des institutions et des structures régionales, intégrant approche spatiale et approche socioéconomique. |
| <i>Cohérence</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>L'ensemble des objectifs et leurs actions de mise en œuvre constituent-ils une politique cohérente ?</i> • Il n'y a pas de cohérence institutionnalisée au niveau régional entre la politique |

| | |
|---------------|--|
| | <p>formelle d'aménagement du territoire, la planification socio-économique et les initiatives sectorielles.</p> <ul style="list-style-type: none"> • la cohérence entre les plans et programmes élaborés au niveau central et les demandes et potentiels régionaux (« bottom-up ») est faible. • Il existe une incohérence entre la volonté affirmée dans la planification socioéconomique de développer toutes les régions (rééquilibrage régional) avec d'une part une promotion de la compétitivité favorisant la concentration sur les zones les plus développées et d'autre part une faible prise en compte du développement endogène. |
| <i>Impact</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les résultats de la politique ont-ils répondu aux enjeux ayant initialement motivé cette politique ?</i> • On constate un développement économique et une amélioration des conditions de vie sur l'ensemble des régions ... • ...mais une répartition très inégale de cette croissance et de cette qualité de vie avec une aggravation des inégalités entre les régions : favorable pour le CE, Tunis et le NE, défavorable pour le NO, CO,SO et le SE. • Cette inégalité se retrouve également au sein des différentes régions entre les zones défavorisées et les autres. • Il existe un risque accentué de division entre une Tunisie « utile » et une Tunisie « assistée », avec le risque d'une rupture de la cohésion sociale et politique. |

2. Préconisations pour renouveler la politique d'aménagement du territoire

A. PREAMBULE

► Equité régionale et cohésion territoriale

Il a été souligné dans l'évaluation que le type de développement économique choisi portait en grande partie la responsabilité de l'inégalité du développement économique et social des régions et de son aggravation, même si une part de responsabilité en incombe aux dysfonctionnements de l'organisation de la politique d'aménagement du territoire. Aussi toute préconisation n'ayant pour objectif que des améliorations d'un modèle de développement dont on ne remettrait pas en cause la logique dominante, s'avérerait à terme inopérante.

D'autre part, la Révolution de 2011 a montré à quel point l'inégalité entre les régions en créant un manque de cohésion territoriale, facteur de la cohésion sociale, peut aboutir à des ruptures brutales. Les préconisations qui suivent prennent en compte la dimension de cohésion territoriale, cette prise en compte va d'ailleurs dans le sens d'une des finalités de l'aménagement du territoire : l'équité entre les régions et une juste répartition de la richesse sur le territoire.

► Une nouvelle vision : la régionalisation de la politique d'aménagement du territoire

Les préconisations qui suivent ont pour cadre une nouvelle vision de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale reposant sur une régionalisation de cette politique susceptible de renforcer les économies régionales.

- L'émergence d'économies régionales à partir d'un mode de développement permettant d'impulser et de dynamiser ces économies régionales. Ce mode de développement régional repose sur deux composantes complémentaires :
 - la composante dominante actuelle, axée sur les facteurs de compétitivité, d'attractivité, de diffusion de croissance à partir de pôles nationaux, d'ouverture sur l'extérieur
 - une composante axée sur le développement des ressources spécifiques des régions, c'est-à-dire un développement régional et local endogène
- La régionalisation des structures, des procédures, des instruments et outils de la politique de l'aménagement du territoire notamment par des mesures de déconcentration et de décentralisation.

► Scénarios de régionalisation

Plusieurs scénarios de régionalisation peuvent être envisagés pour mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire au niveau régional :

> *Scénario 0 : le statu quo*

Ce scénario au fil de l'eau ne modifie pas l'organisation actuelle :

- Il ne crée pas de collectivité régionale et ne procède pas à une décentralisation,
- Il conserve la maille des 24 gouvernorats comme échelon de base de la déconcentration des services de l'Etat,
- Les grandes régions économiques demeurent des espaces d'étude.
- Une amélioration des procédures de coordination intersectorielle peut intervenir dans ce cadre mais la dimension intergouvernorale de la régionalisation n'est pas traitée.

> **Scénario 1 : le développement régional porté par l'Etat**

Ce scénario met en place une véritable politique régionale avec :

- un redécoupage régional permettant de définir des grandes régions regroupant plusieurs gouvernorats. Les six grandes régions existantes peuvent être reconduites ou ajustées comme de nouveaux découpages envisagés,
- un regroupement des services de l'Etat (administrations sectorielles, services extérieurs) au niveau de ces régions, les gouvernorats ne conservant qu'une fonction d'exécution,

Ce scénario met en place une déconcentration de niveau régional mais ne met pas en place de collectivité régionale décentralisée.

Le seul niveau de décentralisation est la décentralisation locale de premier niveau (niveau communal).

Il permet une meilleure prise en compte de la dimension régionale dans les politiques publiques avec des capacités des services de l'Etat à exprimer, porter et mettre en œuvre des stratégies régionales.

> **Scénario 2 : le développement régional porté par une nouvelle collectivité régionale**

Ce scénario est complémentaire par rapport au précédent en ajoutant à la déconcentration une dimension de décentralisation. Il est modulable dans le temps et dans son intensité, avec un transfert progressif et plus ou moins important de compétences de l'Etat vers la collectivité régionale :

- Le redécoupage régional est réalisé de la même manière que dans le scénario précédent,
- Une collectivité régionale est créée. Elle est dotée d'une assemblée élue, de compétences et de moyens propres pour les mettre en œuvre. Ses compétences lui sont transférées par l'Etat. Ce niveau de compétence peut être d'un niveau plus ou moins important et évoluer dans le temps.
- La réorganisation territoriale des services de l'Etat au niveau des régions est la même que dans le scénario précédent,
- La nature des missions de l'Etat évolue de manière importante : il cède des compétences à la nouvelle collectivité régionale mais en devient le partenaire. Ses fonctions de contrôle de légalité sont accrues.

On aboutit ainsi à deux niveaux de décentralisation : une décentralisation locale de premier niveau (niveau communal) et une décentralisation de deuxième niveau (niveau régional).

La mise en place d'une collectivité régionale s'inscrit dans la durée et ne peut être constituée et opérationnelle « du jour au lendemain ». La future région n'exercera que progressivement ses compétences. La réussite de la décentralisation dépendra pour une bonne part de la graduation de sa mise en place jusqu'à l'exercice plein. Dans une première phase, l'Etat restera nécessairement très présent au niveau de ses interventions, accompagnant une montée en puissance progressive de l'institution régionale.

B. PRECONISATIONS

| | |
|---|---|
| <p>Echelle régionale N°6</p> | <p>Construire un projet régional définissant les missions et le découpage des grandes régions</p> |
| <p>problématique</p> <p>Objectifs</p> | <p>L'approche territoriale des politiques publiques n'a pas permis la mise en œuvre d'une véritable politique d'aménagement du territoire capable d'assurer un développement équilibré des territoires tunisiens. La taille restreinte du gouvernorat, sa fonction d'exécution de décisions prises de manière sectorielles au niveau central, sa faible capacité d'initiative et de transversalité intersectorielle n'en font pas une échelle capable de porter un véritable développement régional.</p> <p>L'enjeu est donc de définir un projet régional permettant une réelle prise en compte des enjeux territoriaux des politiques publiques dans une approche intégrée et en interface avec la sphère économique et la société civile. Il s'agit ainsi de mettre en place une maille régionale capable de traiter les enjeux de développement et d'aménagement à la bonne échelle dans une véritable politique de régionalisation.</p> <p>les objectifs sont ainsi de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définir un découpage territorial permettant de constituer des régions viables et cohérentes au niveau national, • définir les missions clefs d'une politique régionale capable de traiter les enjeux de développement et d'aménagement à ce niveau. La répartition de ces missions entre un niveau régional déconcentré et un éventuel niveau décentralisé est un sujet traité de manière distincte (interventions 7 et 8). |
| <p>Caractérisation</p> <p>Modalités de mise œuvre</p> | <p>la définition d'un découpage régional est indissociable de la définition des missions de niveau régional. Les deux sont traités de manière distincte uniquement pour la clarté de l'exposé.</p> <p>Définition d'un découpage régional</p> <p>Les régions doivent constituer des ensembles suffisamment vastes pour présenter à la fois :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une communauté interne de problématiques de développement et d'aménagement, • un ensemble cohérent et articulé au niveau national. <p>Plusieurs options de découpage peuvent être envisagées, privilégiant les similarités de problématiques de développement (espaces intérieurs, espaces littoraux, espaces de montagne...) ou au contraire des complémentarités (espaces différents mais reliés, comme montages et piedmonts par exemple). Les approches fonctionnelles (bassins de vie, armature urbaine...) sont également nécessaires à cette démarche.</p> <p>Les six régions économiques existantes peuvent constituer une base de découpage régional.</p> <p>Quelque soit le découpage retenu à l'arrivée, ce nombre de régions semble adapté à la taille du pays et correspondre à la taille des unités régionales généralement pratiquées au</p> |

| | |
|---------------------------|--|
| | <p>niveau international.</p> <p>Définition des missions de la région</p> <p>La définition des missions à traiter au niveau régional est réalisée parallèlement au découpage régional. Il s'agit de déterminer ces missions en fonction du principe de subsidiarité en complémentarité avec le niveau national d'une part et le niveau local d'autre part. Pour mémoire, le principe de subsidiarité consiste à attribuer les compétences au niveau le plus restreint capable de les traiter.</p> <p>Les missions thématiques susceptibles d'être attribuées à l'échelle régionale pourraient être les suivantes : développement économique (appui à l'investissement, ZI de niveau régional, appui au tissu économique structurant), équipements de niveau régional, formation professionnelle, etc.</p> <p>Au-delà de missions thématiques, il est envisageable de traiter les missions transversales d'aménagement du territoire et de développement socio-économique à l'échelle régionale afin de concentrer les capacités et les moyens, de permettre une approche stratégique et d'avoir une véritable échelle pivot entre le niveau national et le niveau local.</p> <p>Le cadre institutionnel régional permettant de donner corps à ce découpage et ces missions est traité dans les interventions 7 et 8 et peut faire l'objet de différents scénarios (approche déconcentrée ou décentralisée).</p> |
| Acteurs moyens | <p>Etat : définition du découpage régional et missions régionales après un large débat (administrations et agences, acteurs socio-économiques, acteurs locaux, société civile).</p> <p>Moyens : débat national, outils législatifs (loi sur la régionalisation).</p> |
| suivi | <ul style="list-style-type: none"> • définition de régions • définition des missions des régions |

| Echelle régionale N°6 | Construire un projet régional définissant les missions et le découpage des grandes régions - avis sur les options de découpage régional |
|--------------------------|---|
| | <p>Trois configurations de découpage régional sont envisageables :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1°- une configuration à dominante « géographique cardinale » • 2°- une configuration à dominante polarisation - diffusion • 3°- une configuration « équité territoriale » <p>1°- Une configuration à dominante « géographique cardinale »</p> <p>il s'agit de la configuration des régions économiques actuelles : NO-NE-CO-CE-SO-SE-Tunis.</p> <p><i>Avantages</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplicité, logique « neutre » sur le plan des politiques économiques et sociales, • Un découpage qui existe et dispose déjà de mises en œuvre pratiques, même limitées : SDARE, Offices Régionaux de Développement, statistiques officielles, programmes d'actions, etc. Cette configuration du territoire national en zones géographiques entre dans la pratique et est accepté pour ses fonctions actuelles. • La constitution de régions sur cette base donne des régions plutôt homogènes sur le plan des milieux et des ressources naturelles, ce qui n'est pas sans impact sur la cohérence de leurs activités économiques dominantes mais également sur leurs principales caractéristiques socio-économiques et culturelles. Cette configuration favorise la constitution d'une identité régionale susceptible de mobiliser les acteurs du développement et de l'aménagement régional. <p><i>Inconvénients</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cette relative homogénéité aboutit à regrouper des zones ayant les mêmes problèmes en matière de développement, • Elle favorise une spécialisation géographique qui fragilise l'économie régionale dont l'économie repose alors sur quelques piliers dominants directement lié aux ressources naturelles (agriculture, mines, élevage, etc.) • Cette configuration n'est pas favorable a priori à la diffusion de la croissance des pôles de développement extérieurs vers les régions en difficulté, <p>Ce découpage exprime la situation actuelle en Tunisie où il existe un fort clivage entre les régions « favorisées » du littoral Est et les zones défavorisées de l'intérieur et du Sud-est.</p> <p>2°- une configuration à dominante polarisation - diffusion</p> <p>Il s'agit de la configuration induite par les mécanismes de développement régional préconisés par le SDATN et reprise dans les PND.</p> <p><i>Avantages</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La diffusion de la croissance permet de faire bénéficier les régions n'ayant pas de |

réels pôles de développement de la croissance des pôles extérieurs. Elle permet théoriquement une redistribution de la croissance sur l'ensemble du territoire.

- Cette configuration favorise la prise en compte des évolutions actuelles des modes de production et d'échanges : les progrès considérables dans les domaines des transports et communications, la recherche des avantages comparatifs et de compétitivité, l'importance prises les échanges amont-aval, clients-fournisseurs, donneurs d'ordre – sous-traitants, la tendance des pôles à croissance soutenue à étendre leurs zones d'attractivité et d'influence, etc.
- Cette configuration est adaptée aux caractéristiques économiques dominantes de l'économie actuelle.

Inconvénients

- L'effet de diffusion nécessite la réunion de nombreuses conditions pour fonctionner, citons parmi les principales : la taille des pôles, la distance entre les pôles et les régions de diffusion ciblées, la qualité des liaisons entre les pôles, les complémentarités effectives et/ou potentielles justifiant les échanges entre les pôles et ces régions, etc.
- ...or dans le cas tunisien ces conditions ne sont pas suffisamment réunies pour que l'effet de diffusion pénètre sur l'ensemble du territoire. Il ne fonctionne réellement que dans les périphéries étendues des grands pôles littoraux. C'est en partie la raison, à notre avis, de l'échec du moteur polarisation- diffusion pour impulser le développement régional en Tunisie.
- L'autre grand inconvénient est que cette croissance venant de l'extérieur entraîne une démobilisation des acteurs locaux pour développer leur économie régionale sur la base de leurs ressources propres (développement endogène).

A cette configuration correspondrait en Tunisie, un découpage où chaque grande région comprendrait un pôle de développement « diffuseur », c'est à dire les pôles littoraux : Bizerte, Tunis, Sousse-Monastir, Sfax et Gabès.

3°- Une configuration « équité territoriale »

La configuration 1 « géographique » ou « cardinale » ne répond pas aux exigences d'un développement régional équitable, profitant à toutes les régions, sans aggravation du déséquilibre existant. Il a simplement l'avantage d'exister et d'appuyer des pratiques de développement régional.

La configuration 2 « polarisation-diffusion » est à prendre en compte car elle constituerait un nécessaire ajustement territorial et institutionnel aux processus actuels de développement socioéconomiques. Cependant cette configuration se heurte à de sérieuses limites qui rendent improbable un développement équitable des régions tunisiennes.

L'option envisageable de découpage selon un principe d'équité territoriale serait alors celle qui permettrait d'intégrer les deux moteurs du développement régional : le moteur exogène (polarisation-diffusion) et le moteur endogène.

Les territoires qui, soit possèderaient un pôle de développement, soit pourraient s'intégrer dans la zone de diffusion du pôle, en raison de la qualité des liaisons, des complémentarités existantes, etc. constitueraient un *premier type de régions*. Néanmoins dans les régions de ce type, le développement endogène constituerait un moteur

complémentaire du développement de la région.

Dans les territoires trop éloignés des pôles de développement attractifs pour bénéficier d'une diffusion significative de croissance, il faudrait un territoire régional ayant du fait de ses ressources propres un réel potentiel de développement pour la région. Ce serait alors des *régions de deuxième type*. Dans ces régions, la diffusion externe deviendrait le moteur complémentaire du développement régional. Cette option impliquerait que ces régions se dotent d'un véritable pôle de développement, dans le cadre d'une politique publique très volontaire.

Dans un premier temps, préalablement au découpage des nouvelles régions issues d'une réelle concertation avec les acteurs centraux et régionaux, on pourra s'appuyer à court terme, en transition, sur les régions économiques existantes qui, de toutes manières, constitueront des références évidentes pour la création des nouvelles.

Cet avis met en évidence une règle fondamentale : le nouveau découpage régional sera fonction du type de développement socioéconomique régional choisi.

| | |
|---|--|
| <p>Echelle régionale N°7</p> | <p>volet 1 de la régionalisation : déconcentrer les services de l'Etat au niveau des grandes régions</p> |
| <p>problématique</p> <p>Objectifs</p> | <p>L'Etat entreprend aujourd'hui l'essentiel des projets de développement dans les territoires avec toutefois davantage une logique d'équipement du territoire que d'aménagement du territoire.</p> <p>Les décisions relatives à ces projets sont principalement prises au niveau central dans les ministères sectoriels avec un appui réduit des services déconcentrés de l'Etat au niveau des gouvernorats. Ces services de l'Etat sont en effet un niveau d'exécution dotés d'une faible capacité d'initiative et de transversalité intersectorielle.</p> <p>L'enjeu est de réorganiser et de regrouper les services de l'Etat au niveau de la grande région (administrations sectorielles, services extérieurs) pour les adapter à l'échelle et aux missions de celle-ci. Les services régionaux de l'Etat atteignent de ce fait une taille critique et un niveau de compétence qui leur permet d'exprimer, de porter et de mettre en œuvre de véritables stratégies régionales. L'échelle du gouvernorat n'est alors conservée que pour des fonctions d'exécution et de suivi au contact des collectivités locales.</p> <p>Dans l'hypothèse d'une décentralisation (volet 2 de la régionalisation) l'Etat met en place le cadre législatif et opérationnel adapté.</p> <p>les objectifs sont ainsi de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • réorganiser l'Etat au niveau des grandes régions, • faire de l'Etat un promoteur du développement régional, • mettre en place le cadre législatif et opérationnel de la décentralisation (optionnel). |
| <p>Caractérisation</p> <p>Modalités de mise œuvre</p> | <p>Réorganisation de l'Etat au niveau des grandes régions</p> <p>la réorganisation des services de l'Etat au niveau des grandes régions s'appuie sur le cadre administratif existant et peut s'appuyer sur les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un chef lieu de région est désigné pour chaque grande région. Le gouverneur du chef lieu devient gouverneur régional et a pour mission de coordonner la politique régionale et les autres gouverneurs sur les questions régionales. • Les administrations transversales (aménagement du territoire et planification socio-économique) sont regroupées au niveau de la grande région dans un Secrétariat aux affaires régionales directement rattaché au gouverneur de région. Ils assurent l'appui technique pour la réalisation et la mise en œuvre de la politique régionale, notamment pour assurer la coordination intersectorielle. Ce secrétariat aux affaires régionales pourra devenir à terme une Agence de développement et de planification régionale chargée de la réalisation de la stratégie régionale d'aménagement du territoire. • Des services régionaux de l'Etat sont constitués par transfert de compétences / personnels depuis les ministères et depuis les gouvernorats. Il s'agit de mettre en place des Directions régionales sectorielles capables de formuler et mettre en œuvre la politique régionale de l'Etat, en particulier à travers la programmation du développement régional. • Les services de l'Etat à l'échelle des gouvernorats sont recentrés sur des missions d'exécution et de suivi. Ils assurent également des missions de proximité vis-à-vis des citoyens et des collectivités, le niveau stratégique étant désormais concentré au |

| | |
|--------------------------|---|
| | <p>niveau de la grande région.</p> <p>Un Etat promoteur du développement régional</p> <p>A travers cette organisation, l'Etat est en mesure de mettre en œuvre une politique régionale de développement et d'aménagement.</p> <p>Il s'appuie pour cela sur les dispositifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une stratégie régionale formulant clairement les objectifs de développement et d'aménagement. L'exercice réalisé à travers les SDARE pourra être valorisé et refondu dans cette perspective. Il doit impérativement conjuguer les approches aménagement du territoire et planification socio-économique. Le gouverneur régional aura la responsabilité de cette stratégie L'agence de développement et de planification régionale en assurera le suivi opérationnel. • une programmation régionale constituera le document opérationnel de programmation des projets de développement régional des différents secteurs. Ce document permettra une intégration effective des différentes interventions sectorielles de l'Etat. le Secrétariat aux affaires régionales en assurera la réalisation et le suivi opérationnel en coordonnant les différents secteurs sous l'autorité du gouverneur régional. Il est élaboré par l'agence de développement et de planification régionale en coordination avec les différents services régionaux de l'Etat et en lien avec le niveau national (DGAT). <p>Mise en place du cadre législatif et opérationnel de la décentralisation (optionnel)</p> <p>dans l'hypothèse (selon le scénario de régionalisation retenu) de la mise en place d'une décentralisation régionale (volet 2 de la régionalisation), l'Etat délègue des compétences à la collectivité régionale et met en place le cadre législatif et les moyens de contrôle ex post des interventions de celle-ci.</p> |
| Acteurs et moyens | <p>Etat : réorganisation des services de l'Etat au niveau de la grande région : désignation d'un chef lieu de région, d'un gouverneur régional, création d'un secrétariat aux affaires régionales regroupant les services d'aménagement du territoire et de planification socio-économique et pouvant devenir à terme une Agence de développement et de planification régionale, création de directions régionales, etc.</p> <p>Moyens : circulaires de mise en œuvre.</p> |
| suivi | <ul style="list-style-type: none"> • désignation de gouverneurs régionaux • création de Secrétariat aux affaires régionales / Agence de développement et de planification régionale • création de directions régionales sectorielles |

| | |
|---|--|
| <p>Echelle régionale N°8</p> | <p>volet 2 de la régionalisation : faire émerger une collectivité régionale décentralisée</p> |
| <p>problématique</p> <p>Objectifs</p> | <p>Il n'existe pas aujourd'hui de décentralisation de deuxième niveau instituant une collectivité régionale de plein droit. Le Conseil Régional tel qu'il existe aujourd'hui est doublement trompeur : son échelle territoriale, le gouvernorat, n'est pas celle d'une véritable région et son organisation institutionnelle (désignation des membres par le gouverneur, lui-même président du Conseil Régional) n'est pas celui d'une collectivité territoriale.</p> <p>L'enjeu est de mettre en place une décentralisation de deuxième niveau à l'échelle des grandes régions faisant de la région une collectivité territoriale de plein droit dirigée par une assemblée élue, dotée de compétences propres et disposant des ressources nécessaires à ses missions.</p> <p>les objectifs sont ainsi de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • instituer une collectivité régionale, • définir les compétences de la collectivité régionale, • définir les modalités d'intervention de la collectivité régionale, • définir les modalités de partenariat entre la collectivité régionale et l'Etat. <p>Cette intervention s'inscrit dans le cadre de scénarios de régionalisation. Selon ces scénarios, elle n'est pas nécessairement mise en œuvre de manière concomitante à la déconcentration régionale (volet 1), voire n'est pas mise en œuvre du tout.</p> |
| <p>Caractérisation</p> <p>Modalités de mise œuvre</p> | <p>Institution d'une collectivité régionale et de ses compétences</p> <p>Une collectivité régionale de plein droit est mise en place avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un exécutif élu. Cet exécutif régional est élu selon des modalités à définir (suffrage universel direct, suffrage universel indirect via des grands électeurs eux même élus locaux ou nationaux). Il sera responsable de la politique régionale dans le cadre des compétences attribuées par la loi. Un Président de Région est élu par cet exécutif régional. • des compétences. Elles sont attribuées par la loi à la Région et sont mises en œuvre par ses soins. Le Champ de ces compétences est à définir dans les missions régionales définies ci-dessus (fiche intervention 6) en complémentarité avec celles de l'Etat déconcentré. • des moyens. Ces moyens conjuguent dans une proportion à déterminer dotations de l'Etat et produits de la fiscalité locale. • une administration. Une administration de la Région se met en place pour assurer la mise en œuvre des compétences de celle-ci. Le personnel peut être dans un premier temps constitué de fonctionnaires détachés de l'Etat puis à terme de fonctionnaires territoriaux issus d'un corps spécifiquement constitué pour l'administration locale. <p>Définition des modalités d'intervention</p> <p>Les modalités d'intervention de la collectivité régionale sont définies :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'établissement d'une stratégie régionale. Cette stratégie formule clairement les objectifs de développement et d'aménagement et conjugue les approches aménagement du territoire et planification socio-économique. Le Président de Région aura la responsabilité de cette stratégie qu'il réalisera en partenariat avec le |

| | |
|----------------------------------|--|
| | <p>Gouverneur Régional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • une contractualisation entre l'Etat et la Région permet de coordonner les interventions respectives de chacun pour assurer le développement régional. Les modalités de réalisation des interventions partagées sont définies (cofinancement, maîtrise d'ouvrage, etc.). • une contractualisation entre la Région et les territoires locaux (communes, intercommunalités) pourra être à terme envisageable pour définir les apports du niveau régional au niveau local. |
| Acteurs et moyens | <p>Etat : loi de décentralisation instituant les collectivités régionales, leurs compétences, le cadre institutionnel de leur fonctionnement et de leur contrôle.</p> <p>Région : institution de la Région (conseil régional, Président de Région, administration)</p> <p>Moyens : transfert de compétences de l'Etat à la Région, moyens financiers d'assurer les compétences transférées (dotations, fiscalité locale), transfert de fonctionnaires à la région, création d'un corps de fonctionnaires territoriaux, création d'une contractualisation Etat – Région, création d'une contractualisation Etat – territoires locaux, etc.</p> |
| suivi | <ul style="list-style-type: none"> • mise en place des Régions • mise en place de contrats Etat – Région |

| Echelle régionale N°9 | deux chantiers prioritaires : programmation et contractualisation Etat - grande région |
|---|---|
| <p><i>problématique</i></p> <p><i>Objectifs</i></p> | <p>La programmation des projets de développement menés par l'Etat n'est aujourd'hui guère territorialisée. Les investissements résultent davantage d'une logique de planification socio-économique que d'une logique territoriale. L'approche territoriale se résume souvent à une simple addition de projets sectoriels sans grand liens entre eux au niveau des gouvernorats.</p> <p>L'enjeu est de mettre en place une véritable stratégie régionale de l'Etat déclinée dans des programmes régionaux de développement répondant aux spécificités régionales et intégrant et articulant les différentes interventions de l'Etat. Cette programmation est l'outil opérationnel de développement régional de l'Etat déconcentré.</p> <p>Le rôle de l'Etat se trouve profondément modifié avec la mise en place d'une collectivité régionale. L'Etat devient un partenaire du développement régional traitant d'égal à égal avec la collectivité régionale. Ce partenariat est matérialisé par un Contrat Etat – Région permettant de définir les priorités conjointes de développement et les cofinancements respectifs.</p> <p>les objectifs sont ainsi de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définir préalablement une stratégie régionale de développement, • mettre en place une programmation régionale pour les interventions de l'Etat, • mettre en place un dispositif de contrat de plan Etat – Région. |
| <p><i>Caractérisation</i></p> <p><i>Modalités de mise œuvre</i></p> | <p>définition d'une stratégie régionale</p> <p>Préalablement à la mise en place d'une programmation régionale et d'une éventuelle contractualisation Etat – Région (en cas de création d'une collectivité régionale) est définie une stratégie régionale de développement. Il s'agit sur la base des atouts, faiblesses et potentiels de la région de définir les grandes priorités de développement dans un document d'orientation. Cette stratégie est élaborée par l'Etat (Gouverneur régional) dans le cas du volet 1 de la régionalisation (déconcentration seule) mais est élaborée par la collectivité régionale en concertation avec les services de l'Etat dans le volet 2 (décentralisation).</p> <p>mise en place d'une programmation régionale</p> <p>Réalisée par l'Etat, la programmation régionale constitue le document opérationnel de programmation des projets de développement régional des différentes administrations sectorielles. Ce document permettra une intégration effective des différentes interventions sectorielles de l'Etat. le Secrétariat aux affaires régionales / Agence de développement et de planification régionale en assure la réalisation et le suivi opérationnel en coordonnant les différents secteurs sous l'autorité du gouverneur régional.</p> <p>Cette programmation prend un tour différent selon que l'on se situe dans le volet 1 de la régionalisation (déconcentration seule) ou dans le volet 2 (décentralisation) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dans le volet, 1, la programmation régionale est réalisée par uniquement par l'Etat et couvre l'ensemble des champs des politiques publiques, • dans le volet 2, la programmation régionale ne concerne que les compétences de |

| | |
|---------------------------|---|
| | <p>l'Etat et exclue celles qui ont été transférées à la collectivité régionale ou sont en interface avec celles-ci. Cette programmation s'en trouve plus réduite et est complétée par le Contrat Etat – Région.</p> <p><i>mise en place d'un dispositif de contrat de plan Etat - Région</i></p> <p>La contractualisation entre l'Etat et la Région permet de coordonner les interventions respectives de chacun pour assurer le développement régional. Les modalités de réalisation des interventions partagées sont définies (cofinancement, maîtrise d'ouvrage, etc.). Cette contractualisation est pluriannuelle.</p> |
| Acteurs moyens | <p>Etat : stratégie régionale, programmation régionale, contribution aux contrats Etat - Régions</p> <p>Région : stratégie régionale (contribution conjointe avec l'Etat), contribution aux contrats Etat - Régions</p> <p>Moyens : financement des programmes, cofinancement des contrats Etat - Région</p> |
| suivi | <ul style="list-style-type: none"> • définition d'une stratégie régionale • mise en place de programmes régionaux • mise en place de contrats Etat - Région |

| | |
|---------------------------------------|--|
| Echelle régionale N°10 | Faire de l'Etat le partenaire des territoires régionaux (cf. préconisation 4) |
|---------------------------------------|--|

| | |
|--|---|
| Echelle régionale N°11 | Construire des outils d'aménagement opérationnel et de maîtrise foncière au niveau de la grande région |
| problématique Objectifs | <p>Les outils de maîtrise foncière sont aujourd'hui centralisés (les agences foncières sont sous tutelle ministérielle) et cloisonnés de manière sectorielle avec des agences foncières intervenant respectivement dans le domaine de l'habitat, de l'industrie et du tourisme. Ce dispositif ne permet pas d'approche intégrée de la question foncière et nuit à la planification urbaine.</p> <p>Les outils opérationnels d'aménagement dépendent aujourd'hui des acteurs sectoriels (construction d'habitat, d'équipements, de zones industrielles, etc.) sans grande capacité des territoires locaux à orienter ces décisions ou à être eux même maîtres d'ouvrage.</p> <p>L'enjeu est donc de renforcer les capacités opérationnelles de maîtrise foncière au niveau régional au service des territoires locaux.</p> <p>L'objectif est de mettre en place des agences foncières régionales transversales permettant aux acteurs locaux de réaliser leurs différents projets.</p> |
| Caractérisation | Mise en place d'agences foncières régionales |
| Modalités de mise œuvre | <p>ces agences foncières de niveau régional réunissent les moyens et réserves foncières des agences foncières existantes. Agences transversales, elles ne sont pas affectées à des projets particuliers (habitat, tourisme, industrie).</p> <p>Elles agissent en partenariat avec les territoires en fonction des opportunités foncières signalées et des projets d'aménagement souhaités.</p> <p>Elles sont au service de ces territoires par leur capacité de portage foncier.</p> |
| Acteurs et moyens | Etat : réforme des trois agences foncières |
| suivi | création d'agences foncières régionales |

III. L'échelle locale

1. Evaluation des interventions d'aménagement du territoire

A. PROBLEMATIQUES D'EVALUATION

Les principales problématiques d'évaluation au niveau local sont les suivantes :

- Les échelles locales aujourd'hui en vigueur (communes) sont-elles adaptées aux enjeux d'aménagement et de développement local ?
 - Quelle couverture des espaces ruraux pour l'échelle communale ?
 - Quelle prise en compte des périmètres fonctionnels des agglomérations et plus largement des bassins de vie ?
 - Quelles approches intercommunales ?
- Quelle est la capacité du niveau local à formuler et mettre en œuvre les outils de planification ainsi que les stratégies de développement local (PAU, PDI..) en termes politiques, financiers, humains et techniques ?
 - Quels retours d'expérience sur les Plans d'Aménagement Urbains ?
 - Quels retours d'expérience sur les Programmes Intégrés de Développement (PDI) ?
- En quoi les interventions de secteurs déconcentrés de l'Etat s'accordent avec les orientations d'aménagement et de développement au niveau local ?
- De quelle manière s'exercent la tutelle et / ou partenariat de l'Etat avec les communes ?

B. POINTS D'ÉVALUATION

Points d'évaluation

- une couverture incomplète du territoire par le niveau communal et un net déséquilibre entre espaces urbains et ruraux
- une déconnexion entre limites fonctionnelles des espaces urbains et périmètres des communes urbaines
- une planification locale connaissant des difficultés d'élaboration et de mise en œuvre
- Une dualité urbain/rural reconduite dans la planification
- Des périmètres étroits de PAU menaçant le principe même de planification urbaine
- Une procédure d'élaboration des PAU très centralisée
- Des délais de réalisation souvent trop importants
- Une pertinence des préconisations pas toujours établie
- Des préconisations des PAU peu respectées
- Une absence de capacités des communes à mettre en œuvre les PAU
- Un contrôle insuffisant de l'urbanisation
- une articulation insuffisante entre les PAU et autres documents d'orientation et de planification
- une planification de l'aménagement et du développement limitée dans les secteurs ruraux
- Les Plans d'aménagement ruraux
- Les Plans de Développement Agricole Intégrés : un outil de développement local potentiel à la portée limitée
- des initiatives pertinentes de développement local intégré à étendre et renforcer (PDI)
- des capacités communales limitées sur le plan politique, financier, humain et technique
- Des moyens financiers réduits
- Des moyens humains restreints
- Des moyens techniques limités
- une intercommunalité encore balbutiante
- une politique de réserves foncières dispersée excluant la collectivité communale

- Une couverture incomplète du territoire par le niveau communal et un net déséquilibre entre espaces urbains et ruraux

Seul un peu plus d'un tiers (35%) du territoire tunisien est couvert par des communes, le reste relevant de l'administration directe de l'Etat à travers des Conseils Ruraux dépendant des gouvernorats. Seuls les secteurs urbains de plus de 5 000 habitants peuvent prétendre au statut communal.

La commune en Tunisie est un statut sélectif et exclusivement urbain. En effet, le statut communal a été attribué de manière sélective et mesurée exclusivement à des territoires urbanisés. Le nombre de communes a cru de manière lente au fil de l'histoire : la commune de Tunis a été instituée en 1858, et dix sept autres communes ont été créées en 1885 (notamment Sfax, Sousse, La Goulette, Bizerte, Le Kef etc.). La Tunisie comptait 69 communes en 1957 et 134 en 1969. Elle en compte 264 en 2012.

Les **Conseils Ruraux** sont créés dans les zones urbaines non érigées en communes. Leurs membres sont nommés pour 3 ans par le gouverneur à raison d'un membre pour mille habitants, avec un minimum de cinq membres et un maximum de dix.

Il résulte de cette situation :

- Une absence d'homogénéité du territoire au premier échelon de collectivités, la couverture communale constituant une « peau de léopard » laissant hors de son emprise la majeure partie du territoire tunisien,
- un net déséquilibre entre des espaces urbains bénéficiant d'un statut communal et des espaces ruraux qui en sont dépourvus. Le statut de commune n'est en effet attribué qu'aux espaces urbains et il n'existe pas de commune rurale aujourd'hui en Tunisie.

Cette couverture incomplète est dommageable car elle fait des espaces ruraux des territoires « mineurs » sous tutelle de l'Etat.

Même si les compétences et les moyens des communes sont aujourd'hui limités, celles-ci constituent l'échelon de base du développement local et des acteurs distincts des administrations d'Etat capables de représenter la population et d'exprimer les intérêts locaux.

L'absence d'un tel échelon communal dans les espaces ruraux met ceux-ci sous administration directe de l'Etat sans. L'absence d'un niveau local autonome distinct de l'administration ne permet pas de remplir la condition de base du développement local, à savoir l'existence d'une structure capable de représenter la population et d'exprimer des besoins et intérêts locaux. Dans cette configuration, aucune logique partenariale n'est possible en l'absence de partenaire local.

Ce déséquilibre fondamental au premier niveau du territoire tunisien handicape lourdement le développement local :

- l'approche du développement local ne peut être cohérente et homogène,
- les conditions de base de partenariat ne sont réunies que dans les villes.

► **Une déconnexion entre limites fonctionnelles des espaces urbains et périmètres des communes urbaines**

Les limites fonctionnelles des villes correspondent rarement aux limites communales et il n'est pas rare d'avoir plusieurs communes pour une seule et même entité urbaine.

Il convient également de noter que le PAU ne couvre pas généralement tout le territoire du périmètre communal.

Les enjeux de planification, d'aménagement et de développement ne sont pas traités à l'échelle de l'agglomération quand cela serait pertinent, ce qui a pour effet de disperser ces initiatives.

Même si 24 Schémas Directeurs d'Aménagement (SDA) d'agglomération²¹ ont été élaborés sur la période 1995-2001 pour fixer les orientations et les enjeux de planification spatiale à cette échelle, ceux-ci n'ont pas été approuvés par décrets et n'ont pas de valeur prescriptive et opposable. Ils ne constituent donc que des études dont la prise en compte dépend du bon vouloir des acteurs concernés.

► **Une planification locale connaissant des difficultés d'élaboration et de mise en œuvre**

> *Une dualité urbain/rural reconduite dans la planification*

La dualité entre espaces urbains (communes urbaines) et espaces ruraux (conseil ruraux) se traduit également dans les outils de planification. Les communes urbaines (secteurs urbains de plus de 5 000 habitants) sont dotées d'un **Plan d'Aménagement Urbain (PAU)** alors que les Conseils Ruraux sont dotés d'un **Plan d'Aménagement Rural (PAR)** d'un niveau plus modeste.

L'espace rural est régi par le **Règlement Général d'urbanisme (RGU)**. Celui-ci s'appuie sur la classification des espaces ruraux établie par le ministère de l'agriculture notamment les cartes de délimitation des zones de sauvegarde (forêts, zones cultivées à fortes potentialités agronomiques, autres zones).

> *Des périmètres étroits de PAU menaçant le principe même de planification urbaine*

Dans de nombreuses villes, le fait que le PAU soit strictement limité au périmètre communal, c'est-à-dire à un secteur déjà urbanisé, l'empêche d'intégrer des secteurs non-urbanisés ayant vocation à le devenir. Par son périmètre, le PAU gère l'existant mais est dans l'incapacité de gérer la croissance urbaine. Les secteurs ruraux environnants ne sont donc pas couverts par le PAU et en tant que terres agricoles sont sous le contrôle du ministère de l'agriculture. On se trouve dans une situation paradoxale où le ministère de l'agriculture est en position de décider du développement urbain...

Cette situation est source d'insolubles dysfonctionnements. En effet, les terrains potentiellement urbanisables situés dans les secteurs déjà urbanisés sont en nombre limités avec des localisations, des surfaces et des statuts fonciers (indivisions par exemple) qui peuvent rendre leur aménagement peu opportun ou difficile. Cela est particulièrement sensible pour l'aménagement de zones d'activités économiques ou des grands équipements.

²¹ Institués par le CATU en 1994

On arrive de la sorte à des PAU à la fois incapables de mettre du foncier urbanisable à disposition et de maîtriser l'urbanisation anarchique des terres agricoles.

Ainsi selon l'Agence Foncière Industrielle (AFI), 80% des PAU ne prévoient pas de zones industrielles, et lorsque c'est le cas, il s'agit généralement d'emprises limitées (2 à 5 ha) et éclatées situées à proximité immédiates des secteurs d'habitat. L'Agence Foncière de l'Habitat (AFH) estime que 90% des périmètres d'intervention fonciers (PIF) se font aujourd'hui à la limite des PAU sur les terres agricoles.

Dans cette situation, les aménageurs n'ont souvent d'autres ressources que de demander le **déclassement de terrains agricoles** en dehors du périmètre urbanisé pour réaliser leurs opérations. Ce déclassement est obtenu à travers une commission nationale interministérielle intégrant le ministère de l'agriculture. Les exemples de ce type abondent en Tunisie et ce qui devrait être une procédure d'exception devient la règle. De la même manière, les agences foncières établissent des réserves foncières sur des terres agricoles hors PAU à l'aide des procédures instituées (périmètres d'intervention fonciers, PIF et périmètres de réserves foncières, PRF).

Cette situation est néfaste à plus d'un titre :

- elle **décrédibilise le PAU** qui ne peut jouer son rôle de planification du développement urbain et se trouve nécessairement ignoré et contourné pour réaliser des opérations d'urbanisation. La validation ex post par le PAU d'initiatives prise hors PAU délégitime le document.
- elle **remet en cause le principe même de planification urbaine** puisque les extensions urbaines les plus importantes sont réalisées par des accords au niveau central entre administrations sectorielles sans approche territoriale transversale ni consultation de la collectivité communale.

Quelques expériences de PAU dépassant le strict périmètre communal pour couvrir l'ensemble d'une délégation ont été réalisées mais n'ont pas donné de bons résultats. Ces PAU ont en effet été perçus comme un droit à urbaniser l'ensemble du périmètre sans contrôle ni limite.

> *Une procédure d'élaboration des PAU centralisée dans les faits*

La procédure d'élaboration et d'approbation des PAU est centralisée dans les faits. Seul document de planification opposable, le PAU n'est pas validé par la collectivité communale mais par les administrations centrales en charge de l'urbanisme et des collectivités locales.

Selon l'article 16 et l'article 17 du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU) « *la collectivité publique locale concernée est chargée, en collaboration avec les services territorialement compétents relevant du ministère chargé de l'urbanisme, de l'établissement des projets de PAU et de leur révision et qui sont soumis au conseil municipal ou régional concerné pour délibération avant leur approbation par décret* ».

Dans les faits, les PAU sont réalisés à l'initiative et sous le contrôle des services centraux et régionaux du ministère de l'équipement (service urbanisme) en impliquant les communes mais sans que celles-ci en soient maîtres d'ouvrage ou aient le pouvoir de l'approuver. Les communes se trouvent donc en situation de minorité et de tutelle vis-à-vis de l'Etat en matière de planification.

La loi organique des communes de 1975 et les textes qui l'ont modifiée ou complétée précise en effet dans son article 30 chapitre IV qu'il est « *interdit à tout conseil municipal, soit de publier des proclamations ou adresses, soit d'émettre des vœux politiques* ».

Le code de l'urbanisme de 1994 avait confié l'approbation des PAU aux gouverneurs et avait prévu une plus forte implication des collectivités. Toutefois, compte tenu des débordements constatés (pressions diverses pour l'ouverture à l'urbanisation de certains terrains en particulier), la procédure est à nouveau centralisée depuis 2005 et les PAU approuvés par décret présidentiel.

> *Des délais de réalisation souvent trop importants*

Les délais de réalisation des PAU sont souvent trop importants, ce qui crée une situation dommageable, l'urbanisation se poursuivant alors sans document de référence.

La durée d'élaboration moyenne des PAU estimée par le Ministère de l'équipement est de 2 à 4 ans mais des débordements peuvent intervenir et les délais s'étaler sur cinq à dix ans.

La révision des PAU est prévue par la loi tous les 10 ans mais dans la pratique, ces révisions peuvent intervenir tous les 5 ans. Il n'est pas rare de voir un PAU révisé avant d'avoir été mis en œuvre.

> *Une pertinence des préconisations pas toujours établie*

La pertinence des options d'aménagement choisies dans les PAU n'est pas toujours avérée car elle n'intègre pas forcément les contraintes de mise en œuvre opérationnelle des opérations. On peut avoir ainsi des PAU plus théoriques que pratiques.

On constate également une prise en compte insuffisante de la dimension environnementale ou des risques dans les PAU.

> *Des préconisations des PAU peu respectées*

En termes de dispositif juridique, la procédure de mise en application du PAU est cohérente avec un chaînage procédural entre le Plan d'Aménagement Urbain, le Plan d'Aménagement Détaillé, le permis de lotir et le permis de bâtir.

En revanche, la mise en œuvre pratique est toute autre avec des préconisations des PAU qui ne sont que très partiellement respectées. On constate de manière générale une **absence d'application et de suivi** des plans d'aménagement qui les neutralise. Leur mise en œuvre ne dépasse guère 60% sur la dernière décennie : ce qui est prévu n'est pas réalisé, ce qui est fait n'est pas prévu. Le respect des préconisations du PAU est évalué à

50% sur l'urbanisation, à 30% sur les voiries et à 15% sur les équipements et espaces publics²².

Cette situation découle de plusieurs facteurs :

- la contradiction déjà identifiée entre un **périmètre du PAU** strictement limité aux secteurs déjà urbanisés et sont débordement par un développement urbain sur les terres agricoles adjacentes,
- la faiblesse voire l'absence de **capacités de mise en œuvre des communes** qui n'ont pas les moyens de réaliser des réserves foncières et des opérations d'aménagement,
- une pratique d'acquisition et de **réserves foncières** centralisée et sectorielle (trois agences foncières distinctes pour l'habitat, l'industrie et le tourisme) sans concertation avec les communes et sans appréhension transversale des enjeux de planification et d'aménagement,
- une réalisation des **équipements socio-collectifs** centralisée et sectorielle sans toujours de concertation avec les communes et sans appréhension transversale des enjeux de planification et d'aménagement. Les communes peuvent être alors contraintes de se conformer aux choix des secteurs et les révisions successives des PAU entérinent ex post les écarts, rendant caduque la démarche même de planification. Dans la pratique, on constate aussi que les communes font des demandes d'équipement aux différentes administrations sectorielles, mais n'ayant ni terrain ni cofinancement à proposer, elles dépendent du pouvoir discrétionnaire de ces administrations.

> *Une absence de capacités des communes à mettre en œuvre les PAU*

Les communes n'ont pas les moyens de mettre en œuvre les PAU :

- elles n'ont pas de capacités financières et opérationnelles pour réaliser les acquisitions et réserves foncières nécessaires,
- elles n'ont pas les capacités d'aménagement opérationnel ni les moyens financiers nécessaires à la réalisation d'opérations d'urbanisme,
- elles ne disposent pas des services d'urbanisme capable de suivre et d'orienter la mise en œuvre du PAU.

Les communes se retrouvent donc dépourvues face à des administrations sectorielles ou des agences publiques disposant de moyens techniques et financiers pour réaliser des acquisitions foncières et des opérations d'aménagement (habitat, équipements, zones industrielles...). Les interventions de ces acteurs sont discrétionnaires et sont cloisonnées dans leurs logiques propres sans référence à une intégration territoriale ni coordination avec la collectivité communale.

> *Un contrôle insuffisant de l'urbanisation*

La situation précédemment décrite n'incite guère au respect du PAU. Les autorités de police de l'urbanisme (communes en secteurs urbains et ministères de l'agriculture et de l'intérieur

²² Chiffres donnés à l'occasion d'un entretien avec la Direction de l'urbanisme du Ministère de l'équipement.

en zone rurale) peuvent établir des PV pour défaut de permis de construire mais ne recourent pas à des démolitions malgré les infractions constatées.

Un exemple : la localisation de l'université de Siliana hors périmètre de PAU

La localisation du campus universitaire de Siliana est emblématique de la manière dont sont implantés les grands équipements publics.

La ville de Siliana a été dotée d'un campus universitaire mais sur un site excentré localisé en dehors de la zone urbanisée.

Le complexe universitaire se trouve ainsi inclus dans les terres agricoles sans possibilité de valorisation de l'espace intermédiaire entre la ville et celui-ci. Cette décision d'implantation a été prise au niveau central entre le ministère de tutelle et le ministère de l'agriculture. Ce dernier a donné son accord pour ouvrir à l'urbanisation un terrain agricole situé au nord de la ville, à l'exact opposé des terrains prévus pour l'urbanisation future au PAU. Cette implantation n'était pas prévue au PAU et a été réalisée sans consultation de la commune.

► Une articulation insuffisante entre les PAU et autres documents d'orientation et de planification

On constate une double absence d'articulation des PAU :

- une **absence d'articulation horizontale avec les programmes de développement socio-économique** existant au niveau communal ou infracommunal : Plans de Développement Intégrés (PDI), Programmes d'Investissements Communaux (PIC). Les équipements prévus au PAU ne sont donc pas forcément prévus par les programmes d'investissements sectoriels et inversement. Cette situation est particulièrement dommageable compte-tenu du caractère structurant des équipements dans le développement urbain.

Il n'existe pas d'articulation entre PAU et Programme d'Investissement Communal (PIC). Le PIC est en effet le reflet de logiques d'investissement sectorielles cloisonnées qui interviennent sans souci d'intégration territoriale.

- une **absence d'articulation verticale avec les documents d'orientation d'un niveau plus large** : Schémas Directeurs d'Aménagement (SDA), Schémas Directeurs. Les schémas de niveau plus large n'ont guère de légitimité et on observe que les Schémas Directeurs d'Aménagement résultent plutôt d'une compilation des PAU, ce qui est à l'inverse de la situation souhaitable.

On constate dans les faits l'absence d'un document stratégique de type Schéma de Cohérence Territoriale permettant d'appréhender les enjeux d'aménagement et de développement à une échelle supra-communale. Les Schémas Directeurs d'Aménagement d'agglomération (SDA) restent purement indicatifs et n'engagent pas les différents secteurs et territoires.

On constate également qu'il existe un maillon manquant entre les PAU et les six Schémas Directeurs des grandes régions économiques. Il ne peut en effet y avoir d'articulation entre les deux car l'écart entre les deux échelles (commune et région économique) est trop grand et que les deux types de documents ont peu de choses en commun.

Les difficultés d'articulation entre PAU et SDA : le cas de Hammamet²³

Les difficultés d'articulation entre PAU et Schémas Directeurs d'Aménagement est particulièrement sensible dans le cas de Hammamet : l'agglomération dispose de deux SDA et non d'un seul, l'un d'eux ne fait que renvoyer au PAU et l'autre ne prend pas en compte les dynamiques urbaines constatées.

Ces SDA sont les suivants :

Le **Schéma Directeur d'Aménagement de Nabeul – Hammamet** : Commencé en 1990 et achevé en 1999, le SDA considère Nabeul – Hammamet comme une agglomération continue formant un pôle social et économique de développement, Nabeul étant chef-lieu de gouvernorat. Pour autant, le SDA renvoie en matière d'urbanisation aux PAU de chacune des communes : « *Il est proposé de circonscrire l'extension urbaine à l'intérieur des périmètres urbains prévus par le PAU. Cette option se traduira par une optimisation de l'exploitation des surfaces à urbaniser, l'équipement et la restructuration des nouvelles implantations urbaines dans les limites des PAU* ». Cela revient à conclure que l'agglomération Nabeul- Hammamet est une juxtaposition de deux communes régies par des PAU singuliers, sans qu'il y ait prise en compte d'une logique d'agglomération.

Le **Schéma directeur d'Aménagement de Hammamet sud** : achevé en octobre 2001, ce SDA justifie la double vocation agricole et touristique de la zone. Les vergers d'agrumes demeurent en l'état et les transformations d'usage sont soumises à autorisation. Cette orientation ne prend pas en compte l'évolution réelle du secteur agrumicole en cours de dépression, ni le mitage de l'espace rural par la construction spontanée.

► Une planification de l'aménagement et du développement limitée dans les secteurs ruraux

Deux outils existent dans les secteurs ruraux pour planifier l'aménagement et le développement :

- les plans d'aménagement ruraux constituent des outils de planification de l'aménagement,
- les Plans de Développement Rural Intégré constituent des outils de développement local.

> Les plans d'aménagement ruraux

²³ Ce point est développé dans l'annexe 6 – Etudes de cas – cas n°4 : le plan d'aménagement d'une commune.

Les Plans d'Aménagement Ruraux (PAR) sont réalisés par les services de l'Etat au niveau des bourgs ruraux des délégations. Leurs ambitions et leur portée sont limitées.

> ***Les Plans de Développement Agricole Intégrés (PDAI) : un outil de développement local potentiel à la portée limitée***

L'approche du développement rural est limitative car elle est appréhendée au prisme de la question agricole par le ministère de l'agriculture. Pourtant, les Plans de Développement Agricole Intégré (PDAI) pourraient avoir une réelle portée de développement local.

Les PDAI sont réalisés par les services du Ministère de l'Agriculture. Leur mise en œuvre s'étale sur des périodes de 7 à 10 ans et se décline par en Plans de Développement Communaux annuels (PDC). 10 PDAI de deuxième génération sont en cours de réalisation.

L'intérêt des PDAI est de s'étendre sur un périmètre large intégrant plusieurs délégations et permettant une approche conjointe d'enjeux de développement urbain (bourgs ruraux) et ruraux dans une logique de bassin de vie dépassant les découpages institutionnels.

Toutefois, ce dispositif connaît de nettes limites du fait de l'absence de coordination interministérielle et du prisme agricole de ses interventions. Il se heurte au fait que le développement rural ne peut être limité à la dimension agricole mais fait nécessairement appel à d'autres champs de développement (infrastructures, équipements sociaux, scolaires et sanitaires, etc.). Malgré une convergence d'approche avec le dispositif PDI porté par le CGDR, il n'existe aucune articulation entre les deux démarches.

► **Des initiatives pertinentes de développement local intégré à étendre et renforcer**

Le dispositif de Plan de Développement Intégré constitue une expérience de développement local susceptible d'être étendue et renforcée. On constate toutefois que ces programmes de développement local sont portés et encadrés par les administrations déconcentrées de l'Etat et s'inscrivent dans un partenariat local faible du fait de l'absence de moyens des collectivités locales quand bien même elles existent.

Portée et limite des Plans de Développement Intégrés²⁴

Les PDI (Plan de Développement Intégré) constituent à ce jour le principal dispositif de planification socioéconomique local. Ce dispositif est issu d'une longue expérience en la matière :

- Les Programmes de Développement Rural intégrés (PDRI) lancés dans les années 80 ont permis de jeter les bases d'une approche intégrée du développement local avec une stratégie de développement ne se limitant pas aux problématiques de développement agricole mais prenant l'ensemble des secteurs et les interactions avec les pôles urbains. Deux générations de programmes ont été mises en œuvre (1984 puis 1993) sur des zones d'intervention désignées.

- Le programme de développement urbain intégré (PDUI) a été lancé en 1993 pour transposer la démarche des PDRI dans les secteurs urbains et appuyer leurs besoins de développement local.

²⁴ Ce point est développé dans l'annexe 6 – Etudes de cas – cas n°1 : les Plans de développement intégrés.

Le financement des PDRI et des PDUI a été assuré par des bailleurs de fonds (BAD, FADES, BID, Fonds Social de Développement, OPEC, AFD...).

A partir de l'expérience des PDRI et PDUI, a été mis en place un nouveau type de programme rassemblant les dimensions urbaines et rurales dans un Programme de Développement Intégré (PDI) unique. Le programme en cours (2009-2016) vise essentiellement à la promotion de l'emploi par une approche multisectorielle associant les acteurs locaux. Les périmètres d'intervention du PDI sont élargis à la Commune ou à la Délégation de manière à éviter des zonages trop restreints des dispositifs précédents (secteur pour le PDRI et quartier pour le PDUI) et à avoir un cadre territorial intégrant espaces urbains et ruraux.

On constate toutefois un certain nombre de limites au dispositif PDI :

- la recherche de zones homogènes (secteur rural ou quartier populaire) a engendré une application du dispositif fragmentée dans l'espace. On observe l'absence de cohérence spatiale à une échelle plus large entre les différents PDI.
- le choix de 90 Délégations pour les PDI ne relève pas de logiques régionales d'aménagement du territoire mais de la remontée de demandes locales,
- la désarticulation entre PDI et aménagement de l'espace est patente avec des périmètres de planification (PAU) ne s'ajustant pas à ceux des PDI. Cela engendre un étalement urbain anarchique du fait du développement des équipements.
- les PDI sont établis sous l'autorité du Conseil Régional au niveau des gouvernorats et sont mis en œuvre par les services techniques de l'Etat déconcentré. Les acteurs locaux sont trop faibles (communes) ou inexistants (conseil ruraux) pour engager un véritable partenariat.
- le dispositif PDI s'ajoute aux projets du Fonds de Solidarité Nationale (2626) créé en 1992, au Programme de réhabilitation des quartiers populaires (2007), aux PCRD (Programme des Chantiers Régionaux de Développement) et aux Plans de développement régionaux élaborés par les différents secteurs au niveau central. Il existe un risque de dispersion des politiques d'accompagnement local

► Des capacités communales limitées sur le plan politique, financier, humain et technique

Malgré les compétences attribuées aux communes dans les textes, celles-ci souffrent d'un manque de moyens important qui les met de facto dans une position de dépendance vis-à-vis des administrations et agences d'Etat.

Seuls les moyens des communes de plein droit sont ici analysés, les Conseils ruraux n'ayant dans les faits aucune existence opérationnelle.

> *Des moyens financiers réduits*

Les ressources financières des communes sont très nettement insuffisantes. Elles assurent avec ces moyens des capacités de fonctionnement minimales et sont pratiquement dépourvues de capacités d'investissements.

Pour mémoire, les ressources affectées au niveau local constituent seulement 4% du budget de l'Etat.

Entre la **faiblesse des dotations de l'Etat** et celle des ressources fiscales propres, les communes tunisiennes ont des moyens très faibles et une grande fragilité financière. Ainsi, près d'une centaine de communes sur 260 connaissent des difficultés financières et sont sous perfusion de l'Etat.

Les **budgets communaux** sont financés aux trois quarts par les ressources issues de la fiscalité locale et pour un quart par les transferts de l'Etat. Ces transferts représentaient 38% des ressources locales il y a vingt ans et ont donc nettement baissé en part relative, traduisant un désengagement de l'Etat vis-à-vis des communes. Les communes ont également la faculté d'emprunter auprès de la Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales. Il convient également de noter que les communes ne sont pas encore dotées d'une comptabilité analytique.

Les **bases fiscales** des communes sont notamment les taxes sur la valeur locative (« Caroube locative »), taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non-bâti, taxe hôtelière, taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel, etc.

Le **rendement des taxes locales** est inégal. Par exemple, la taxe sur la valeur locative n'est pas assise sur la valeur des loyers mais est liée au niveau de services des logements, ce qui a nettement dégradé le rendement.

Le **recouvrement des impôts locaux** est très insuffisant. Le niveau de recouvrement effectif est estimé à seulement 20%. Sur les 80% d'impayés, seuls 15% seraient dus à l'insolvabilité des contribuables.

Cette faiblesse du recouvrement exprime la défiance des contribuables vis-à-vis d'une collectivité dénuée de visibilité, aux moyens d'action très limités et qui n'a pas de services et d'investissements à proposer au citoyen en échange de ses contributions.

Cette faiblesse des ressources financière des communes traduit le choix politique assumé d'une prééminence de l'Etat, y compris au niveau local, ne permettant pas l'émergence de pouvoirs locaux.

> *Des moyens humains restreints*

Le personnel communal est en nombre limité et les communes doivent faire appel aux structures techniques de l'Etat pour leurs besoins.

Les cadres sont peu nombreux et n'ont guère l'occasion de gérer des projets de grande ampleur. Les postes sont de ce fait moins attractifs que dans la fonction publique d'Etat. Il n'existe pas de corps de la fonction publique territoriale capable d'assurer une certaine homogénéité des ressources humaines des communes et de permettre la mobilité professionnelle entre différentes communes. La formation initiale et continue n'est pas structurée sur les projets de développement local et de gestion de projet.

> *Des moyens techniques limités*

La faiblesse générale des moyens fait des communes des entités largement dépendantes de l'Etat sans véritable capacité d'initiative et de capacités de partenariat. Les communes n'ont guère aujourd'hui la capacité à porter et financer des projets de développement local et à apporter des cofinancements dans des partenariats plus larges.

Les communes n'ont pas les moyens de constituer des réserves foncières et se trouvent de fait limitées dans leurs capacités à localiser les projets. En revanche, les acteurs sectoriels et les agences foncières nationales (habitat, tourisme, industrie) mènent leurs projets de manière autonome sur les territoires communaux.

► Une intercommunalité encore balbutiante

L'intercommunalité est encore balbutiante malgré la conscience partagée par de nombreux acteurs de la nécessité de traiter un certain nombre d'enjeux d'aménagement et d'équipement à cette échelle.

La faiblesse de l'intercommunalité s'explique par un certain nombre de facteurs :

- en premier lieu **la faiblesse du niveau communal**, quand il existe fait que les communes n'ont pas les moyens financiers, humains et techniques pour réaliser les projets les concernant et en ont encore moins pour des projets intercommunaux,
- **l'absence de cadre juridique et institutionnel sur l'intercommunalité** fait d'une démarche intercommunale une initiative de « bonne volonté » reposant sur la seule détermination des acteurs en présence. Le cadre juridique encadrant les interventions des communes n'autorise pas explicitement la démarche intercommunale (loi organique des communes de 1975, code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme CATU de 1994).
- l'initiative intercommunale locale n'est pas relayée par des orientations nationale et n'est pas appuyée par les administrations d'Etat, toutes puissantes en matière de développement communal,

L'expérience intercommunale du Grand Sfax

La coopération intercommunale entre les sept communes²⁵ du grand Sfax (pôle urbain de plus de 500 000 habitants) constitue l'unique expérience de son genre en Tunisie.

Les différentes communes appartenant à une ville et un territoire unique se sont confrontées à des enjeux communs, notamment des problèmes du transport, des atteintes à l'environnement (pollutions industrielles), des carences en équipements ainsi qu'un étalement urbain démesuré.

Face à ces défis, les sept communes du Grand Sfax ont décidé de conjuguer leurs efforts pour promouvoir des projets et des services collectifs d'utilité intercommunale contribuant à faire de l'agglomération de Sfax une métropole méditerranéenne compétitive et durable réconciliée avec son littoral.

Une Stratégie de Développement a été engagée dès 2002 dans cette perspective. Elle a débouché sur l'engagement d'actions communes, soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transport urbain,...), soit pour élaborer des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme.

La réalisation d'un abattoir régional du Grand Sfax et la mise en place d'un système d'informations géographiques municipal (SIG)²⁶ représentent les principaux projets intercommunaux réalisés.

De manière générale, la coopération intercommunale a permis l'amélioration de la gestion municipale, la mise en réseau des communes du Grand Sfax et une approche plus cohérente de la planification.

²⁵ Sfax, de Sakiet Ezzit, de Gremda, de Sakiet Eddaïer, de Thyna, d'El Aïn et de Chihia

²⁶ Le financement du SIG a été assuré par l'Union Européenne dans le cadre du Projet de MED'ACT2 "Développement Urbain Durable" avec l'appui de MEDCITES et ECOMED.

► **Une politique de réserves foncières dispersée excluant la collectivité communale**

Les communes n'ont pas les capacités règlementaires et financières de constituer des réserves foncières à des fins d'aménagement et de mise en œuvre des orientations du PAU.

Trois agences foncières centralisées et sectorisées (Agence Foncière Industrielle, AFI, Agence Foncière de l'Habitat, AFH, Agence Foncière Touristique, AFT) interviennent pour constituer des réserves foncières sur les territoires locaux sans concertation particulière entre elles, avec les secteurs et avec les communes.

Cette logique d'intervention aboutit à une fragmentation de l'offre foncière incompatible avec une politique foncière intégrée prenant en compte l'ensemble des besoins liés au développement et à l'aménagement du territoire.

C. SYNTHÈSE ÉVALUATIVE

| Echelle locale - synthèse évaluative | |
|---|--|
| <i>Pertinence</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les objectifs affichés sont-ils en rapport avec les enjeux du territoire ?</i> • Il n'existe guère d'objectifs affichés de développement local dans la stratégie nationale d'aménagement du territoire, même si des priorités de mise en œuvre du SDATN concernent « la lutte contre l'habitat anarchique et la maîtrise foncière » et « le développement du transport urbain ». • Oui, des initiatives de développement intégré (PDI) répondent aux enjeux de développement des territoires locaux, • Non, cette initiative de développement local intégré reste encore ponctuelle et n'est pas généralisée, • Oui, des objectifs d'aménagement sont définis dans les PAU au niveau local, • Non, la délimitation des communes urbaines d'une part et l'absence de communes rurales d'autre part ne constituent pas un découpage permettant une approche suffisamment pertinente des enjeux de développement et de planification locale, • Non, les initiatives de planification et de développement au niveau local concernent essentiellement les secteurs urbains, communes de plein droit, • Non, les espaces ruraux n'ont pas de statut de communes et échappent aux initiatives de développement et de planification, |
| <i>Efficacité</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les objectifs affichés ont-ils été atteints ?</i> • Oui, les plans de développement intégrés (PDI) atteignent leurs objectifs de développement socio-économique au niveau local, • Non, la couverture de ces PDI reste encore partielle (90 communes et délégations concernées), • Oui, les PAU organisent le développement des espaces urbains, • Non, ces PAU tardent souvent à être établis et mis en œuvre avec souvent moins de la moitié des préconisations effectivement mise en œuvre, • Non, les objectifs de développement et de planification concernent les espaces urbains davantage que les espaces ruraux, • Non, il n'existe pas d'articulation entre la planification urbaine et la programmation du développement socio-économique, notamment en matière d'équipements, |
| <i>Efficience</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs étaient-ils adéquatement proportionnés ?</i> • Oui, des moyens mis dans les PDI et la réalisation de PAU, • Non, les territoires locaux souffrent de moyens insuffisants : statut communal limité, moyens techniques, humains et financiers (ressources propres comme dotations) limités. La part des dotations communales dans le budget de l'Etat est de seulement 4%. |
| <i>Cohérence</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>L'ensemble des objectifs et leurs actions de mise en œuvre constituent-ils une politique cohérente ?</i> • Oui, cohérence dans les objectifs dans les PDI et les PAU là où ils existent, • Non, une couverture territoriale partielle par ces objectifs (espaces urbains / espaces ruraux), • Non, les politiques sectorielles sont peu harmonisées au niveau local entre elles et avec les outils de planification et de développement, |
| <i>Impact</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les résultats de la politique ont-ils répondu aux enjeux ayant initialement motivé cette politique ?</i> • Oui, des effets constatés des initiatives de développement et de planification au niveau local, • Non, les enjeux de l'aménagement et du développement local restent encore largement à traiter à des échelles reconfigurées. |

2. Préconisations pour renouveler la politique d'aménagement du territoire

A. PREAMBULE

A la suite des différents entretiens et débats tenus lors des concertations, les objectifs suivants sont apparus importants en matière d'aménagement du territoire au niveau local :

- la mise en place d'une décentralisation de premier niveau (niveau local) effective, celle-ci étant largement notionnelle aujourd'hui,
- un traitement équitable des territoires locaux, urbains ou ruraux, l'espace rural étant aujourd'hui trop souvent délaissé par rapport aux espaces urbains,
- une représentation politique locale capable de rendre des comptes au citoyen, la demande démocratique partant souvent de la base avec des revendications très concrètes.

Un certain nombre de **principes généraux d'intervention** peuvent être établis pour renforcer les outils et pratiques d'aménagement du territoire au niveau local avec :

- une **montée en puissance progressive des communes** qui prendra du temps et sera nécessairement appuyée par l'Etat à travers des transferts de compétence et un appui financier (dotations), technique (appui des services déconcentrés de l'Etat à la gestion communale) et humain (mise à disposition de fonctionnaires),
- une approche évitant une décentralisation locale sans moyens financiers, humains et techniques en subordonnant les **transferts de compétence** aux **transferts de moyens** permettant leur mise en œuvre effective,
- une approche pragmatique avec la mise en œuvre effective du **cadre réglementaire** existant avant de le compléter par des dispositions nécessaires (autonomie des communes, intercommunalité par exemple),
- une valorisation nécessaire des **dispositifs existants** (notamment les Plans de Développement Intégrés, PDI) pour tirer profit des expériences acquises et généraliser les bonnes pratiques,

Une **double approche** du niveau local est privilégiée avec des considérations à la fois sur :

- la **planification urbaine** / la **programmation du développement socio-économique** : ces deux aspects sont distincts, mais qui doivent nécessairement tenir compte l'un de l'autre : pour programmer un équipement où une zone d'activités, son implantation doit être planifiée pour permettre des synergies et .
- l'**échelle communale** / l'**échelle intercommunale** : dans un premier temps il apparaît essentiel de renforcer le niveau communal, maille de base du territoire pour la planification urbaine et le développement local. Dans un deuxième temps, des approches intercommunales peuvent être progressivement initiées notamment pour traiter les questions de planification urbaine au niveau des grandes agglomérations et de manière générale pour envisager la programmation socio-économique à l'échelle de grands bassins de vie.

Les préconisations mettant en œuvre ces options sont les suivantes :

- Faire de la commune une collectivité de plein droit et de plein exercice,

- étendre la couverture communale à l'ensemble du territoire national,
- mettre en place une échelle d'agglomération effective,
- renforcer et étendre les outils de planification spatiale,
- renforcer et étendre les outils de programmation stratégique du développement socioéconomique.

B. PRECONISATIONS

| Echelle locale N°12 | Faire de la commune une collectivité de plein droit et de plein exercice |
|---|---|
| <p><i>problématique</i></p> <p><i>Objectifs</i></p> | <p>La décentralisation de premier niveau reste très largement inachevée avec une collectivité communale qui reste dans un statut de minorité et dans les faits sous la tutelle de l'Etat. La loi organique des communes de 1975 et les textes qui l'ont modifiée ou complétée attribue des compétences limitées aux communes que de toutes façons celles-ci n'ont guère les moyens de mettre en œuvre.</p> <p>L'enjeu est donc permettre aux communes d'investir pleinement leurs compétences et de voir celles-ci renforcées pour devenir de véritables acteurs de leur développement. Elles deviendront alors des partenaires crédibles de l'Etat et un échelon de représentation politique effectif pour les citoyens.</p> <p>Les objectifs sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • renforcer les compétences des communes notamment en matière de planification, de maîtrise foncière et de projet urbain, • renforcer les moyens financiers des communes par des dotations accrues et une fiscalité locale réformée, • constituer un corps de fonctionnaires territoriaux au service des communes disposant d'un statut attractif et de dispositifs de formation initiale et continue. |
| <p><i>Caractérisation</i></p> <p><i>Modalités de mise œuvre</i></p> | <p>renforcement des compétences communales</p> <p>Il s'agit dans un premier temps de rendre effective les compétences des communes quand la mise en œuvre de celles-ci restent encore largement notionnelle du fait de l'absence de moyens.</p> <p>Il s'agit dans un second temps de renforcer les compétences des communes notamment en matière de planification (capacité à approuver les PAU avec un contrôle ex post de l'Etat), de maîtrise foncière (capacité à constituer des réserves foncières), et d'urbanisme opérationnel (capacité de maîtrise d'ouvrage). Cette liste n'est pas limitative et méritera de faire l'objet d'un débat démocratique.</p> <p>Ce renforcement des compétences suppose un ajustement de la loi de 1975 et un transfert de compétences de l'Etat déconcentré vers les communes.</p> <p>renforcement des moyens financiers des communes</p> <p>le rendement de la fiscalité locale peut être optimisé sur un certain nombre de taxes (taxe</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>sur la valeur locative par exemple).</p> <p>Toutefois, le recouvrement de l'impôt local reste le problème majeur avec un taux de seulement 20%. Au-delà d'une approche plus coercitive dans le recouvrement, le succès de celui-ci dépendra <i>in fine</i> de la crédibilité de la collectivité à apporter services et équipements au citoyen-contribuable.</p> <p>Avant de retrouver un niveau de recouvrement plus satisfaisant, le niveau des dotations de l'Etat doit augmenter pour couvrir les transferts de compétence entre les services déconcentrés de l'Etat et les communes.</p> <p>constitution d'un corps de fonctionnaires territoriaux</p> <p>La constitution de ce corps de fonctionnaires doit permettre de rendre lisibles et attractifs les postes au sein des structures communales. Il doit permettre également d'assurer la mobilité des fonctionnaires entre les différentes collectivités. Cela passe par la création d'un concours et d'une filière spécifique appuyée par un dispositif de formation initiale et continue adapté valorisant notamment les compétences en matière de maîtrise d'ouvrage, de pilotage d'études et de projets opérationnels, etc. dans des champs aussi variés que l'environnement et les déchets, le développement économique ou la planification urbaine.</p> <p>Dans un premier temps, un dispositif de détachement de fonctionnaires d'Etat au sein des communes doit permettre de structurer les compétences et d'assurer le transfert effectif de celles-ci.</p> |
| <p>Acteurs moyens</p> <p>et</p> | <p>Etat : dotation communales accrues, réformes législatives des compétences communales, transfert de compétences des échelons déconcentrés vers les collectivités communales, mise à disposition de fonctionnaires des administrations déconcentrées au service des communes, création d'un corps de fonctionnaire territoriaux,</p> <p>communes : renforcement des capacités.</p> <p>Moyens : outils législatifs, transferts de compétences de l'Etat, fiscalité locale / dotations d'Etat, mise à disposition de fonctionnaires d'Etat, création d'un corps de fonctionnaires territoriaux, etc.</p> |
| <p>suivi</p> | <ul style="list-style-type: none"> • part du budget de l'Etat attribuée aux communes (4% aujourd'hui) • évolution du nombre de communes en défaut de paiement • nombre de fonctionnaires d'Etat transférés aux communes |

| | |
|--------------------------------|---|
| Echelle locale N°13 | étendre la couverture communale à l'ensemble du territoire national |
| problématique | la couverture communale du territoire tunisien est aujourd'hui de seulement un peu plus du tiers de celui-ci (35%) avec 264 communes. Le statut communal est en effet un statut exclusivement urbain (secteurs urbains de plus de 5 000 habitants) qui laisse hors champ l'essentiel du monde rural. Cette maille communale discontinue constitue un facteur de déséquilibre important entre le rural et l'urbain avec une distorsion en termes de représentation politique et de capacités de développement local. |
| Objectifs | <p>L'objectif de l'intervention est d'étendre la couverture communale à l'ensemble du territoire national afin de résoudre les distorsions précédemment notées et de disposer d'un premier échelon territorial cohérent et homogène, facteur nécessaire pour une politique de développement local effective.</p> <p>Il pourra également être envisagé de refondre les périmètres communaux afin de mieux tenir compte des caractéristiques des territoires.</p> |
| Caractérisation | création de communes rurales |
| Modalités de mise œuvre | <p>la création de nouvelles communes dans les espaces ruraux pourra s'appuyer sur les périmètres des conseils ruraux.</p> <p>Le statut communal sera révisé afin d'abolir le seuil de 5 000 habitants en secteur urbain. Ce statut communal n'établira aucune distinction entre commune urbaine et rurale, celles-ci ayant strictement les mêmes compétences.</p> <p>refonte globale des périmètres communaux</p> <p>Une refonte plus globale des périmètres communaux pourra éventuellement être envisagée à l'occasion de la création des nouvelles communes. Cette refonte pourra s'appuyer sur les caractéristiques fonctionnelles des territoires pour déterminer de nouveaux découpages communaux. Il serait alors envisageable de réunir dans une même commune par fusions les différentes communes d'une agglomération. Cette refonte pourrait également être l'occasion d'intégrer aux communes des espaces ruraux leur servant de champ d'extension potentielle.</p> |
| Acteurs et moyens | Etat : création de nouvelles communes et redécoupage communal |
| suivi | <ul style="list-style-type: none"> taux de couverture communale du territoire |

| | |
|---|--|
| <p>Echelle locale N°14</p> | <p>mettre en place une échelle d'agglomération effective</p> |
| <p>problématique</p> <p>Objectifs</p> | <p>L'échelle communale peine aujourd'hui à être en adéquation avec les évolutions fonctionnelles des agglomérations. Les ensembles agglomérés se trouvent ainsi divisés en plusieurs communes voire plusieurs gouvernorats. Il n'existe aucune structure de niveau supérieure à la commune capable de prendre en compte l'échelle d'agglomération. Les enjeux de gestion urbaine, d'équipements / services et de développement économique ne peuvent aujourd'hui être traités à l'échelle de l'agglomération et restent éclatés au niveau communal avec de ce fait des carences, redondances et surcoûts.</p> <p>L'absence d'échelle d'agglomération est également dommageable en termes de planification urbaine avec un éclatement des PAU au niveau communal et un Schéma Directeur d'Aménagement qui ne joue pas son rôle de document de référence pour l'ensemble des PAU concernés.</p> <p>L'échelle de l'agglomération est la seule pour laquelle la question de l'intercommunalité se pose aujourd'hui en Tunisie, les espaces ruraux n'étant pas même couverts par la trame communale.</p> <p>L'enjeu est donc de mettre en place une échelle d'agglomération opérante capable de déterminer une stratégie globale de développement et d'aménagement et d'en appuyer la mise en œuvre opérationnelle.</p> <p>les objectifs sont ainsi de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • déterminer les modalités de prise en compte de l'échelle d'agglomération, • mettre en place les outils institutionnels et techniques au service de l'agglomération. |
| <p>Caractérisation</p> <p>Modalités de mise œuvre</p> | <p>Définition de l'échelle d'agglomération</p> <p>Les périmètres d'agglomération doivent être définis pour les principaux ensembles urbains du pays. Ces périmètres sont connus par les acteurs et peuvent être rapidement déterminés. L'enjeu est d'intégrer à ceux-ci l'ensemble des espaces urbains existants mais aussi les espaces aujourd'hui ruraux susceptibles d'être urbanisés sans favoriser un étalement urbain inconsidéré.</p> <p>Structure institutionnelle</p> <p>La structure institutionnelle capable d'exprimer et de porter les enjeux du niveau de l'agglomération doit être définie. Plusieurs possibilités peuvent être envisagées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une structure de coopération intercommunale, • une fusion de communes à l'échelle de l'agglomération. <p>Dans les deux cas, les périmètres communaux seraient amenés à être révisés pour intégrer les secteurs ruraux inscrits dans la logique de développement urbain de l'agglomération.</p> <p>Dans les deux cas, le renforcement des compétences communales (cf. préconisation 12) constitue un préalable à toute démarche d'agglomération. Dans le cas d'une fusion de communes à l'échelle de l'agglomération, cette dernière devient une « grande commune ». Dans le cas de la mise en place d'une structure intercommunale, une répartition des compétences et des moyens (financiers, humains, techniques) nécessaires</p> |

| | |
|--------------------------|---|
| | <p>à leur mise en œuvre doit être effectuée entre les communes et l'agglomération. Une modification de La loi organique des communes de 1975 et une loi spécifique sur la coopération intercommunale est alors nécessaire.</p> <p>Moyens techniques</p> <p>Des moyens techniques spécifiques doivent être mis en œuvre pour appuyer la mise en place du niveau agglomération et traiter les enjeux qui s'y posent en matière de planification / gestion urbaine, d'équipements / services et de développement économique. Pour mener à bien ses missions de service et d'investissement, le niveau intercommunal d'agglomération doit avoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les capacités de décision face aux communes et à l'Etat, • les capacités financières (ressources fiscales, dotations) nécessaires, • les moyens techniques et humains nécessaires. <p>Il peut par exemple s'agir de traiter les questions de collecte et traitement de déchets au niveau des agglomérations avec les capacités en termes techniques et financiers afférentes (autorité contractuelle sur des contrats de délégation, personnel, etc.).</p> <p>En matière de planification, un outil d'agglomération sous forme de PAU intercommunal ou de Schéma Directeur d'Agglomération profondément réformé pour être effective et s'imposer aux PAU est nécessaire. Une structure technique ad hoc pourrait être mise en place. L'Agence Urbaine du Grand Tunis (AUGT) constitue une expérience valorisable en la matière dans sa portée et ses limites (absence de portage par une structure d'agglomération effective, le District du Grand Tunis ayant disparu).</p> <p>De manière générale, les outils de renforcement du niveau communal (cf. préconisation 12) sont dans leur intégralité transposables à l'échelle de l'agglomération.</p> |
| Acteurs et moyens | <p>Etat : modification de La loi organique des communes de 1975 et une loi spécifique sur la coopération intercommunale, dotation communales/intercommunales accrues, transfert de compétences des échelons déconcentrés vers le niveau communal / structure intercommunale d'agglomération, mise à disposition de fonctionnaires des administrations déconcentrées au service du niveau communal / structure intercommunale, etc.</p> <p>Communes : fusion / extension / intégration dans ensemble intercommunal d'agglomération, renforcement de capacités.</p> <p>Moyens : outils législatifs, transferts de compétences de l'Etat, fiscalité locale / dotations d'Etat, mise à disposition de fonctionnaires d'Etat, création d'un corps de fonctionnaires territoriaux, etc.</p> |
| suivi | <ul style="list-style-type: none"> • révision de la loi organique sur les communes • loi sur l'intercommunalité • nombre d'agglomérations instituées • ressources des agglomérations (dotations / fiscalité) • nombre de projets relevant des agglomérations/ montant cumulé |

| | |
|---|---|
| <p>Echelle locale N°15</p> | <p>renforcer et étendre les outils de planification spatiale</p> |
| <p><i>problématique</i></p> <p><i>Objectifs</i></p> | <p>Les outils de planification spatiale (Plans d'Aménagement Urbain, PAU et Schémas Directeurs) ne répondent pas aux fonctions qui leurs sont assignés avec une mise en œuvre effective des plus réduite. Ce qui est prévu n'est pas réalisé et ce qui n'est pas prévu est régularisé a posteriori, ce qui ruine l'idée même de planification. Cette situation résulte d'une conjonction de facteurs : périmètres inadaptés des PAU, procédure étatique centralisée, absence des communes tant en conception, validation que mise en œuvre, interventions cloisonnées des administrations sectorielles indépendamment des préconisations du PAU, absence de caractère prescriptif des SDA, etc.</p> <p>L'enjeu est donc de mettre fin à la déconnection entre une planification théorique et une urbanisation de fait en mettant en place des outils de planification pertinents et respectés capables d'encadrer et d'orienter le développement urbain.</p> <p>les objectifs sont ainsi de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • reconfigurer les périmètres de planification, • donner aux communes les moyens de concevoir, approuver et mettre en œuvre leur PAU, • renforcer la qualité technique et la pertinence des documents de planification. |
| <p><i>Caractérisation</i></p> <p><i>Modalités de mise œuvre</i></p> | <p>reconfiguration des périmètres de planification</p> <p>La reconfiguration des périmètres de planification est nécessaire. Les périmètres actuels calés sur ceux des communes souffrent de plusieurs défauts :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ils ne permettent pas la prise en compte des zones d'extension urbaine situées sur les franges agricoles des villes. Il en découle une urbanisation non planifiée régularisée ex post, • ils ne permettent pas la prise en compte complète et intégrée des zones fonctionnelles urbaines, constituées de plusieurs communes les grandes agglomérations. <p>Les nouveaux périmètres de planification doivent donc être élargis pour prendre en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les capacités d'extension sur les terres agricoles limitrophes (en se coordonnant avec le Ministère de l'agriculture, • les périmètres fonctionnels des agglomérations, soit par la mise en place de PAU intercommunaux à cette échelle, soit par fusion des communes agglomérées en une seule avec un PAU unique. <p>Cette réflexion est étroitement articulée à celle des périmètres communaux. Il est en effet souhaitable que les PAU soient du ressort des compétences de la collectivité communale et correspondent donc au territoire de celle-ci. Cela est également envisageable pour plusieurs communes regroupées en agglomération.</p> <p>L'extension du statut communal aux Conseil Ruraux doit permettre à ces nouvelles collectivités de disposer d'un PAU. La césure entre PAU et PAR devient ainsi caduc, l'ensemble du dispositif de planification étant aligné par le haut sur le PAU.</p> <p>La mise en place de Schémas directeurs d'aménagement effectifs calés sur les périmètres</p> |

| | |
|-------------------------------------|--|
| | <p>des bassins de vie peut venir compléter le dispositif.</p> <p>attribution de la compétence PAU aux communes</p> <p>Les communes n'ont qu'un statut d'associé dans la réalisation d'un document qui oriente leur développement. Le PAU est élaboré sous le contrôle de l'administration d'Etat et approuvé par décret présidentiel.</p> <p>La compétence d'élaboration et d'approbation du PAU est transférée aux communes avec les moyens nécessaires à sa prise en main. Le PAU devient ainsi un document exprimant l'intérêt local en matière d'aménagement.</p> <p>Cette attribution de la compétence PAU peut se faire par étapes avec un encadrement de l'Etat se résorbant peu à peu à la mesure de la montée en puissance du niveau communal pour finalement aboutir à une fonction de porté à connaissance préalable et de contrôle a posteriori. Cette fonction de contrôles est particulièrement importante pour éviter un certain nombre de dérives et garantir l'intérêt général.</p> <p>Le renforcement du PAU et l'attribution de sa compétence aux communes est nécessairement associé à la mise en œuvre de l'intervention 12 (faire de la commune une collectivité de plein droit et de plein exercice).</p> <p>renforcement de la qualité technique des PAU</p> <p>la qualité des PAU est renforcée avec notamment une meilleure prise en compte des aspects risque et environnement.</p> <p>Les méthodes d'élaboration sont révisées afin de constituer un véritable partenariat autour du document dans lequel se sentent engagés les administrations sectorielles, les agences publiques et la collectivité communale.</p> |
| <p>Acteurs moyens et</p> | <p>Etat : attribution de la compétence PAU aux communes, modification des règles de validation des PAU, dotation communales/intercommunales accrues, transfert de compétences des échelons déconcentrés vers le niveau communal / structure intercommunale d'agglomération, mise à disposition de fonctionnaires des administrations déconcentrées au service du niveau communal / structure intercommunale, etc.</p> <p>Communes : attribution de la compétence PAU, reconfiguration territoriale des communes pour définir des périmètres de planification cohérents, intégration dans des ensembles intercommunaux d'agglomération, renforcement de capacités.</p> <p>Moyens : outils législatifs, transferts de compétences de l'Etat, fiscalité locale / dotations d'Etat, mise à disposition de fonctionnaires d'Etat, création d'un corps de fonctionnaires territoriaux, etc.</p> |
| <p>suivi</p> | <ul style="list-style-type: none"> • transfert de la compétence PAU aux communes • modification de la procédure d'approbation des PAU |

| | |
|---|--|
| <p>Echelle locale N°16</p> | <p>renforcer et étendre les outils de programmation stratégique du développement socio-économique</p> |
| <p><i>problématique</i></p> <p><i>Objectifs</i></p> | <p>Les outils de développement socio-économique au niveau local sont insuffisamment développés malgré une certaine profusion et au risque d'une certaine dispersion et confusion : Programmes de Développement Intégrés (PDI), Programmes d'Investissements Communaux (PIC), Programmes de Développement Agricoles Intégrés (PDAIR), Programme de Développement Urbain Intégré (PDUI), et Programme National de Réhabilitation des Quartiers Populaires (PNRQP), etc. De plus, ces documents ne sont pas forcément systématiquement mis en œuvre sur l'ensemble du territoire avec, par exemple, des PDI qui ciblent uniquement 90 délégations ou communes.</p> <p>L'articulation entre les différents secteurs au sein de ces documents est problématique avec souvent davantage une juxtaposition de mesures sectorielles qu'une réelle démarche intégrée et transversale de développement.</p> <p>Ces outils ne sont guère articulés aux documents de planification (PAU). Il en résulte une déconnexion entre planification urbaine et projets de développement socio-économique (équipements notamment) qui limitent l'efficacité des deux dimensions et leurs synergies.</p> <p>L'enjeu est donc d'avoir une programmation du développement socio-économique au niveau local plus lisible et plus systématique, davantage intégrée entre les secteurs et mieux reliée à la planification urbaine et spatiale.</p> <p>les objectifs sont ainsi de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • simplifier, étendre et renforcer les programmes locaux de développement socio-économique, • articuler planification urbaine et programmation locale du développement socio-économique. |
| <p><i>Caractérisation</i></p> <p><i>Modalités de mise œuvre</i></p> | <p>extension et renforcement des programmes locaux de développement socio-économique</p> <p>Il existe un net besoin de programmation lisible et cohérente des différentes interventions des agences et administrations sectorielles au niveau local. Cette lisibilité est nécessaires pour les opérateurs eux même, pour les collectivités communales et pour la société civile et les citoyens.</p> <p>Il apparaît donc pertinent de mettre en place un programme local de développement socio-économique mettant en cohérence les différentes interventions dans une perspective territoriale. Ce programme concerne les équipements et services publics mais aussi le développement économique (zones d'activités par exemple).</p> <p>Ce programme pourra utilement s'appuyer sur l'expérience des PDI et en constituer en quelque sorte un renforcement et une généralisation des PDI.</p> <p>Ce document pourrait être établi à une échelle de bassin de vie constituée de plusieurs communes. L'échelle de l'agglomération (cf. fiche 14) est pertinente à cet égard. Une échelle adaptée de niveau intercommunal doit être trouvée dans les secteurs urbains de moindre importance et les secteurs ruraux.</p> <p>Ce document a vocation à résulter d'un partenariat entre Etat déconcentré et collectivités communales regroupées à l'échelle d'un bassin de vie. Une contractualisation de niveau locale entre ces partenaires permettrait de fixer les rôles et</p> |

| | |
|------------------------------|---|
| | <p>contributions de chacun dans sa mise en œuvre. Ce document pourrait reprendre à son compte un certain nombre de dispositifs existants (PIC par exemple) ou intégrer ceux qui seraient maintenus de manière distincte (Fonds de Solidarité Nationale 2626 par exemple).</p> <p>Ce type de dispositif rend nécessaire la mise en place par étape de structures intercommunales à l'échelle des bassins de vie.</p> <p>L'élaboration et la mise en œuvre de ce document suppose le renforcement en premier lieu des communes (préconisation n°12).</p> <p>articulation entre planification urbaine et programmation locale du développement socio-économique</p> <p>La programmation du développement socio-économique et la planification urbaine sont deux domaines distincts. Elles peuvent intervenir à la même échelle, en agglomération par exemple, ou être à des échelles distinctes (niveau communal pour le PAU, niveau intercommunal pour le développement socio-économique).</p> <p>L'articulation entre les deux dimensions commence par une programmation des équipements réalisée de manière conjointe entre collectivité et opérateurs sectoriels dans ces deux documents. Cela suppose une politique de réserve foncières harmonisée entre les différents opérateurs et répondant effectivement aux objectifs de planification.</p> <p>Des synergies entre développement socio-économiques et développement urbain peuvent ensuite être davantage développées (articulation voiries / développement d'équipement ou de zones d'activités, etc.).</p> |
| Acteurs moyens et | <p>Etat : mise en place d'un dispositif de programme local de développement économique à l'échelle des bassins de vie (réforme/extension PDI), dotation communales/intercommunales accrues, transfert de compétences des échelons déconcentrés vers le niveau communal / structure intercommunale, mise à disposition de fonctionnaires des administrations déconcentrées au service du niveau communal / structure intercommunale, etc.</p> <p>Communes : renforcement de capacités, intégration dans des ensembles intercommunaux à l'échelle des bassins de vie.</p> <p>Moyens : outils législatifs, transferts de compétences de l'Etat, fiscalité locale / dotations d'Etat, mise à disposition de fonctionnaires d'Etat, création d'un corps de fonctionnaires territoriaux, etc.</p> |
| suivi | <ul style="list-style-type: none"> nombre de programmes de développement socio-économique |

| | |
|--------------------------------|---|
| Echelle locale N°17 | Faire de l'Etat le partenaire des territoires locaux (renvoi à la préconisation 4) |
|--------------------------------|---|

Récapitulatif des préconisations et conclusion

I. Récapitulatif des préconisations aux différentes échelles

| Echelle nationale | récapitulatif des préconisations |
|-------------------|---|
| | <p>les préconisations prévues à l'échelle nationale sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trois scénarios de réorganisation de l'administration de l'aménagement du territoire : <ul style="list-style-type: none"> - Scénario 1 – rattachement de la DGAT au Premier Ministre. - Scénario 2 – création d'un Ministère de l'aménagement du territoire dont la DGAT est l'organe opérationnel. - Scénario 3 : création d'un Ministère de l'aménagement du territoire, du développement régional et de la planification dont la DGAT est un des organes opérationnels • .mobilisation régulière et effective du CIAT qui prend un caractère institutionnel et permanent en devenant un Conseil National de l'Aménagement du Territoire. • Révision des missions de la DGAT en lui confiant : <ul style="list-style-type: none"> - Le secrétariat technique du Conseil National de l'Aménagement du Territoire (CIAT) - la charge de l'animation d'un réseau de Secrétariats Généraux aux Affaires régionales / Agences Développement et de Planification Régionales instituées à l'échelle des futures grandes régions. • création de plans régionaux socioéconomiques à l'initiative de l'Etat. En cas de décentralisation, ils constituent le cadre d'une contractualisation Etat – collectivité régionale. • renforcement du dispositif PDI à l'initiative de l'Etat vers les collectivités locales. • Développement de formations initiales équivalentes au niveau européen « Master » en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme sous la responsabilité du département de l'enseignement supérieur et de la recherche et en collaboration avec la DGAT. • Développement de la formation continue pour accompagner l'adaptation des ressources humaines aux mutations des politiques territoriales. • Mise en place de sessions de formation et de sensibilisation à destination des élus des collectivités territoriales. |

| Echelle régionale | récapitulatif des préconisations |
|-------------------|--|
| | <p>les préconisations prévues à l'échelle régionale sont envisagées à travers Trois scénarios de régionalisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Scénario 0 : le statu quo (conservation de l'échelle actuelle des gouvernorats) - Scénario 1 : le développement régional porté par l'Etat (déconcentration à l'échelle de grandes régions) - Scénario 2 : le développement régional porté par une nouvelle collectivité régionale (déconcentration + décentralisation). <p>Selon les scénarios envisagés, les préconisations suivantes sont mises en place :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définition d'un découpage régional à maille large (scénarios 1 et 2) et des missions du niveau régional (trois scénarios) • Réorganisation des services de l'Etat au niveau des grandes régions (scénarios 1 et 2) <ul style="list-style-type: none"> - Structuration de services régionaux de l'Etat à l'échelle des grandes régions - Création d'un Secrétariat aux affaires régionales / agences de développement et de planification régionales directement rattaché au gouverneur de région - Mise en place du cadre législatif et opérationnel de la décentralisation dans l'hypothèse de la mise en place d'une décentralisation régionale (scénario 2) • Mise en place d'une collectivité régionale de plein droit (scénario 2) avec : <ul style="list-style-type: none"> - un exécutif régional élu et élisant lui-même un Président de Région. - des compétences attribuées par la loi à la Région en complémentarité avec celles de l'Etat déconcentré. - des moyens conjuguant dans une proportion à déterminer dotations de l'Etat et produits de la fiscalité locale. - une administration de la collectivité régionale assure la mise en œuvre des compétences de celle-ci. - la création à terme d'un corps de fonctionnaires territoriaux spécifiquement constitué pour l'administration régionale et locale. • Définition d'une stratégie régionale de développement par l'Etat (scénarios 0 et 1), par l'Etat et la Région (scénario 3) • Définition d'une programmation régionale concernant les projets relevant de l'Etat en région (trois scénarios) • Définition d'une contractualisation Etat – Région dans le cas de la mise en place d'une collectivité régionale (scénario 2) • Mise en place d'une agence foncière transversale par région réunissent les moyens et réserves foncières des agences foncières existantes (habitat, tourisme, industrie). |

| Echelle locale | récapitulatif des préconisations |
|----------------|--|
| | <p>les préconisations prévues à l'échelle locale sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • il s'agit tout d'abord d'assurer la couverture complète du territoire national par le niveau communal : <ul style="list-style-type: none"> - création de nouvelles communes dans les espaces ruraux - refonte éventuelle des découpages communaux sur des bases fonctionnelles • une fois cette couverture assurée, l'intercommunalité peut être envisagée de manière progressive : <ul style="list-style-type: none"> - Définition d'une échelle d'agglomération et des structures institutionnelles ad hoc (coopération intercommunale, fusion de communes) avec attribution des moyens financiers et opérationnels adéquats. - mise en place par étape de structures intercommunales à l'échelle des bassins de vie - cela suppose la modification de La loi organique des communes de 1975 et le vote d'une loi spécifique sur la coopération intercommunale • le renforcement des compétences et des capacités communales est réalisé à travers : <ul style="list-style-type: none"> - le renforcement des moyens financiers (dotations, fiscalité propre), opérationnels et humains permettant l'exercice effectif des compétences actuelles des communes, - le renforcement des compétences des communes notamment en matière de planification urbaine, de maîtrise foncière et d'urbanisme opérationnel (capacité de maîtrise d'ouvrage). Cela suppose un transfert de compétences des échelons déconcentrés vers le niveau communal. - La constitution d'un corps de fonctionnaires territoriaux. création d'un concours et d'une filière spécifique appuyée par un dispositif de formation initiale et continue adapté. Mise à disposition de fonctionnaires des administrations déconcentrées au service du niveau communal / structure intercommunale à titre de transition. • les outils de planification spatiale sont renforcés et étendus avec : <ul style="list-style-type: none"> - une reconfiguration des périmètres de planification permettant la prise en compte des périmètres fonctionnels des agglomérations et des capacités d'extension des villes - une attribution de la pleine compétence de réalisation des PAU aux communes, - un renforcement de la qualité des PAU • les outils de programmation stratégique du développement socio-economique sont renforcés et étendus avec : <ul style="list-style-type: none"> - la généralisation des PDI à une échelle de bassin de vie constituée de plusieurs communes, - un partenariat entre Etat déconcentré et collectivités communales pour la réalisation des PDI - une articulation avec la planification urbaine et spatiale |

II. Conclusion

Deux idées fortes apparaissent à l'issue de l'évaluation : ambition et progressivité.

L'ambition pour la politique d'aménagement du territoire est élevée. Il ne s'agit pas de procéder à un simple renouvellement de la politique d'aménagement du territoire mais bel et bien à une refonte complète de celle-ci.

La Tunisie dispose de vrais atouts pour cela avec une véritable culture d'aménagement du territoire et une pratique efficace de la planification socio-économique. Elle doit aussi surmonter un certain nombre d'obstacles précisés à travers l'évaluation.

L'intérêt à agir n'est pas mince. Par une politique d'aménagement du territoire ambitieuse, la Tunisie doit faire face à des déséquilibres régionaux persistants portant des enjeux de cohésion territoriale et d'unité nationale démontrés par les origines de la révolution de janvier 2011. Elle doit aussi affirmer sa place dans un monde méditerranéen en mutation.

La **refonte de la politique d'aménagement du territoire** peut être notamment opérée à travers les points suivants :

- Il s'agit de placer **l'aménagement du territoire au cœur des arbitrages interministériels** et donc ne pas limiter le débat public à la question du développement régional. Il s'agit donc d'éviter la confusion actuelle entre aménagement du territoire et décentralisation régionale en soulignant différents points : l'Etat reste le responsable premier de l'aménagement du territoire à travers une démarche de cohérence intersectorielle, la dimension nationale l'aménagement du territoire demeure nécessaire et importante,
- Il apparaît nécessaire de prendre en compte des **modes combinés de développement** privilégiant à la fois des modes de développement endogène et exogène. La compétitivité internationale est nécessaire mais ne peut tenir pour seule politique de développement. Un accompagnement renforcé aux pratiques de développement régional et local est nécessaire pour appuyer les capacités productives des territoires.
- la **refonte de la politique nationale d'aménagement du territoire se fera à la faveur de la régionalisation**. La régionalisation doit toutefois être bien comprise au sens complet du terme, combinant à la fois déconcentration et décentralisation. Ces deux dimensions sont les deux facettes d'une même pièce et il convient d'en appréhender les articulations et complémentarité en termes institutionnels, techniques et financiers. L'échelle régionale apparaît la plus pertinente pour opérer le rapprochement des planifications spatiales et socio-économique,
- La **dimension locale** est apparue essentielle pour refonder une politique d'aménagement du territoire en partant de territoires de base les plus proches des citoyens. Tant les dimensions d'organisation de l'espace que les dimensions de développement socio-économiques sont en jeu au niveau local et appelle des réponses rapides et efficaces.

La progressivité est un gage de pragmatisme dans cette refonte de la politique d'aménagement du territoire. Il est nécessaire de tenir des objectifs ambitieux à long terme mais aussi important de définir une feuille de route précisant les étapes permettant de parvenir à ces objectifs :

- la pertinence de **démarrer par le local** est nette : il y a urgence à corriger les pratiques et à rendre les outils plus efficaces dans les démarches locales pour répondre aux aspirations les plus immédiates et légitimes des citoyens. On constate qu'un certain nombre d'outils ont le mérite d'exister (PAU, PDI...) mais qu'ils doivent être largement améliorés dans une approche plus structurée de développement communal. Une **véritable couverture communale du territoire national apparaît nécessaire tout comme des moyens institutionnels, financiers, techniques et humains renforcés au niveau local**.
- La nécessité et la mise en place rapide d'une **interministérialité effective au niveau national** sont un enjeu important. Cette interministérialité peut en particulier se faire rapidement par le renforcement des prérogatives du CIAT et la tenue effective de celui-ci. La création d'un **Conseil National de l'Aménagement du Territoire** pourrait institutionnaliser le CIAT et lui donner la pérennité et le poids nécessaires à ses fonctions.
- enfin, **l'affirmation progressive de la région** est souhaitable mais avec un temps de maturation nécessaire à des choix importants, tant en termes institutionnels que de développement. Domaine du politique par excellence, la régionalisation est une démarche essentielle à une refonte de la politique d'aménagement du territoire de plus longue haleine. Le rythme des décisions s'y rapportant sera plus ample et moins immédiat que ceux ce rapportant à l'interministérialité ou au renforcement du niveau local.
- La régionalisation devra ainsi faire des choix en termes de découpage régional des grandes régions. Il s'agit de mettre en place un **découpage régional à maille large** pertinent et adapté aux ambitions d'aménagement du territoire qui tourne résolument le dos à une échelle gouvernementale inadaptée.
- La mise en place d'une **déconcentration effective de l'Etat** au niveau régional ainsi déterminé doit permettre une programmation des efforts de développement.
- Une **option de décentralisation** avec la création d'une collectivité régionale de plein droit est envisageable. Les attributions et les moyens de cette collectivité restent à définir tout comme le rythme de son émergence. Ce processus peut s'étaler sur plusieurs dizaines d'années. En fonction de ces choix institutionnels des choix seront à formuler en termes de programmation / contractualisation et de planification du développement régional.

Annexes

Les annexes sont les suivantes :

- Annexe 1 : termes de références
- Annexe 2 : sources documentaires
- Annexe 3 : liste des entretiens réalisés
- Annexe 4 : objectifs des X° et XI° Plan
- Annexe 5 : synthèse des contributions du séminaire de concertation n°1
- Annexe 6 : Synthèse des études de cas
- Annexe 7 : synthèse des contributions du séminaire de restitution provisoire

Les principaux contenus de ces annexes sont précisés dans les pages suivantes.

Leur contenu exhaustif fait l'objet d'un document joint au présent rapport.

I. Annexe 1 : termes de référence

Les termes de référence sont présentés dans le document d'annexes exhaustif.

II. Annexe 2 : Sources documentaires

A. DOCUMENTS ET PUBLICATIONS OFFICIELLES

- Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National (SDATN / 1996 – 2007)
- Xème Plan de Développement (2002 -2006)
- XIème plan de Développement (2007-2011) / Note d'orientation du XIème plan et de la décennie 2007-2011
- XIIème Plan de Développement (2010-2014) / Développement économique et social en Tunisie 2010-2014
- La Stratégie du développement administratif (2007-2011/ 1^{er} Ministre 2007)
- Rapport annuel des indicateurs d'infrastructures (INS 2010)
- Résultats du RGP 2004 (INS)
- Enquête Population – Emplois RGP 2011 (INS)
- Flux migratoires en Tunisie 2004 (INS)
- Données économiques 2011 (INS)
- Répartition du chômage entre les régions 2004-2011 (INS-APII)
- Les investissements déclarés en zone de développement régional (APII 2012)
- Tableau de bord de l'industrie (APII 2012)
- Aménagement des zones industrielles (AFI)
- Schéma directeur de l'Agglomération du Grand Tunis (AUGT)
- District de Tunis : textes législatifs et réglementaires (AUGT)
- Statistiques de la Banque Centrale de Tunisie

B. ETUDES ET PUBLICATIONS

- Evaluation et développement des instruments de l'aménagement du territoire en Tunisie (DGAT, 2006)
- Evaluation ex-post du Programme Sectoriel Municipal (AFD, 2011)
- Livre Blanc : « Une nouvelle vision du développement régional » (Ministère du Développement Régional – octobre 2011)
- Statistiques de réduction de la pauvreté, étude du phénomène de pauvreté en Tunisie (PNUD 2004)
- Tunisie : Etat, économie et société (Mahmoud Ben Romdhane – 2011)
- Quand le peuple réussit là où la société a échoué (Boujemaa Remili – 2011)
- Réduire les disparités régionales, un défi pour la Tunisie nouvelle (CIHEA / Béchir, Institut des Régions Arides – Médenine, 2011)
- Migrations, marché du travail et développement (Hassen Boubaki – Université de Sousse, 2010)
- Structures industrielles, économies d'agglomération, ouverture et croissance régionale en Tunisie (Z.Karray, S.Driss – 2009)

C. ARTICLES

- Feu identique, conséquences différentes : un aperçu des inégalités régionales en Tunisie (Slim Dali / IDEOM – groupe AFD 2011)
- Migrations internationales des individus et répartition spatiale des infrastructures de transports : une application de l'approche de l'équité sociale (R.Mraihi, A.Romdhani – Colloque Interdisciplinaire de Tunis, novembre 2011)
- L'urgence d'une réflexion collective sur le développement et l'aménagement du territoire en Tunisie (Habib Dlala 2011)
- La disparité régionale, grande révélation de la Révolution (Boujemaa Remili)
- Développement régional : impératif économique et urgence politique (A.Zouari Ministre du Développement régional – 2012)
- Développement régional et cohésion sociale (Boujemaa Remili – 2012)

D. REVUE DE PRESSE

D'avril 2011 à avril 2012, a été réalisée une revue de presse du quotidien « La Presse de Tunisie ». Elle permet une restitution de la vision de ce quotidien de référence sur les problématiques d'aménagement du territoire. Outre la perception des différents points de vue exprimés, cette revue de presse a permis une réactualisation permanente des données d'entrée de l'évaluation ainsi qu'un travail d'identification des principales tendances et évolutions en cours en matière d'aménagement du territoire et de développement régional.

III. Annexe 3 : Liste des entretiens réalisés

- Ministère du Transport
- Ministère du Transport et de l'Équipement – Direction Générale des Ponts et Chaussées
- Ministère du Transport et de l'Équipement – Direction de l'Urbanisme
- Ministère de la Planification et de la Coopération Internationale
- Commissariat Général au Développement Régional
- Ministère du développement Régional
- Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement - (DGEQV)
- Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement – Direction Générale des Ressources en Eau
- Ministère de l'Industrie et de la Technologie
- Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement - Direction Générale des Ressources en Eau
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère du Commerce et du Tourisme (MTC)
- Agence Foncière Industrielle (AFI)
- Agence Foncière Touristique (AFT)
- Agence Foncière d'Habitation (AFH)
- Ministère du Transport et de l'Équipement - Agence d'Urbanisme du Grand Tunis (AUGT)
- Mairie de Tunis – Direction de l'Urbanisme
- Ministère du Transport et de l'Équipement - (ARRU)
- Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales – CPSC
- Ministère des Finances
- Association Tunisienne des Urbanistes
- Région de Jendouba – Le Gouvernorat
- Direction du Développement Economique de Jendouba
- Commissariat Régional au Développement Agricole – CRDA Jendouba
- Direction Régionale de l'Équipement de Jendouba
- Gouvernorat de Siliana
- Commune de Siliana
- Office de Développement du Nord Ouest (ODNO)
- Gouvernorat de Sousse
- Direction du Développement Régional de Sousse
- Union de l'Industrie du Commerce et de l'Artisanat (UTICA) - Direction Régionale de Sousse
- Municipalité de Sousse
- Direction Régionale de l'Équipement de Sousse
- Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (CFAD)- Ministère de l'Intérieur

IV. Annexe 4 : objectifs des X^e et XI^e Plans

a) A – Le X^eme PLAN (2002 – 2006)

► Les grands objectifs du Plan

Les objectifs du X^eme Plan étaient les suivantes :

- Gagner le pari de l'emploi
- Asseoir l'économie du savoir
- Relever le niveau de la compétitivité
- Améliorer le rendement du secteur privé
- Relever les défis sectoriels
- Préserver les équilibres globaux
- Assurer le développement social
- Assurer le développement durable
- Ouvrir des horizons plus larges aux régions

► Les objectifs de développement régional

Le X^eme Plan fait du développement régional un de ses points essentiels en invoquant « *des perspectives plus larges pour les régions* ». La stratégie de développement régional du X^eme Plan repose sur cinq axes stratégiques principaux et trois objectifs spécifiques.

> Cinq objectifs (axes stratégiques) principaux

- L'amélioration de la compétitivité des régions : mise à niveau des gouvernorats côtiers en vue de consolider leur position dans les marchés internationaux, développement des gouvernorats de l'intérieur en vue de favoriser leur insertion progressive dans le processus de la mondialisation,
- Solidarité et complémentarité entre gouvernorat et région (sans que le concept de « région » soit explicité), avec des mesures d'incitations au profit des zones - d'encouragement régional,
- Intensification des efforts en faveur des zones prioritaires agissant au niveau des délégations : programmes uniques de développement intégré, programmes d'interventions spécifiques dans les milieux urbain et rural,
- Consolidation du rôle du secteur privé en tant que moteur du développement : aménagement d'espaces et de locaux industriels, pépinières d'entreprises...
- Coopération décentralisée permettant la connexion de la région avec le marché international des services à haute valeur ajoutée en vue de drainer les investissements.

> Trois objectifs spécifiques

- consolidation de la démocratie locale : révision de la composition des conseils régionaux, révision de la loi organique régissant les municipalités, renforcement des prérogatives des structures régionales et locales,
- intervention du secteur public pour établir des Schémas Directeurs des régions économiques, intensifier le soutien aux zones prioritaires et à problématiques spécifiques (zones frontalières, minières, désertiques, montagneuses) pour développer l'infrastructure de base et les équipements collectifs et capitaliser les ressources humaines

- responsabilité du secteur privé d'intensifier l'investissement dans les régions intérieures.

De ces objectifs de développement régional, cinq sont des déclinaisons directes des grands objectifs du Plan. La territorialisation du développement régional, à travers les zones prioritaires et les zones à problématiques spécifiques reste limitée et concerne de fait l'ensemble du territoire national.

b) Le XIème Plan (2007-2011)

► Les grands objectifs du Plan

- Consolidation de l'économie et accélération du rythme de croissance
- Consolidation des fondements du développement global
- Edification de l'économie du savoir
- Investissement dans le capital humain
- priorités sectorielles

Il n'est pas mentionné de grand objectif concernant le développement régional. Cependant celui-ci est pris en compte comme « sous - objectif » dans le cadre de l'objectif : « consolidation des fondements régional » avec :

- une politique de répartition des revenus efficace et une approche renouvelée de la solidarité
- la réalisation du développement durable
- la consolidation du développement global des régions
- le développement local

► Les neuf objectifs du développement régional et local

- 1 – La poursuite de l'amélioration de la qualité de vie : eau potable, assainissement, actualisation des PAU, plans de protection contre les inondations...
- 2 – Consolidation de la compétitivité des régions : lancement de grands projets dans les gouvernorats côtiers (autoroutes, transports, pôles technologiques et industriels, développement de l'enseignement supérieur et de la recherche...), amélioration de la compétitivité des régions intérieures (autoroute, pôles technologiques – Jendouba, Gafsa), diversification de leur base économique,
- 3 – Renforcement de la solidarité et de la complémentarité des régions : renforcement du système d'incitation dans les zones prioritaires, consolidation de l'infrastructure de base et des télécommunications, promotion accrue du milieu rural, développement de l'artisanat,
- 4 – Instauration des régions économiques dans le cadre du District. Ces régions économiques constitueront un cadre de coordination entre les gouvernorats, ce qui suppose l'instauration de mécanismes institutionnels « ad hoc »,
- 5 – Consolidation de la décentralisation et de la déconcentration :
 - - accorder aux régions davantage d'attributions
 - - mettre en œuvre de contrats programmes conclus entre les régions et les divers opérateurs économiques
 - - développer la fonction consultative des conseils locaux

- - consolidation des ressources financières des régions et amélioration de leur gestion
- - renforcement des ressources humaines
- 6 – Consolidation et profondes réformes du budget des collectivités locales
- 7 – Promotion de la coopération internationale décentralisée
- 8 – Renforcement du développement local : consolidation du rôle des conseils locaux, participation des différentes composantes de la société civile, réalisation d'un programme de développement intégré
- 9 – Développement des ressources humaines locales

On retrouve dans ce programme de développement régional et local, une déclinaison des grands objectifs du Plan. Il faut noter la prise en compte explicite du développement local en tant que facteur du développement régional. Deux aspects importants de la territorialisation sont pris en compte : l'instauration de grandes régions économiques et le développement local en tant que facteur du développement régional.

V. Annexe 5 : synthèse des contributions du séminaire de concertation n°1

La restitution des débats est présentée de manière exhaustive dans le document annexe.

Sont présentés ci-dessous la synthèse des débats faite à M. le Ministre de l'Équipement et du Transport ainsi que la synthèse de l'allocution de clôture de M. le Ministre de l'Équipement et du Transport.

A. SYNTHÈSE DES DÉBATS PRÉSENTÉE À M. LE MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DU TRANSPORT

a) **Synthèse de l'atelier 1 : « le niveau régional » : La politique régionale d'aménagement du territoire : quelles régions et pour quoi faire ?**

Trois questions majeures ressortent de l'approche nationale des politiques d'aménagement du territoire en Tunisie; ces éléments peuvent constituer en soi des "questions évaluatives" qui structureront la phase 2 de la mission :

1 - Le questionnement de la lisibilité de la stratégie nationale d'aménagement du territoire : comment faire ressortir les partis d'aménagement implicites issus des politiques sectorielles ? Comment croiser ces partis d'aménagement implicites entre eux en repérant les points de convergences, les nuances d'appréciation éventuelles, voire les divergences ? De quelles manières ces partis d'aménagement sectoriels interpellent les orientations du SNAT actuel, stratégie nationale d'aménagement du territoire affichée du Pays ?

2 - Le questionnement des objectifs de la stratégie nationale d'aménagement du territoire : Malgré le fait que la présente évaluation ne doit pas a priori se concentrer sur les objectifs mais bel et bien sur les process d'efficience et d'efficacité des politiques, le débat a néanmoins rejaillit sur l'opportunité ou non d'évaluer les finalités poursuivies des stratégies nationales d'aménagement du territoire. Il est ressorti des débats que le propre d'une stratégie nationale se devait de dépasser une approche par trop binaire entre d'une part, la priorité à la cohésion nationale à la faveur d'une politique de rééquilibrage régional et d'autre part, l'option d'un renforcement de la compétitivité internationale de la Tunisie à la faveur notamment de la métropolisation de la région capitale de Tunis. En tout état de cause, les objectifs d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire se doit de rechercher un point d'équilibre consensuel entre ces deux exigences. Il appartiendrait donc de vérifier si ce point d'équilibre a été clairement identifié et pris en compte dans les politiques publiques.

3 - Le questionnement de l'effectivité de la stratégie nationale d'aménagement du territoire : Les débats ont mis en lumière les grandes difficultés a priori d'effectivité de la politique nationale d'aménagement du territoire. Deux leviers ont clairement été identifiés pour étudier et améliorer les conditions de mise en oeuvre de la politique nationale. D'une

part, il s'agit d'évaluer les outils et pratiques interministériels en analysant la faiblesse - pour ne pas dire l'absence - de considérations relevant de l'aménagement du territoire au coeur des arbitrages interministériels : pour rappel, le CIAT s'est réuni que six fois depuis sa création.... D'autre part, il s'agirait d'évaluer la faiblesse - pour ne pas dire l'absence - d'existence explicite ou implicite de stratégies régionales d'aménagement du territoire porté par les gouvernorats et dans une bien moindre mesure par les conseils régionaux. L'idée de promouvoir à l'avenir des stratégies d'aménagement et de développement, compromis entre des déclinaisons régionalisées de la stratégie nationale adaptés aux contextes spécifiques et l'expression de priorités de nouvelles entités décentralisées aux échelles régionales a été esquissée lors des débats. L'échelle régionale apparaissait ainsi le lieu idoine permettant d'organiser une véritable implication de la société civile et des forces économiques et de conjuguer planification spatiale et planification socio-économique.

b) Synthèse de l'atelier 2 : « le niveau régional » : La politique régionale d'aménagement du territoire : quelles régions et pour quoi faire ?

Cet atelier a certes soulevé plus d'interrogations qu'il n'a apporté de propositions concrètes, bien qu'il y'en ait eu. Ceci est normal et souhaitable :

- normal, parce que le fait régional vu sous l'angle institutionnel porté par la forte volonté décentralisatrice et le rôle moteur que ces régions peuvent avoir dans le développement économique et humain, cela représente une problématique nouvelle à résoudre pour les acteurs actuels et futurs de l'aménagement du territoire tunisien.
- souhaitable, parce que c'était l'objectif de ce premier atelier de cette première phase de l'évaluation de fournir à travers ces questions, ces interrogations, ces suggestions, autant d'orientations pour guider les recherches des phases ultérieures de l'évaluation.

Les principaux acquis de cet atelier sont :

- la volonté de régions institutionnelles décentralisées dont le découpage reste à préciser mais qui devra faire l'objet d'une vaste concertation
- le souhait que les gouvernorats constituent un niveau décentralisé et/ou déconcentré intervenant dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire
- l'exigence d'une gouvernance régionale assurant une participation effective des citoyens tunisiens
- la nécessité d'un rééquilibrage du territoire tunisien par le développement des régions intérieures mais en soulignant son interdépendance avec la croissance des zones littorales.

c) Synthèse de l'atelier 3 : Niveau local et bassins de vie : quel aménagement du territoire ?

► 1 - Mettre en place les bonnes échelles de développement local

On constate aujourd'hui un net déséquilibre entre espaces urbains, couverts par des communes, et espaces ruraux, dépourvus de communes et directement rattachés au gouvernorat via les Conseils ruraux.

Le territoire n'est donc pas couvert au niveau local par un premier échelon de collectivités homogènes mais est traité en « peau de léopard » avec des espaces communaux

Dans ce contexte, le territoire rural est l'impensé et l'angle mort de l'aménagement du territoire en Tunisie. Aucune collectivité locale ne porte ses enjeux de développement et il est directement administré par l'Etat, dans le cadre de ses politiques sectorielles, notamment le ministère de l'agriculture.

Les limites communales ne tiennent pas compte des limites fonctionnelles des espaces urbains. Les communes urbaines se retrouvent ainsi sans pouvoir maîtriser les espaces périurbains qui en sont proches, que ce soit pour les urbaniser ou au contraire en préserver les caractères agricoles ou naturels.

Il apparaît essentiel à l'issu des travaux de redéfinir la trame des territoires locaux en :

- adjoignant les conseils ruraux périurbains aux territoires des communes urbaines qui les polarisent,
- définissant des communes rurales qui soient des collectivités locales de plein droit au même titre que les communes urbaines.

► 2 - Permettre aux communes de planifier de manière effective leur développement urbain

On constate de grandes difficultés à définir et mettre en œuvre les Plans d'Aménagement Urbain (PAU). Ces plans sont souvent très longs à définir, sont peu respectés dans leurs options d'ouverture à l'urbanisation et sont souvent à la merci de décisions d'urbanisation prise par les secteurs (université, santé, etc.) qu'ils doivent entériner a posteriori.

Les communes doivent pouvoir devenir les maîtres d'ouvrage effectif d'un PAU respecté.

Elles doivent pour cela avoir les moyens de sa définition et de sa mise en œuvre : capacité à mettre en œuvre un projet urbain le déclinant, capacité à aménager le territoire communal, capacité à être le partenaire des secteurs intervenant au niveau local.

► 3 - Permettre aux communes de programmer le développement local

Le développement local a connu des développements intéressants à travers les Programmes Communaux Intégrés. Ces programmes doivent être poursuivis et étendus pour permettre aux communes d'être les interlocuteurs des secteurs ou concessionnaires intervenant au niveau local.

Il est pour cela nécessaire de mettre en place :

- une planification stratégique au niveau intercommunal de type Schéma Directeur permettant de définir une stratégie de développement économique et des services au niveau local (principaux équipements, activités, etc.),
- une programmation stratégique à cette même échelle intercommunale permettant d'établir une contractualisation entre communes et secteurs autour d'objectifs d'intervention partagés et cohérents.

► 4 - Faire des communes des partenaires du développement urbain et du développement local par des moyens adaptés

La mise en place des mesures envisagées suppose des moyens accrus des communes, notamment :

- une fiscalité locale permettant aux communes de disposer de davantage de ressources propres (la part de la fiscalité locale est actuellement de 7% des budgets locaux),
- des dotations / ressources attribuées par l'état permettant de compléter les ressources issues de la fiscalité. Le débat sur les termes de cet équilibre reste entier.
- des capacités à intervenir en matière foncière, notamment à constituer des réserves.

B. SYNTHÈSE DE L'ALLOCATION DE CLÔTURE DE M. YASSINE BRAHIM, MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DU TRANSPORT

Dans son allocation de clôture des travaux de l'atelier sur les résultats de la 1ère phase de l'étude « d'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie » et après avoir exprimé ses remerciements à Monsieur Roger GOUDIARD, le Directeur de l'AFD à Tunis pour l'intérêt qu'il porte personnellement à cette étude et à l'Agence Française de Développement pour son appui à la fois technique et financier pour améliorer les capacités de l'administration tunisienne dans plusieurs domaines et notamment dans le secteur de l'équipement de l'habitat et de l'aménagement du territoire, Monsieur le Ministre du Transport et de l'Équipement a souligné que les événements récents ont particulièrement mis en évidence la nécessité de repenser les politiques territoriales qui jusqu'à présent étaient fortement centralisées, et de redéfinir le rôle et les fonctions des acteurs aux différents niveaux territoriaux : national, régional et local.

Ensuite, il a précisé que la première phase d'analyse du domaine de l'aménagement du territoire et les discussions menées avec les différents intervenants au cours de l'atelier ont permis de constater les principales problématiques suivantes :

Des politiques nationales sectorielles faiblement interpellées à l'aune des priorités relevant de l'aménagement du territoire. Souvent les politiques sectorielles ont primé sur la vision globale de l'aménagement du territoire.

Des problèmes fonciers notamment dans les grandes agglomérations urbaines. Ni les communes, Ni les agences foncières ne sont en mesure de constituer des réserves foncières pour satisfaire les besoins présents et les besoins futurs en logements, en équipements, en infrastructures et en zones d'activités.

Des faibles capacités des collectivités locales en matière des ressources financières dues en particulier au système de la fiscalité locale.

Un manque de communication et d'information concernant la stratégie d'aménagement du territoire et les problèmes posés dans l'aménagement du territoire.

Ensuite, il a proposé en particulier de :

- Améliorer la communication et l'information concernant les documents d'aménagement du territoire et de la planification spatiale et des problèmes posés dans ces domaines ;
- D'évaluer la gouvernance régionale et locale.

Il a souligné, enfin que cet atelier constitue une occasion importante pour la concertation sur un sujet aussi important que l'aménagement du territoire de notre pays pour les générations présentes et les générations future, et a souhaité que cette étude dans ses phases suivantes contribuera à l'amélioration des performances de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie, notamment en termes d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de durabilité, de sorte qu'elle participe au mieux à l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre des plans économiques et sociaux et des documents de planification spatiale.

VI. Annexe 6 : études de cas

Les études de cas sont présentées de manière exhaustive dans le document annexe.

Sont présentés ci-dessous les principaux points clefs issus de ces études de cas.

1. Etude de cas n°1 : les programmes de développement intégré (PDI)

Points clefs

- Une volonté d'articuler planification spatiale et socioéconomique dès les années 80 mais qui s'avère encore aujourd'hui non effective : une expérience courte mais remarquée d'un rapprochement entre le COGEDRAT et la DAT
- Des impacts négatifs très lourds à ce jour du fait d'une planification socioéconomique déconnectées des considérations relevant de la planification spatiale : l'étalement urbain
- Des inflexions nouvelles intéressantes prévues pour la génération en cours des PDI (2009-2016) : périmètre élargi aux Délégations, Déconcentration et démocratie participative accrues, diversification des problématiques traitées...
- Des exigences de renforcement significatif de la planification spatiale locale : les PAU (élargissement des périmètres, amélioration des conditions d'élaboration, amélioration des conditions d'application)
- Des exigences de décentralisation accrue à l'échelle locale : communes, délégations, communes rurales.
- Un enjeu d'affirmation de stratégies régionales et d'instances déconcentrée et décentralisée à la confluence des planifications socioéconomique et spatiale

2. Etude de cas n°2 : Les découpages territoriaux (historique, motivations)

Points clefs

Le découpage du territoire tunisien remonte à l'installation du protectorat, il avait pour objectif le contrôle et la surveillance de la population tunisienne. A l'indépendance un nouveau découpage s'appuyant sur des gouvernorats a été instauré avec une logique initialement présentée comme celle du développement régional mais qui s'est avérée en réalité, très rapidement, comme une logique de contrôle de la population. un binôme politique s'est installé dans chaque gouvernorat : gouverneur + responsable politique et au niveau des communes les populations sont organisées au sein des cellules du parti au pouvoir.

La logique du contrôle politique ayant prévalu sur celle du développement régional, les politiques d'aménagement du territoire n'ont jamais figuré parmi les demandes de la population celle-ci étant directement gérée par le gouverneur. Le découpage par gouvernorats lié à cette logique n'a pas permis d'articuler les actions de développement et d'aménagement des différents gouvernorats d'une région, rendant impossible une politique régionale. Le découpage en gouvernorats et la prédominance des pratiques

sectorielles ont contribué à creuser les disparités entre les régions intérieures et les régions littorales.

Cette étude de cas souligne :

- les relations étroites entre la logique dominante et les caractéristiques du découpage territorial avec le niveau d'efficacité des politiques de développement régional et d'aménagement du territoire. Le découpage n'est jamais neutre, il doit être en étroite corrélation avec les objectifs nationaux de la politique d'aménagement du territoire.
- La concentration du pouvoir, aux niveaux locaux et régionaux, dans les seules mains d'une autorité déconcentrée et la confusion entre les structures de l'Etat et les structures politiques doivent faire place à une concertation, un dialogue institutionnel entre des institutions démocratiques locales et régionales représentant les populations concernées et les structures déconcentrées représentant l'Etat.

3. Etude de cas n°3 : l'implicite territorial des secteurs

Points clefs

- L'intérêt d'évaluer précisément les résultats de politiques sectorielles s'ils sont plus ou moins porteurs d'impacts conformes aux objectifs de la politique d'aménagement du territoire : exemples du métro de Tunis et des lignes ferrées interurbaines
- Des documents stratégiques relevant de la politiques d'aménagement du territoire et prévoyant une forte interpellation des politiques sectorielles qui ne s'est pas traduite dans les faits : exemples des projets routiers et transports dans les SDA
- Des politiques sectorielles limitant les politiques de planification ou faisant fi de leurs orientations : la politique de préservation du foncier agricole, le choix de localisation d'équipements publics conduits selon des logiques spéculatives...
- L'absence d'une décentralisation effective rendant la mise en œuvre des priorités locales dépendantes des arbitrages budgétaires du gouvernement : exemple de la politique de voirie
- L'absence de lien fonctionnel entre les politiques sectorielles et la politique d'aménagement du territoire à l'échelle régionale et l'enjeu subséquent d'affirmation du fait régional, garant d'une coordination accrue entre politiques sectorielles et politiques d'aménagement du territoire.

4. Etude de cas n°4 : Le Plan d'Aménagement Urbain d'une commune

Points clefs

- Un découpage communal peu lisible et complexe de Hammamet qui pose la question du redécoupage communal : intégration des zones urbanisées et rurales, inscription dans un unique gouvernorat, cohérence géographique fondée sur des critères relevant de la géographie et du fonctionnement des territoires

- Des procédures d'élaboration des PAU erratiques qui se traduisent à ce jour par un PAU de Hammamet non opposable au tiers, et qui interpellent quant à la simplification et à la réduction des délais d'approbation des PAU.
- Un enjeu de mise en place d'une démocratie réelle de proximité en confiant aux communes de véritables prérogatives en termes d'approbations des documents de planification. Les autorités déconcentrés de l'Etat devant à terme substituer un contrôle d'opportunité par un contrôle a posteriori de légalité.
- La mise en place effective de la planification locale, un enjeu majeur d'aménagement du territoire national.

5. Etude de cas n°5 : Les limites de la planification et de la coopération intercommunale : cas du Grand Sfax

Points clefs

- Le grand Sfax souffre de problèmes chroniques : une médina en dégénérescence, une industrialisation du littoral, polluante et prédatrice des ressources naturelles et une périurbanisation galopante, non réglementaire et non planifiée
- Une intercommunalité imposée par l'étendue du territoire du Grand Sfax et la faible densité de population dans les communes périphériques, d'où des dépenses exorbitantes supportées par ces municipalités face à des revenus trop faibles
- La stratégie de développement du Grand Sfax qui a favorisé et encouragé l'intercommunalité n'a pas fonctionné en synergie avec les orientations d'aménagement définies à l'échelle nationale
- Le processus qui a permis la mise en place de la stratégie de développement du Grand Sfax a été réellement participatif (mobilisation de plus de 5000 personnes : acteurs publics locaux, élus, professionnels, universitaires, ONG et citoyens,...)
- L'intercommunalité a permis une planification concertée et l'harmonisation des PAU des sept communes du Grand Sfax
- Projets concrets mis en place grâce à l'intercommunalité : un abattoir régional et un SIG municipal
- Les entraves à l'expérience de l'intercommunalité du Grand Sfax : faiblesse des ressources financières des communes, absence d'institution assurant la coordination intercommunale, absence d'une base juridique de l'intercommunalité

6. Etude de cas n°6 : l'ODNO

Points clefs

- **l'ODNO est déficient dans sa mission de « conception, élaboration et exécution des plans et programmes de développement régional ».** Cette mission principale, même si elle est assurée un tant soit peu, est réalisée en dehors de toute approche de type 'schéma de cohérence' et exclu toute référence à la Grande Région, malgré l'existence d'un SRAT ;

- la deuxième mission de l'ODNO, en l'occurrence celle de l'observation et de l'orientation de l'investissement privé manque de précision, elle doit reposer sur « un observatoire du développement » qui éclairerait la prise de décision aux niveaux régional et national ;
- l'ODNO est trop impliquée dans les activités d'appui à l'investissement privé, alors qu'elle doit assurer une fonction **d'orientation, de balisage, de coordination et d'animation des acteurs économiques**, activités qui supposent la conduite d'études sectorielles pertinentes ;
- la **répartition des rôles entre le CGDR et l'ODNO** n'est pas claire, empêchant l'ODNO de jouer un rôle plus actif dans la mise en œuvre des projets de développement régional réalisés sur son territoire, en particulier le PDRI et le PDUJ ;
- La restructuration des organismes de promotion et d'appui au développement régional (CGDR, ODNO, SODINO) doit soutenir la mission principale de l'ODNO à savoir le développement de la décentralisation, l'harmonisation intersectorielle au niveau de la Région et l'articulation entre planification et aménagement du territoire. L'ODNO devenant dans ce cas le **'pilote'** de la stratégie nationale en matière de développement régional et d'aménagement du territoire pour le Nord-Ouest assurant la cohérence entre la planification socio-économique et l'aménagement du territoire.

7. Etude de cas n°7 : Un gouvernorat rural : enclavement et sous-équipements (gouvernorat de l'intérieur Jendouba)

Points clefs

L'étude de cas souligne les différentes dimensions de l'enclavement de la province de Jendouba : forte ruralité, maillage urbain lâche, sous-équipement rural, bases économiques restreintes, émigration vers le littoral, etc. Jendouba est dans un lien de dépendance économique avec la capitale dont elle reçoit biens de consommation et d'équipement mais n'y expédie essentiellement que des matières premières agricoles et minières.

Il apparaît que les différents facteurs de l'enclavement ont bien identifiés par les pouvoirs publics à travers différents plans et schémas. Des axes de développement pertinents ont été identifiés, contribuant à ériger Jendouba en pôle régional. Toutefois ces interventions peinent à être mises en œuvre et trouvent rapidement leurs limites. Malgré un niveau d'investissement public plus important que la moyenne, les problèmes d'enclavement structurels persistent et l'investissement privé ne suit pas : sur la période 1987-2005, l'investissement privé n'a guère dépassé les 2,9% du total national contre 3,9% du total national de l'investissement public.

Les effets de la politique de déconcentration industrielle menée à partir de 1980 ont été modestes (ouverture puis fermeture de la sucrerie de Ben Bechir) et la politique d'ajustements structurelle (1987) n'a pas fait décoller le secteur privé.

On constate un écart entre une planification socioéconomique de court terme, et une politique d'aménagement du territoire restant largement notionnelle. Les disponibilités budgétaires sectorielles ont été bien plus décisives que les priorités de développement économique et spatial d'ensemble dans l'investissement public, ce qui a défavorisé le gouvernorat.

Quelques programmes transversaux se sont efforcés de réduire cet écart, mais sans moyens suffisants : Programme de Développement Rural Intégré (PDRI), Programme de

Développement Urbain Intégré (PDUI), programme du Fonds de Solidarité Nationale (26-26).

L'absence de décentralisation contribue également à une insuffisante prise en considération des spécificités du gouvernorat, celle-ci se limitant à une représentation territoriale du pouvoir central. Le gouverneur, en tant qu'autorité régionale déconcentrée, n'intervient pas dans la programmation annuelle des projets d'équipement.

Enfin, la faiblesse des ressources financières dont dispose les autorités régionales constituent un frein, les principales ressources demeurent les transferts de l'Etat

8. Etude de cas n°8 : déconcentration, planification socio-économique et aménagement du territoire dans un gouvernorat

Points clefs

Les outils de déconcentration mis en place ont consisté en une représentation territoriale du pouvoir central, sans réel souci de prise en compte des approches spécifiquement régionales.

Le gouverneur est avant tout un représentant local du ministère de l'intérieur.

Les pouvoirs de coordination intersectorielle du gouverneur constituent une notion théorique qui a été peu mise en pratique, les secteurs gardant la main sur les investissements qu'ils programment dans les gouvernorats.

Le rôle de coordination territoriale du gouverneur ont été établis à partir de 1989 avec la création du des conseils régionaux. Ce rôle reste toutefois limité en raison de la faiblesse des moyens propres dont il dispose face à ceux des différents secteurs.

9. Etude de cas n°9 : Choix d'implantation d'un investisseur extérieur et accompagnement institutionnel

VII. Annexe 7 : synthèse des contributions du séminaire de restitution provisoire

La restitution des débats est présentée de manière exhaustive dans le document annexe.

Sont présentés ci-dessous la synthèse des débats faite à M. le Ministre de l'Équipement et du Transport ainsi que la synthèse de l'allocution de clôture de M. le Ministre de l'Équipement et du Transport.

A. SYNTHÈSE DES DÉBATS PRÉSENTÉE À M. LE MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DU TRANSPORT

Deux idées forces apparaissent à l'issue du séminaire : ambition et progressivité.

L'ambition pour la politique d'aménagement du territoire est élevée. Il ne s'agit pas de procéder à un simple renouvellement de la politique d'aménagement du territoire mais bel et bien à une refonte complète de celle-ci. Cette refonte peut être notamment opérée à travers les points suivants :

- Il s'agit de placer **l'aménagement du territoire au cœur des arbitrages interministériels** et donc ne pas limiter le débat public à la question du développement régional. Il s'agit donc d'éviter la confusion actuelle entre aménagement du territoire et décentralisation régionale en soulignant différents points : l'État reste le responsable premier de l'aménagement du territoire à travers une démarche de cohérence intersectorielle, la dimension nationale de l'aménagement du territoire demeure importante,
- Il apparaît nécessaire de prendre en compte des **modes combinés de développement** privilégiant à la fois des modes de développement endogène et exogène. La compétitivité internationale est nécessaire mais ne peut tenir pour seule politique de développement. Un accompagnement renforcé aux pratiques de développement régional et local est nécessaire pour appuyer les capacités productives des territoires.
- la **refonte de la politique nationale d'aménagement du territoire se fera à la faveur de la régionalisation**. La régionalisation doit toutefois être bien comprise au sens complet du terme, combinant à la fois déconcentration et décentralisation. Ces deux dimensions sont les deux facettes d'une même pièce et il convient d'en appréhender les articulations et complémentarité en termes institutionnels, techniques et financiers. L'échelle régionale apparaît la plus pertinente pour opérer le rapprochement des planifications spatiales et socio-économique,
- La **dimension locale** est apparue essentielle au cours des débats pour refonder une politique d'aménagement du territoire en partant de territoires de base les plus proches des citoyens. Tant les dimensions d'organisation de l'espace que les dimensions de développement socio-économiques sont en jeu au niveau local et appelle des réponses rapides et efficaces.

La progressivité est un gage de pragmatisme dans cette refonte de la politique d'aménagement du territoire. Il est apparu nécessaire au cours des débats de tenir des objectifs ambitieux à long terme mais est apparu tout aussi important de définir une feuille de route précisant les étapes permettant de parvenir à ces objectifs :

- la pertinence de démarrer par le local est fortement apparue : il ya urgence à corriger les pratiques et a rendre les outils plus efficaces dans les démarches locales pour répondre aux aspirations les plus immédiates et légitimes des citoyens. On constate qu'un certain nombre d'outils ont le mérite d'exister (PAU, PDI...) mais qu'ils doivent être largement améliorés dans une approche plus structurée de développement communal. Une véritable couverture communale du territoire national apparait nécessaire tout comme des moyens institutionnels, financiers, techniques et humains renforcés au niveau local.
- La nécessité d'une interministérialité effective et la possibilité de sa mise en place rapide ont été largement soulignées. Elle peut en particulier se faire rapidement par le renforcement des prérogatives du CIAT et la tenue effective de celui-ci.
- enfin, l'affirmation progressive de la Région Projet est largement ressortie des débats mais avec un temps de maturation nécessaire à des choix importants, tant en termes institutionnels que de développement. Domaine du politique par excellence, la régionalisation est une démarche essentielle à la refonte de la politique d'aménagement du territoire de plus longue haleine. Le rythme des décisions s'y rapportant sera plus ample et moins immédiat que ceux ce rapportant à l'interministérialité ou au renforcement du niveau local. La régionalisation fera des choix en termes de découpage régional des grandes régions, de déconcentration / décentralisation, de programmation / contractualisation et de planification du développement régional.

B. SYNTHÈSE DE L'ALLOCATION DE CLOTURE DE M. SELMENE, MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DU TRANSPORT

Dans son allocation de clôture du séminaire organisé par la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire en collaboration avec l'Agence Française de Développement sur la deuxième étape de l'étude « **d'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie** » et après avoir exprimé ses vifs remerciements à Monsieur **Roger GOUDIARD**, le Directeur de l'Agence Française de Développement (AFD) à Tunis, à Monsieur **Bertrand SAVOYE** représentant de l'AFD à Paris, aux experts du groupement des bureaux d'études Tuniso-français chargé de l'élaboration de cette étude, et à tous ceux qui ont accepté de participer à ce séminaire, Monsieur le ministre a souligné que l'aménagement du territoire est une affaire de tous les secteurs et opérateurs intervenants sur le territoire à tous les niveaux national, régional et local.

C'est une vision et une démarche d'ensemble qui permettent d'anticiper et d'introduire la cohérence territoriale des politiques publiques entre elles, des politiques publiques avec les acteurs sociaux, et des actions publiques ou privés.

Les événements récents en Tunisie marqués par la révolution du 14 janvier de l'année passée ont particulièrement mis en évidence la nécessité de repenser les politiques territoriales qui jusqu'à présent étaient fortement centralisées, et de redéfinir le rôle et les fonctions des acteurs aux différents niveaux territoriaux : national, régional et local. En effet, l'analyse de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie a permis de constater les principales problématiques suivantes :

- des disparités régionales importantes entre les différentes régions du pays et des insuffisances notables en matière d'infrastructures et d'équipements dans les

régions intérieures défavorisées et dans les zones périphériques des grandes villes,

- les politiques sectorielles ont souvent primé sur la vision globale de l'aménagement du territoire,
- une faible déconcentration qui engendre parfois une situation d'incohérence, de cloisonnement et, parfois de dédoublement des acteurs et des actions,
- la décentralisation est actuellement loin de pouvoir assumer cette lourde tâche. Cela est dû essentiellement aux faibles capacités des collectivités locales en matière des ressources humaines et des ressources financières,
- les documents de planification spatiale, qui sont par essence des plans de moyen-long terme, conçus et planifiés pour satisfaire les besoins en logements, en équipements et infrastructures des générations présentes et des générations futures ne peuvent être mis en œuvre sans la mobilisation de financements suffisants,
- la non disponibilité de réserves foncières et d'espaces planifiés et aménagés constitue un obstacle à la mise à niveau de territoires capables d'être attractifs, compétitifs et pertinents pour attirer les investissements nationaux et étrangers.

Il a ensuite rappelé que ce séminaire de concertation n°2 constitue le prolongement de la concertation sur la 1^{ère} phase de l'étude par l'organisation d'un atelier de travail les 7 et 8 juin 2011 qui a constitué une occasion importante pour la concertation sur un sujet aussi important que l'aménagement du territoire.

Les thèmes étudiés et les préconisations qui ont été discutées librement dans ce séminaire sur la deuxième étape de l'étude consacrée à l'analyse évaluative et aux propositions ont porté sur des sujets importants qui constituent les défis et les enjeux de l'aménagement du territoire au niveau national, régional, et local.

Les résultats et les recommandations ont été marqués par des discussions ouvertes et ciblées sur les problématiques et les difficultés rencontrées par l'ensemble des acteurs et des parties prenantes de l'aménagement du territoire en Tunisie. Ces discussions ont touché les différents domaines de l'aménagement et en particulier la bonne gouvernance territoriale et les modalités de coordination intersectorielle et d'articulation des niveaux central et local.

Dans ce cadre, Monsieur le Ministre a insisté sur la nécessité d'adopter une démarche mesurée et progressive pour la décentralisation en veillant à préparer les dispositifs et les mesures nécessaires et à rechercher un équilibre entre la décentralisation et la déconcentration. Il a souligné le rôle de l'Etat en tant que pilote d'un processus collaboratif entre l'aménagement du territoire et les différents secteurs dans le but d'une convergence entre la politique d'aménagement du territoire et les politiques sectorielles.

Il a recommandé aussi de renforcer le savoir-faire en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme à tous les niveaux et d'améliorer les dispositifs et les outils opérationnels de l'aménagement du territoire dans le cadre d'une approche intégrée d'aménagement du territoire.

Enfin, il a renouvelé ses remerciements à Monsieur Roger GOUDIARD, aux experts des bureaux d'études et tous ceux qui ont accepté de participer à ce séminaire qui a permis d'approfondir la réflexion sur la politique d'aménagement du territoire et a permis de discuter les préconisations proposées par les consultants et d'amender ces propositions qui vont constituer des solutions aux problèmes et défis posés au domaine de l'aménagement et du développement du territoire en Tunisie.

Précédentes publications de la collection

| | |
|------------------------------|---|
| Notes techniques n°1 | Panorama des inégalités hommes – femmes dans le monde (Juin 2015) |
| Notes techniques n°2 | La Commission du Mékong face à un tournant – Quelle place pour l'aide française (Septembre 2015) |
| Notes techniques n°3 | Quelle efficacité environnementale de la certification pêche et aquaculture « durable » ? (Septembre 2015) |
| Notes techniques n°4 | Vérité des prix ou socialisation de la couverture des coûts ? (Octobre 2015) |
| Notes techniques n°5 | Accompagnement technique et renforcement des capacités : leçons de l'expérience (Octobre 2015) |
| Technical Reports n°6 | Actors and networks of agroecology in the Greater Mekong Subregion (October 2015) |
| Technical Reports n°7 | Creating Alliances to Accelerate Commercially Viable Sanitation (November 2015) |
| Notes techniques n°8 | La recherche française sur l'éducation dans les pays en développement : un état des lieux (Novembre 2015) |
| Technical Reports n°9 | Facilitating green skills and jobs in developing countries |
| Notes techniques n°10 | Étude sur le développement de l'entrepreneuriat social à Madagascar |
| Notes techniques n°11 | Ecole et Santé de la reproduction Une recherche-action dans les départements du Littoral et de l'Atlantique au Bénin (novembre 2014 – juillet 2015) |

| | |
|-------------------------------|---|
| Notes techniques n°12 | Observation spatiale pour l'agriculture en Afrique : potentiels et défis |
| Notes techniques n°13 | Améliorer la prise en compte de la nutrition dans les projets de développement rural et de santé |
| Notes techniques n°14 | Villes et stratégies climatiques : cinq cas d'études |
| Notes techniques n°15 | Jeunes femmes sahéliennes : dynamiques d'exclusion, moyen d'insertion |
| Technical Reports n°16 | Supporting Access to and Retention in Employment for Women by Enhancing Child Care Services in Turkey |
| Notes techniques n°17 | Méthode de suivi de l'impact climat des investissements (MRV) appliquée aux projets agricoles et forestiers des Banques Nationales de Développement |
| Notes techniques n°18 | Gestion des ressources en eau souterraines comme biens communs |
| Notes techniques n°19 | Eau des villes, assainissement et précarités – des réalités contrastées à Ouagadougou (Burkina Faso) et Niamey (Niger) |
| Technical Reports n°20 | The effectiveness of an environmental credit line in Egypt: Synergies between market incentive and binding regulations |
| Notes techniques n°21 | Développement rural à co-bénéfices - Gouvernance, suivi, certification |
| Notes techniques n°22 | Dynamiques des systèmes agraires et devenirs de l'agriculture familiale en Guinée |

Qu'est-ce que l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable.

Présente sur quatre continents à travers un réseau de 75 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2015, l'AFD a consacré 8,3 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Agence Française de Développement
5 rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél : +33 1 53 44 48 86 – www.afd.fr

Conception et réalisation : Elsa MURAT, AFD