

## **Potentialités et obstacles à la constitution d'une région urbaine Le cas du Grand Tunis**

### **Introduction**

Le Grand Tunis représente en 2004 une agglomération de 2,1 millions d'habitants, qui a connu et connaît d'importantes transformations. Ville de 100.000 habitants en la veille du protectorat en 1881, Tunis a connu différents rythmes de croissance et différents modes d'organisation, qui sont aujourd'hui en gestation et préfigurent la constitution d'un espace métropolitain.

Au cours des vingt dernières années, l'agglomération de Tunis a connu un infléchissement de sa croissance urbaine<sup>(1)</sup>, accompagnée paradoxalement par un étalement spatial important. La superficie urbanisée, qui atteint les 25.000 hectares, a une amplitude spatiale de 50 kilomètres du Nord au Sud, le Grand Tunis est situé dans l'épicentre d'une région à fort potentiel économique, où l'industrie, l'agriculture et le tourisme constituent des secteurs dynamiques.

Outre ces fonctions économiques, le Grand Tunis est entouré par des villes moyennes qui jouent un rôle important à l'échelle de la région. Ainsi, à 60 kilomètres au Nord et au Sud les villes de Bizerte, pôle industrialo-portuaire, et celles de Nabeul-Hammamet, pôles touristiques, sont articulées à la capitale par des infrastructures autoroutières.

Ces évolutions et ces attributs sont-ils de nature à favoriser le développement d'une région urbaine ? Assistons-nous à l'éclosion d'un espace métropolitain qui permettrait de favoriser la structuration de cette région urbaine ? Ou, au contraire, certains facteurs sont-ils de nature à constituer des obstacles face à cette évolution ?

Pour répondre à cette question, nous nous proposons dans le présent papier d'aborder successivement :

- ✓ L'historique de la ville de Tunis ;
- ✓ L'analyse des potentialités actuelles de cette région ;
- ✓ L'analyse des obstacles au développement de cette région.

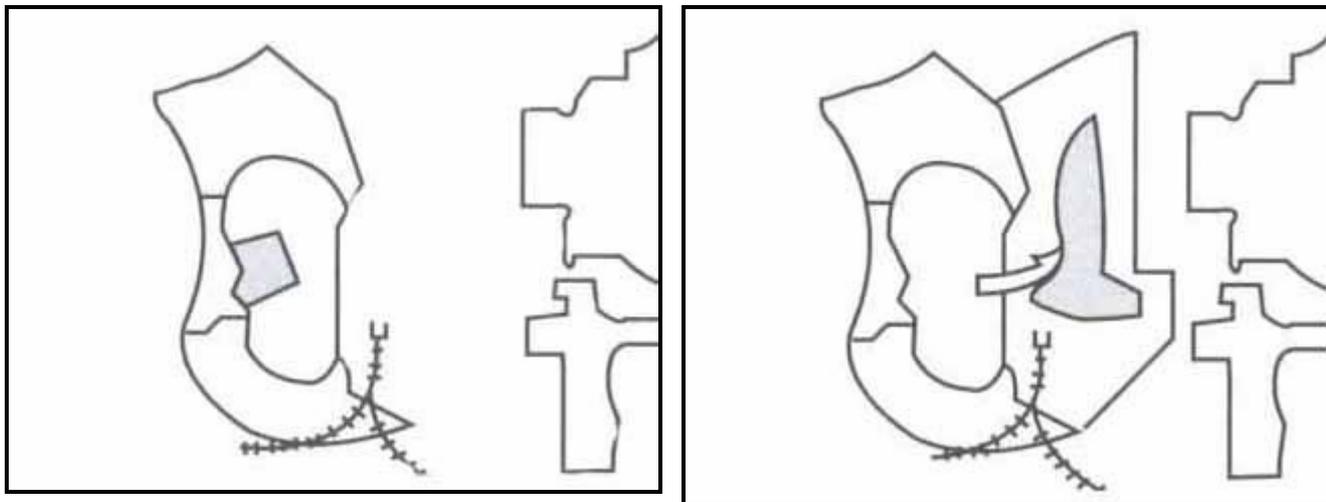
### **1- Historique de la ville de Tunis**

Fondée en 698 par Hassen Ibn Nooman, vainqueur des byzantins, Tunis s'est substituée à Carthage. Dédaignant le site de Carthage exposé aux attaques par la mer, la ville fut fondée sur une colline, qui représentait un site défensif, car située au fond d'une lagune de faible profondeur qui interdisait les attaques par la mer, et protégé à l'Ouest par des falaises difficilement accessibles.

La ville se développa sur le versant Est de la colline et ne fut instituée en capitale que cinq siècles après Kairouan et Mahdia.

Entourée par des remparts, Tunis a amorcé son développement au-delà de l'enceinte à partir du 11<sup>ème</sup> siècle, avec l'apparition des faubourgs Nord et Sud. Initialement simples noyaux, ces faubourgs prirent un caractère urbain au 14<sup>ème</sup> siècle.

Avec l'installation du protectorat en 1881, Tunis qui comptait 100.000 habitants fut dédoublée par une ville européenne organisée selon une trame orthogonale. Cette nouvelle expansion entraîna vers les années 1920 un déplacement des fonctions urbaines de la médina vers la ville coloniale. Cette marginalisation de la médina, conjugué à un fort exode rural, entraîna à partir des années 30 sa taudification.



A l'indépendance en 1956, Tunis représentait une ville de 560.000 habitants, structurée autour de quatre types de tissus urbains :

- ✓ La médina, transformée en un quartier taudifié ;
- ✓ La ville européenne devenue le centre directionnel ;
- ✓ Les gourbivilles concentrés aux abords immédiats de l'espace central ;
- ✓ Les cités de recasement situés dans l'espace péri-urbain.

Au cours des quarante dernières années, les effets conjugués des politiques urbaines, notamment la politique du logement et l'amélioration du niveau de vie et des modes de consommation de la population se sont traduits par une redistribution de la population, qui a entraîné un dépeuplement du centre et l'installation de la population dans les zones périphériques. Cette évolution marque, du point de vue spatial, le passage de Tunis du caractère de ville à celui d'une agglomération.

Depuis une dizaine d'années, l'amplitude spatiale de cette agglomération, qui connaît à la fois une stabilisation de sa croissance (1,9% par an) et un étalement spatial, a été à l'origine d'une nouvelle stratégie d'organisation visant à faire du Grand Tunis un espace métropolitain structuré.

En effet, le schéma directeur d'aménagement du Grand Tunis à l'horizon 2016, élaboré entre 1995 et 2000 a défini les principaux attributs de l'évolution du Grand Tunis, d'une agglomération à une métropole. Ce schéma directeur d'aménagement, en rappelant le rôle des villes dans le cadre de la mondialisation comme des têtes de ponts de vastes réseaux d'échanges, a privilégié le renforcement des services, des activités économiques et des fonctions culturelles en vue de doter Tunis d'attributs internationaux.

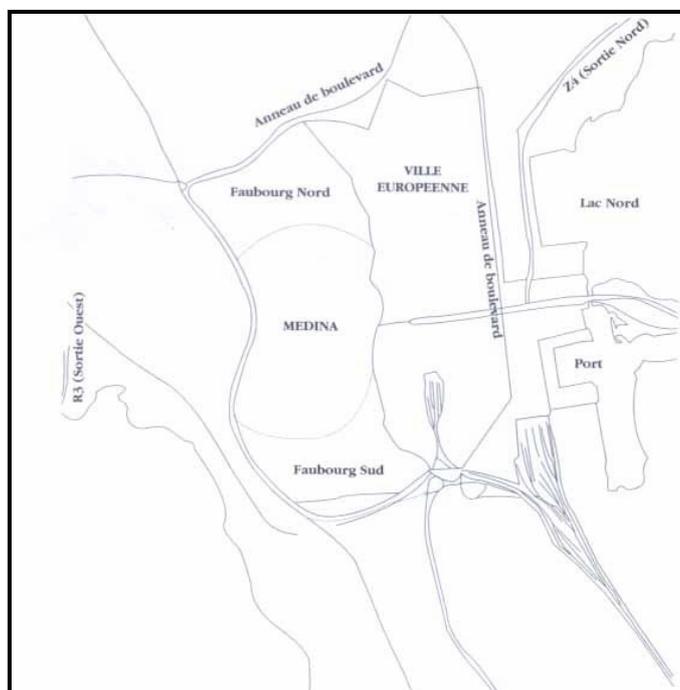
Cette orientation ambitieuse et cet enjeu implique que le Grand Tunis, pour devenir un point de connexion à l'économie mondiale, doit devenir le moteur d'une région métropolitaine, englobant les villes et les zones situées à 60 kilomètres de la capitale. Ainsi, les villes de Bizerte au Nord, d'Hammamet et de Nabeul au Sud et de Zaghuan au Sud-Ouest sont-elles appelées à jouer un rôle important dans le cadre de cette nouvelle stratégie d'organisation et de développement d'une région métropolitaine. Or, quelles sont les potentialités et les obstacles d'un tel enjeu ? En d'autres termes, compte tenu des moyens institutionnels, économiques et sociaux, ce projet de création d'une région urbaine est-il réalisable ?

## 2- Les potentialités pour la constitution d'une région urbaine

L'agglomération de Tunis, située dans le Nord-Est du pays, commande une région qui recèle de multiples potentialités du point de vue naturel, économique et social ainsi que du point de vue infrastructures.

### 2.1- La dynamique économique

La dynamique économique de la région se fonde sur l'agriculture, l'industrie et le tourisme. La région du Nord-Est, qui couvre six gouvernorats<sup>(2)</sup>, est dotée de ressources naturelles favorables au développement du secteur agricole. En effet, les ressources en sol et en eau, d'une part, et les multiples travaux d'aménagement et de protection, d'autre part, ont favorisé une intensification des activités agricoles. Ainsi, l'agriculture irriguée est pratiquée d'une manière importante, et près de 150.000 hectares de cultures irriguées existent dans la région qui représentent 40% de la superficie totale irriguée de la Tunisie.



L'activité agricole dans la région, qui bien que bénéficiant de la proximité de la capitale, subit les pressions de l'avancée du front urbain. On assiste également à la constitution d'un appareil industriel caractérisé par une technologie sophistiquée et une main-d'œuvre qualifiée. La région du Grand Tunis constitue le premier pôle industriel du pays. Des implantations industrielles nouvelles voient le jour dans l'espace périurbain, ce qui aura pour effet d'impulser une rediffusion de l'urbain, prémisse à un processus de métropolisation de l'espace régional.

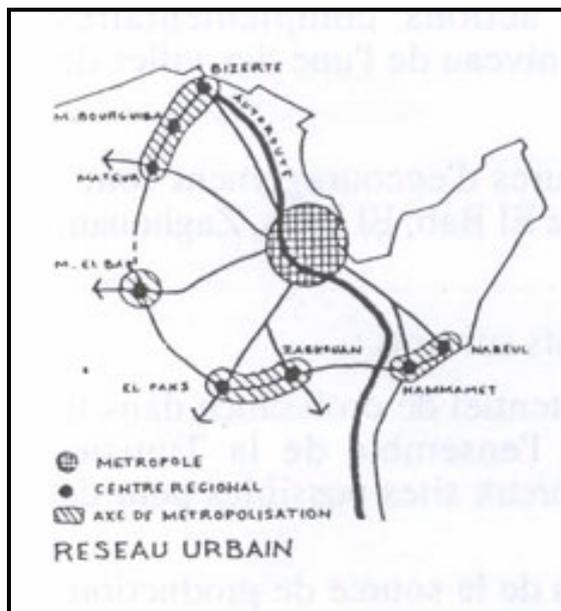
Enfin, le tourisme constitue une activité économique importante dans l'espace régional. Principalement concentré sur le littoral, la capacité d'hébergement de la région est de 50.000 lits, soit 25% de la capacité totale de la Tunisie.

Les localités de Nabeul-Hammamet, la ville de Bizerte ainsi que la ville de Tunis étant les principales zones d'implantation de l'activité touristique.

Ainsi, la région de Tunis présente un potentiel économique, dont l'évolution spatiale récente préfigure un processus de métropolisation.

## 2.2- La dynamique urbaine

Avec une population approchant les 3,5 millions, soit 35% de la population tunisienne, la région du Grand Tunis a connu une mobilité résidentielle importante, qui s'est traduite par le dépeuplement et la tertiarisation du centre et la constitution d'espaces urbains périphériques et périurbains.



Source :

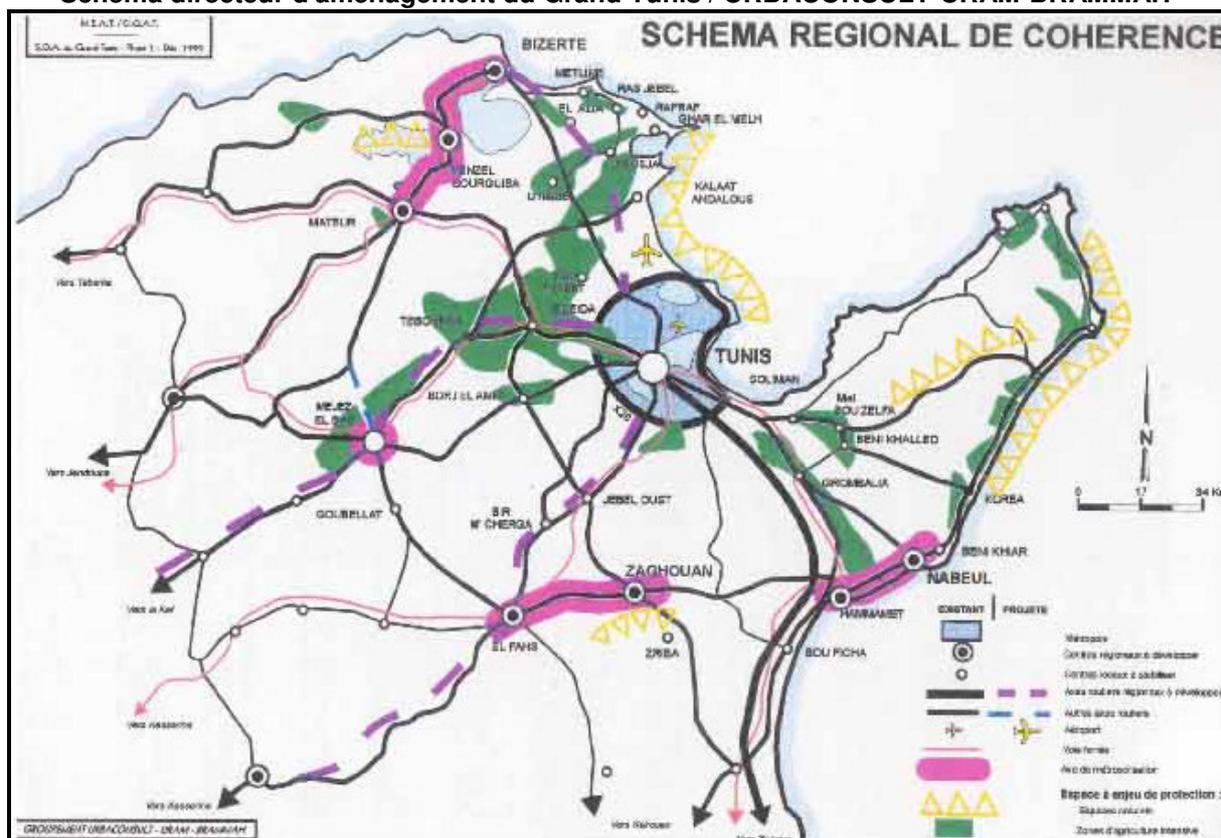
Schéma directeur d'aménagement du Grand Tunis / URBACONSULT-URAM-BRAMMAH

Par ailleurs, la région du Grand Tunis est caractérisée par l'existence d'un réseau urbain hiérarchisé avec Tunis comme métropole nationale et des capitales régionales, telles que Bizerte au Nord (110.000 habitants), Nabeul-Hammamet (160.000 habitants) et des petites villes et des centres locaux, tels que Zaghouan et Medjez El Bab au Sud-Ouest (30.000 habitants), Soliman et Grombalia au Sud.



Source :

**Schéma directeur d'aménagement du Grand Tunis / URBACONSULT-URAM-BRAMMAH**



Source :

**Schéma directeur d'aménagement du Grand Tunis / URBACONSULT-URAM-BRAMMAH**

2.3- Les infrastructures

Tunis, représente un nœud complexe d'infrastructures aéroportuaires, portuaires et des axes de transports terrestres.

Dotée de l'aéroport le plus important du pays (5 millions de passagers en 2002) et d'un port de conteneurs, Tunis est également le point de contact d'un réseau ferroviaire et d'un réseau routier importants.

Reliée au Sud du pays par une autoroute, elle vient de se doter d'une deuxième autoroute reliant Tunis à la ville de Bizerte, et une troisième autoroute reliant Tunis au Nord-Ouest du pays, et qui entrera en fonctionnement en 2005.

Ce réseau autoroutier, qui permet de mieux articuler Tunis avec sa région, constituera un facteur favorable pour le développement d'une région urbaine.

Si ces facteurs constituent des potentialités pour impulser le développement d'une région urbaine, quels sont les obstacles susceptibles de contrecarrer la constitution d'une région urbaine ?

**3- Les obstacles à la constitution d'une région urbaine**

Trois types d'obstacles sont de nature à contrecarrer la constitution et l'organisation d'une région urbaine :

- ✓ L'inadéquation du système institutionnel par rapport aux mutations urbaines ;
- ✓ Des instruments de planification urbaine inadaptés ;

✓ Un développement urbain peu maîtrisé.

### 3.1- L'inadéquation du système institutionnel par rapport aux mutations urbaines

Le système politico-administratif tunisien est caractérisé par une forte centralisation de l'appareil politique et administratif, et par la prégnance de pratiques administratives sectorielles.

Le territoire est découpé en 24 gouvernorats et chaque gouvernorat est découpé en plusieurs délégations. Ce système de découpage couvre la totalité du territoire. En revanche, du point de vue municipal, le territoire est loin d'être municipalisé.

Il existe 262 municipalités, qui ne couvrent que 25% du territoire<sup>(3)</sup>. De plus les communes sont placées, pour la plupart d'entre-elles, sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et des Gouverneurs. Le faible rôle joué par les communes est illustré par leurs dépenses totales qui ne représentent que 4 à 5% des dépenses de l'Etat.

Ainsi, la réalisation d'équipements socio-collectifs ou d'infrastructures est du ressort des établissements publics centraux dépendant de l'Etat.

La commune, outre l'état civil, a des prérogatives liées notamment à l'enlèvement des ordures ménagères ou encore à l'élaboration des plans d'urbanisme ou encore de la gestion urbaine.

Or, les municipalités du fait des mutations urbaines survenues au cours des vingt dernières années, sont dans l'incapacité d'assurer une véritable gestion urbaine.

L'excessive littoralisation, c'est-à-dire la concentration des populations, des activités et des investissements sur le littoral, a favorisé l'étalement spatial des villes et l'émergence de nouveaux organismes urbains. Ainsi, l'étalement spatial a soudé des villes, qui étaient naguère distinctes et les a transformées en conurbations.

Nabeul ville distante de Hammamet de 10 kilomètres, est en voie de constituer un ensemble urbain avec cette dernière. Sousse, avec 10 communes proches, commande une région urbaine, qui au cours des prochaines années, intègrera la ville de Monastir qui n'est distante de Sousse que de 20 kilomètres. Au Nord, Bizerte avec les communes limitrophes est en passe d'évoluer également vers une conurbation.

Or, les communes, comme nous venons de la montrer, sont insuffisamment outillées pour gérer le développement de ces conurbations. Exerçant leurs prérogatives sur un territoire spatialement délimité, les communes ne se préoccupent pas de coordonner leurs actions à l'échelle de la conurbation<sup>(4)</sup>.

En l'absence d'instances de planification et de coordination, ces conurbations vont, à l'avenir, se renforcer sans pour autant bénéficier d'organismes adaptés à la gestion de ces nouvelles formes urbaines. Ces recompositions sociales et territoriales seront directement gérées par les opérateurs centralisés, qui sont, par ailleurs, sectoriels. Or, la centralisation et la prégnance des pratiques sectorielles ne sont pas de nature à assurer une gestion optimale de ces nouvelles formes urbaines. Ainsi, l'inadéquation du système institutionnel est de nature à constituer un obstacle important à la constitution d'une région urbaine.

### 3.2- Des instruments de planification urbaine inadaptés

Le système tunisien de planification urbaine est basé sur quatre types d'instruments :

- ✓ Le schéma directeur d'aménagement du territoire national (S.D.A.T.N.) ;
- ✓ Le schéma directeur d'aménagement des agglomérations (S.D.A.) et des zones sensibles (S.D.A.Z.S.) ;
- ✓ Le plan d'aménagement urbain (P.A.U.) ;
- ✓ Le plan d'aménagement de détail (P.A.D.).

Les deux premiers instruments ont une validité de 20 ans et définissent les investissements nécessaires à une région ou à une zone sensible. Toutefois, au plan pratique, ces instruments se révèlent inadaptés parce que réduits à une dimension spatiale. Ils ne permettent pas d'enclencher les investissements qui sont définis sectoriellement par les différents départements ministériels. Cette déconnexion entre planification urbaine et planification économique a des impacts variés.

Compte tenu de la primauté de la planification économique centralisée, même si elle associe les régions, réduit les instruments de planification à l'état de documents spatiaux, qui ne permettent pas de territorialiser la planification urbaine, d'où le faible rôle joué par le S.D.A. dans l'organisation spatiale du territoire.

La prégnance sectorielle des interventions publiques rend obsolète le schéma directeur d'aménagement (S.D.A.) qui, censé être un instrument inter-sectoriel, n'est pas (ou peu) pris en compte par les différents acteurs.

A l'inverse de ce type d'instrument prospectif, le plan d'aménagement urbain (P.A.U.) est un instrument qui définit les droit d'utilisation du sol. Faiblement appliqué, cet instrument illustre la prégnance de l'urbanisme réglementaire, qui a cours et qui est mis en œuvre par les communes. Seul le plan d'aménagement de détail (P.A.D.) a un caractère opérationnel, parce qu'il comporte la promulgation d'un périmètre d'intervention foncière (P.I.F.) et constitue un instrument principalement utilisé par les opérateurs publics et notamment les agences foncières d'habitation, touristique et industrielle pour réaliser leurs projets.

Ces instruments, à l'exception du P.A.D. qui concerne des projets d'une certaine importance, ont une faible applicabilité et se traduisent souvent par un développement urbain peu maîtrisé, susceptible de constituer un obstacle à la constitution et à l'organisation d'une région urbaine.

### 3.3- Un développement urbain peu maîtrisé

Du fait de l'inexistence de terrains au sein de l'agglomération réservés aux activités industrielles, une tendance à l'implantation d'activités industrielles en périphérie s'est développée depuis une quinzaine d'années.

Installées à une quinzaine de kilomètres de l'agglomération, ces activités s'implantent en zone agricole et sont à l'origine du développement d'un habitat non réglementé. Les besoins en main-d'œuvre favorisent ce type de développement.

Cette évolution récente explique l'émergence de noyaux d'habitat spontané à 30 kilomètres de Tunis, préfigurant la constitution d'une nouvelle périphérie pauvre. Ce développement urbain peu maîtrisé s'effectue sur des terrains agricoles et traduit l'existence des pratiques de spéculation foncière.

En dépit de l'interdiction de l'habitat dans les zones agricoles, édictée par une loi qui remonte à 1983, le grignotage des espaces agricoles est préjudiciable à l'une des potentialités économiques de la région du Grand Tunis.

Actuellement, une dizaine de noyaux d'habitat spontané, dont la population varie de 500 à 1.000 habitants, est implantée dans les zones Ouest et Sud de la région du Grand Tunis. Ces évolutions résultent de multiples enjeux d'acteurs, qui remettent en question le projet de constitution d'une région urbaine.

#### 4- Les enjeux d'acteurs comme obstacles à la constitution d'une région urbaine

L'étalement spatial de l'urbanisation est un indicateur de l'évolution des valeurs foncières qui ont impulsé des tendances centrifuges traduisant la recherche de prix adaptés aux ressources des populations économiquement modestes. A l'instar du phénomène observé en 1980<sup>(5)</sup>, qui a eu pour conséquence la constitution d'une nouvelle périphérie populaire, le processus de péri-urbanisation, en cours de développement dans la grande périphérie de la région de Tunis, traduit la prégnance de la spéculation foncière.

**Les propriétaires fonciers** qui mettent en vente, d'une manière illégale, des terrains destinés à l'habitat dans des zones agricoles, constituent une catégorie d'acteurs qui risquent de favoriser une fragmentation de l'urbanisation et le développement de noyaux éloignés de la capitale qui accueilleront principalement des populations pauvres.

Parmi les acteurs institutionnels, **le Ministère de l'Agriculture** gère une loi interdisant la construction de logements dans les zones agricoles. Ce ministère intervient également pour délimiter les zones d'études des plans d'aménagement urbain engagés par les communes. En théorie, ce ministère a ainsi une fonction de régulation, afin d'éviter le grignotage des zones agricoles par l'habitat. En réalité, démuné de moyens de suivi et n'assurant qu'une "gestion réglementaire" des terres agricoles, cet acteur n'a pas empêché la multiplication des noyaux d'habitat spontané dans l'espace périurbain du Grand Tunis.

**Les communes** représentent une troisième catégorie d'acteurs, dont la logique d'intervention est basée sur l'élargissement de la zone d'application du plan d'aménagement urbain. Des considérations clientélistes sont à l'origine de cette maximisation des périmètres des plans d'aménagement urbain.

Ainsi, les communes dans la région du Grand Tunis recherchent le déclassement des zones agricoles situées sur leurs territoires. Leur objectif étant de transformer la vocation de certains terrains agricoles pour permettre aux propriétaires fonciers d'affecter leurs terrains à la construction et de valoriser, par là même, les prix fonciers.

Cette position se heurte souvent au refus du Ministère de l'Agriculture d'autoriser le changement de vocation des terres agricoles en zones urbaines.

Le Ministère du Transport assure la tutelle de la Société des Transports de Tunis (S.T.T.), qui résulte de la fusion de la Société Nationale des Transports (S.N.T.) et de la Société du Métro Léger de Tunis (S.M.L.T.). Ces deux sociétés publiques assurent 95% du trafic journalier dans le Grand Tunis. La S.N.T., qui gère un parc de plus de 1.000 bus, crée des lignes périphériques pour assurer le déplacement des populations résidant dans les noyaux d'habitat spontanés, distants d'une vingtaine de kilomètres de la ville de Tunis.

Ainsi, le transport urbain, en créant ces nouvelles lignes périphériques, ne fait que renforcer les tendances centrifuges du développement de l'urbanisation non réglementée dans la région du Grand Tunis.

Il en est de même pour les opérateurs publics chargés d'installer les infrastructures. Sur intervention des responsables politico-administratifs locaux et régionaux, des infrastructures telles que l'électricité, l'eau courante et l'assainissement sont installées légitimant et confirmant ainsi des noyaux d'habitat spontané.

Toutes ces stratégies d'acteurs sont impliquées dans des actions de régulation qui ont pour but principal, non pas de rationaliser le développement urbain, mais d'être au service d'une stratégie à connotation populiste, dont l'objectif est de parvenir à satisfaire des populations qui liées à un patronage politique, sont inscrits ainsi dans un champ de rapport clientéliste.

Du point de vue institutionnel, l'un des obstacles les plus importants à la constitution d'une région urbaine est l'absence d'une instance de coordination et de planification en mesure d'assurer la mise en cohérence des différents acteurs, dont nous avons décrit les stratégies inconciliables.

Ce type d'instance<sup>(6)</sup> a existé de 1972 à 1994 et a permis l'élaboration d'un livre blanc en 1975 du plan régional d'aménagement en 1977, qui a défini les perspectives de développement du Grand Tunis à l'horizon 1986.

Il a été une instance de planification urbaine du Grand Tunis, qui a contribué à la mise en cohérence des différents acteurs de l'époque et à la réalisation de projets structurants (centre urbain Nord, métro léger, décharges contrôlées d'ordures ménagères, marché de gros, etc...).

Cette instance de planification dissoute en 1994 a été remplacée par un bureau d'études public chargé de fournir une assistance technique aux 32 communes du Grand Tunis.

Il ne semble pas que l'intention de rééditer cette expérience existe actuellement, et l'absence d'une telle instance de coordination constituera l'un des obstacles les plus importants.

## **Conclusion**

L'existence de potentialités socio-économiques dans une région sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes pour favoriser la constitution d'une région urbaine. En effet, le cas de la région du Grand Tunis montre que les stratégies d'acteurs doivent être régulées et nécessitent pour cela la création d'une instance de coordination, l'une des conditions d'organisation d'une région urbaine.

Dans le cas du Grand Tunis, les obstacles à la constitution d'une région urbaine procèdent d'une gouvernance qui ne permet pas de gérer l'évolution et l'organisation d'une région complexe.

## Références

- ✓ Abdelkafi Jelal, 1989, "La médina de Tunis, espace historique" - Paris C.N.R.S., 277 pages
- ✓ Binous Jamila, Ben Becher Fatma et Abdelkafi Jelal, 1985, "Tunis" - Sud édition, 154 pages
- ✓ Chabbi Morched, 1986, "Une nouvelle forme d'urbanisation dans le Grand Tunis, l'habitat spontané périurbain", Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement - Institut d'Urbanisme de Paris Creteil, 436 pages
- ✓ Chabbi Morched, 1988, "The pirate subdeveloper : a new form of land developper in Tunis" - International journal of urban and regional research, vol 12, n°1, pp 8-21
- ✓ Chabbi Morched, 2001, "La croissance du Grand Tunis" publié dans l'ouvrage collectif "Population et développement en Tunisie" Jacques Vallin et Thérèse Locoh (dir) - CERES Edition, pp 311-326
- ✓ Signoles Pierre, 1985, "L'espace tunisien, capitale et Etat-région" Tours, Centre d'études et de recherches sur l'urbanisme du Monde Arabe, 2 volumes, 1041 pages
- ✓ Signoles Pierre, Belhedi Amor, Miossec Jean-Marie et Dlala Habib, 1980, "Tunis, évolution et fonctionnement de l'espace urbain", Tours, 258 pages
- ✓ Schéma directeur d'aménagement du Grand Tunis, 1999 - Groupement URBACONSULT-URAM-BRAMMAH, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, 3 volumes, 1184 pages

## Notes

---

- (1) Le gouvernorat est équivalent à la préfecture en France
- (2) Il s'agit des gouvernorats de Tunis, Ariana, Ben Arous et La Manouba qui constituent le Grand Tunis, auxquels il faut ajouter les gouvernorat de Nabeul au Sud, de Bizerte au Nord et de Zaghouan au Sud-Ouest
- (3) La région du Grand Tunis compte 82 communes, soit 22,7% du nombre total des communes dans le pays
- (4) Le problème s'est posé pour la réalisation de décharges d'ordures ménagères. Les divergences entre communes ont montré les limites d'une organisation institutionnelle inadaptée par rapport à de nouvelles formes d'organisation. Il n'existe, en effet, aucun syndicat de communes en Tunisie, en dépit des textes juridiques qui prévoient sa création
- (5) Les années 80 ont connu le développement d'une périphérie populaire, constituée d'habitat spontané favorisé par un marché foncier parallèle, régi par un nouvel acteur inconnu auparavant, le lotisseur clandestin.  
L'exemple le plus illustratif du développement de cet habitat spontané périurbain est le quartier Ettadhamen situé à l'Ouest de la ville de Tunis, qui de 7.000 habitants en 1975, compte en 2003 près de 200.000 habitants. Il convient de préciser qu'il ne s'agit pas d'un bidonville, mais d'un quartier construit en dur et qui a fait l'objet d'un projet de réhabilitation, qui a permis de l'équiper en infrastructures.
- (6) Il s'agit du District de Tunis qui a été, durant 25 ans, l'organe de planification du Grand Tunis.