

# **AMENAGEMENT URBAIN DURABLE ET GOUVERNANCE : LE CAS DE SFAX (TUNISIE)**

Ali BENNASR, MAÎTRE-ASSISTANT DE GÉOGRAPHIE. UNIVERSITÉ DE SFAX (TUNISIE). LR. SYFACTE

---

## **INTRODUCTION**

L'agglomération sfaxienne apparaît à la fois très étendue et très polarisée. La commune centre et en dépit du phénomène de la péri urbanisation, continue d'accaparer plus de la moitié de la charge démographique et la majeure partie des activités et des fonctions urbaines de la métropole.

Vu de l'extérieur, le territoire de l'agglomération se présente comme un ensemble homogène d'un seul tenant assimilé à la commune de Sfax. Approché de l'intérieur, l'aire urbaine de la ville est formée de territoires communaux dont certains ont un demi-siècle d'existence et de territoires non communaux qui couvrent le tiers de la superficie de l'agglomération.

La péri urbanisation, active depuis le début des années 1980, dont les acteurs sont principalement les ménages et accessoirement les entreprises a contribué à cet étalement excessif de l'espace urbanisé.

Les documents d'urbanisme ont toujours prôné une gestion centralisatrice et verticale qui n'a pas pris en considération l'ensemble des mutations sociales et urbaines de la ville ; ce qui explique leurs faibles impacts sur l'urbanisation.

Esquissés depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle, les plans d'urbanisme dont Sfax a été l'objet, ont cherché à ordonner son organisation et à cerner son développement spatial dans une assiette qui a évolué au fil des temps. Cependant, la multiplication et l'émiettement des entités territoriales, leur juxtaposition et leur interdépendance ont posé en de nouveaux termes le problème de la gouvernance métropolitaine.

### **1. LES TERRITOIRES DE L'AGGLOMERATION SFAXIENNE**

L'aire urbaine de Sfax est aujourd'hui assimilée au pôle urbain central, véritable axe d'attraction et d'organisation de l'agglomération ; aux couronnes périphériques formées des communes satellites, aux noyaux et espaces extra communaux<sup>1</sup> qui pivotent autour de la ville. Cet ensemble de 55000 ha dont 22000 ha d'espace urbanisé constitue ce qui est communément connu le Grand Sfax.

#### **1.1. La formation des territoires urbains**

Jusqu'au début des années 1950, l'essentiel de l'agglomération était formé du noyau central (Médina, quartier colonial) et des zones des faubourgs (R'bath) qui remontent au début du siècle. La périphérie, formée de vergers "Jenens" relevant de la propriété familiale, était pour la plupart parsemée de logements semi-ruraux (Borj) qui marquent la transition entre la ville et la campagne. Cependant sur certaines radiales, de petits noyaux de peuplement ont commencé à voir le jour comme celui de Sakiet-Ezzit et de Sakiet-Eddaier autour des activités de trituration de l'huile d'olives et de quelques fonctions artisanales et de services.

---

<sup>1</sup> En Tunisie, à l'exception du gouvernorat de Monastir, le statut communal ne concerne que les villes. Cependant, l'expansion spatiale des grandes agglomérations ne coïncide pas avec l'extension de leur périmètre communal où les espaces périurbains sont considérés comme des espaces ruraux.

Les années 1970 vont marquer un tournant dans la formation du territoire urbain. Le transfert de la charge démographique du centre vers la banlieue proche et éloignée va faire émerger de nouveaux pôles périphériques et va repousser encore plus loin les limites du territoire urbain. Le remplissage de l'assiette urbaine s'est fait plus par une densification progressive de la ceinture des vergers " Jenens" que par un front d'urbanisation du centre vers la périphérie. Ce mode d'extension par essaimage du bâti explique les vides et les discontinuités urbaines rencontrées même dans les espaces péri-centraux (Tableau 1).

En effet, dans les limites de son périmètre municipal, et à travers l'analyse de l'image spot (mai 2000), nous avons pu voir que l'agglomération de Sfax renferme plus de 2000 ha non encore urbanisés et que la superficie urbanisée à moins de 50 % s'étend sur 5000 ha soit le tiers de l'aire communale.

**Tableau 1:** Taux d'occupation du sol urbain par hectare.

Taux	0 %	- 25%	25%- 50%	50%- 75%	+7 5%	To tal
Centre	1 65	28	35	102	17 70	21 00
1 <sup>ère</sup> couronne <sup>2</sup>	1 10	29 0	371	909	23 49	40 29
2 <sup>ème</sup> couronne	1 754	11 20	1046	1250	20 64	72 34
Total (ha)	2 029	14 38	1452	2261	61 83	13 363

\* Bennisr A, 2004

Au cours de cette même décennie et en l'absence de réserves foncières publiques dans le périmètre communal de la ville, plusieurs noyaux programmés et initiés par l'État ont pris naissance en dehors de l'espace communal dont certains sont distants de plus de 16 km de la ville. Cependant, trois formes de développement urbain ont prévalu jusqu'ici :

-Un remplissage de l'auréole des Jenens. Cette densification s'est réalisée par essaimage des habitations qui faisait suite aux différents partages successoraux et à l'accession des ménages à la propriété.

-Un front de densification qui a touché les zones de la banlieue proche et sur les radiales où plusieurs Jenens étaient lotis depuis les années 1960, donnant naissance à de petits quartiers aménagés ; comme la Cité Erriadh, Essourour, El-Boustène...

-En parallèle avec la densification de l'assiette communale et à partir des années 1980, la périurbanisation va représenter un mode principal de l'expansion des territoires de l'agglomération où deux acteurs étaient à l'œuvre ; l'acteur public et les ménages.

Ainsi, depuis 1989, l'Agence Foncière de l'Habitat (AFH), principal organisme public d'aménagement résidentiel, s'est lancée dans une politique de mainmise foncière d'envergure qui a touché les franges de l'agglomération. Pour répondre à la demande en logements et en foncier urbain, trois Périmètres d'intervention foncière<sup>3</sup> (PIF) d'une superficie totale de 800 ha, ont été institués. Ces interventions considérées comme des outils de maîtrise foncière et d'harmonisation de l'aménagement urbain, visaient aussi à lutter contre la prolifération de l'habitat spontané.

Cependant, par leur offre sélective orientée vers des clients solvables, une grande frange des ménages s'est trouvée exclue aggravant par-là la périurbanisation informelle. De ce fait, l'impact des

<sup>2</sup> La première couronne s'étend des limites du centre ville jusqu'au km 4, la 2<sup>ème</sup> couronne s'étend au-delà du km 4, pour atteindre les limites du périmètre communal du Grand Sfax.

<sup>3</sup> Les PIF sont définis comme étant " les zones à l'intérieur desquelles sont appelés à intervenir l'État, les collectivités publiques locales, les agences foncières... pour réaliser des programmes d'aménagement, d'équipements, de rénovation ou de réhabilitation fixés par les autorités compétentes en conformité avec le plan d'aménagement urbain (PAU), ou le plan directeur d'urbanisme (PDU) s'ils existent...". Loi 92/122 du 28/11/1994 (article 30) portant promulgation du code d'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

PIF sur la maîtrise de l'étalement urbain était minime où 1620 ha de terres agricoles et naturelles à la périphérie sont passés partiellement ou totalement à l'usage urbain entre 1990 et 2000 (Bennasr A, 2004).

## 1.2. L'histoire communale

En 1956, date de l'indépendance du pays, la ville de Sfax limitée à cette époque au noyau central et aux R'bats (faubourgs) péri centraux, était une agglomération mono communale ; sa municipalité créée en 1884 ne comptait que 35000 habitants en 1931 et 65635 habitants en 1956 (INS, 1984).

Il faut attendre 1957, pour voir naître la première commune périphérique de Sakiet-Ezzit. Un Merkez<sup>4</sup> de 9129 habitants en 1966, nettement individualisé du reste de la banlieue, par ses fonctions industrielles (centre de trituration d'huile d'olives) et de services et par ses relations avec l'arrière-pays. Dix ans plus tard et de pair avec l'augmentation de la population en banlieue, quatre nouvelles communes ont été créées entre 1967 et 1985 ; à laquelle s'ajoute la commune de Thyna en 1993.

Comme dans le reste du pays, l'émiettement communal des grandes agglomérations avait pour objectifs le rapprochement des services de l'ensemble des habitants, mais aussi l'affermissement du contrôle et de l'encadrement du territoire urbain.

Seulement, quelques années après leur création, les communes périphériques se sont retrouvées en manque de moyens leur permettant de mener leurs actions. Devant cette situation, deux d'entre-elles (Chihia et Gremda), se sont transformées de 1975 à 1980 en de simples arrondissements municipaux relevant de la commune de Sfax.

Cette fusion rejoint la logique du Plan Directeur Urbain de 1977 (PDU) qui était déjà en préparation où les acteurs de l'époque ont vu dans cette évolution, un moyen de centralisation de la gestion municipale et d'harmonisation de la politique d'aménagement de la ville. Ils ont voulu faire de la fusion un modèle à généraliser sur le reste des municipalités du Grand Sfax amenée à devenir une agglomération mono-communale. Cependant, les évolutions qui ont affecté l'espace urbain vers la fin des années 1970, vont donner une nouvelle orientation à la gouvernance communale.

## 1.3 Fragmentation communale et émergence de la banlieue

En plus de l'opposition des anciennes communes périphériques, "jalouses" de leur autonomie et revendiquant une certaine identité comme Sakiet-Ezzit et Sakiet-Eddaier, plusieurs autres facteurs ont joué à la faveur de la création de nouvelles entités communales.

Ainsi, avec l'expansion de l'agglomération dont la superficie est passée de 7000 ha en 1970 à 15000 ha en 1989, la gestion devient lourde et l'espace s'avère de plus en plus incontrôlable. La solution préconisée était la mise en place de nouvelles entités communales ; où en plus de la création de nouveaux arrondissements municipaux, ceux de Gremda et Chihia retrouvent leur statut de communes indépendantes. Cette nouvelle orientation a été renforcée par le phénomène de dépeuplement du centre ville qui a commencé à être perceptible depuis le milieu des années 1970. (Tableau 2).

**Tableau 2:** Evolution démographique de la Médina

Année	1956	1966	1975	1984	1998
Population	10668	13797	11115	6744	3812
%accroissement /an		+2.6	-2.3	-5.4	-5.5

\*Source: ASM (2002)

Phénomène mondial qui a touché les centres urbains des grandes villes, le dépeuplement était aussi amplifié à Sfax par la pollution, la congestion du centre ville et les faibles aptitudes résidentielles de la Médina à cause de ses logements exigus et faiblement aérés.

<sup>4</sup> Merkez: appellation locale des noyaux urbains de la périphérie.

Le transfert de la croissance démographique sur la banlieue et l'émergence des pôles périphériques, ont stimulé l'apparition de plusieurs services de proximité (collèges, lycées, services de santé, commerce alimentaire) qui par induction vont affermir davantage leur poids démographique.

En dehors du périmètre communal, la périurbanisation qui s'est emparée de la ville depuis les années 1980, a contribué au renforcement de la part de la périphérie dans l'ensemble de la population de l'agglomération (Tableau 3). Ainsi, la deuxième couronne qui regroupe les arrondissements et les six communes périphériques, voit sa part passer de 44% en 1984 à 55.7% en 2004.

**Tableau 3:** Charge démographique de la banlieue en % de la population communale

Année	1984	1994	2004	2015**
centre	10.4	4.8	4.4	4.4
1ère couronne	45.6	43.4	39.9	22.3
2 <sup>ème</sup> couronne	44.4	48.2	55.7	73.3

- Source: INS, 1984,1994,2004. Traitement personnel, \*\* projection pour 2015.

Sur la base des taux d'accroissement observés en 2004 pour les différentes communes et arrondissements, et en l'absence d'actions urbaines volontaristes d'envergure, le poids démographique de la banlieue dans les limites actuelles du périmètre communal serait de 73 % à l'horizon 2015.

#### 1.4. Une macrocéphalie communale

A potentiel démographique et à ressources différentes, le système communal reste caractériser à Sfax par une macrocéphalie opposant une commune centre qui accapare une grande partie des activités ainsi que la moitié de la population et des communes périphériques à majorité résidentielle (Figure 1).

Avec seulement le tiers de la superficie (5800 ha), la municipalité de Sfax, à majorité centrale, regroupe 55.8% de la population résidente communale du Grand Sfax. Globalement, elle recouvre un territoire qui s'étend du littoral pour atteindre la rocade du km 4.

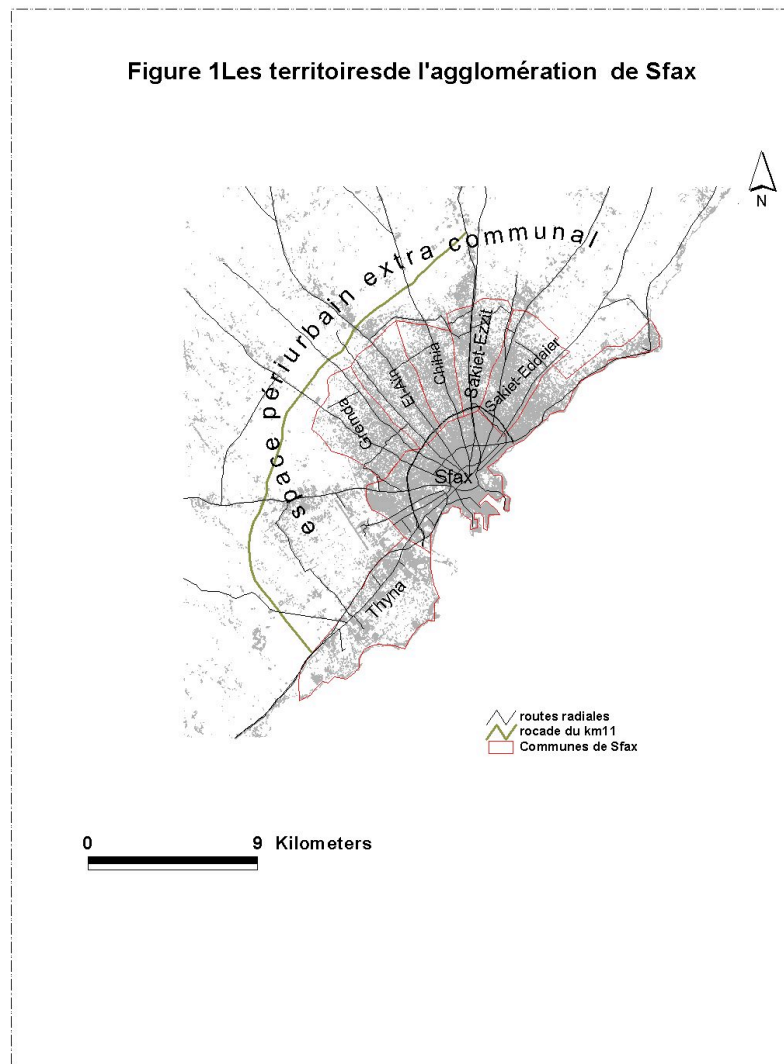
**Tableau 4:** Les communes du Grand Sfax en 2004

Commune	Population	%	Surface (ha)	%	Densité	Logement /ha
Sfax	265131	55.7	5580	35.8	48.3	14.5
Sakiet-Eddaïer	40717	8.5	1590	10.2	19.5	6.8
Sakiet-Ezzit	44886	9.4	1480	9.5	27.7	8.7
Chihia	23625	4.9	730	4.6	31.5	8.8
Gremda	36405	7.6	1370	8.8	24.8	7.3
El-Aïn	38250	8.0	1780	11.4	21.3	5.9
Thyna	26635	5.6	3040	19.5	7.2	2.2
Total	475649		15570	100	30.5	

\*Communes de Sfax, \*\*INS, 2004

Avec 30 habitants/ha, le Grand Sfax apparaît comme un espace très faiblement peuplé, où certaines densités rappellent celles des campagnes (2.2 logements/ha à Thyna).

Cependant, les densités faibles ne reflètent en aucune manière la charge démographique observée dans plusieurs quartiers de la ville et entre les différentes communes. Alors que dans les quartiers populaires dominés par l'habitat horizontal serré, la densité atteint 67 habitants/ha (arrondissement R'bath, Chamalia) ; elle fléchit dans les cités populaires programmées, plus aérées et qui englobent dans leur périmètre de l'habitat pavillonnaire (Menzel-Chaker, Hay-el-Habib...).



Toutefois, avec le développement de la mobilité, les densités habitantes ne peuvent plus constituer un indicateur pertinent de la charge démographique journalière dans les différents territoires urbains.

### 1.5 Une macrocéphalie fonctionnelle

En dépit d'un desserrement des activités et des fonctions, la commune de Sfax continue de regrouper une part importante des fonctions et des activités de l'agglomération. En effet, le centre abrite la totalité du tertiaire de commandement régional (siège de banques, assurances, administration régionale...), la majeure partie des fonctions de bureaux et plus de 80% des établissements industriels et de services.

La commune de Sfax représente aussi le point terminal des axes de transport routier et ferré où treize radiales convergent vers le centre.

La distorsion spatiale entre lieux de travail et lieux de résidence est génératrice de flux, où le centre connaît un afflux considérable de la population (Tableau 5). Avec seulement 4.4% de la population de l'agglomération, l'arrondissement communal central accapare 40.1% de l'ensemble des emplois du Grand Sfax (Ministère du Transport, 1997).

**Tableau 5:** Matrice des déplacements journaliers inter-couronnes:

couronne	Centre	1 <sup>ère</sup> couronne	2 <sup>ème</sup> couronne	Total
Centre	-	114882	95304	210186
1 <sup>ère</sup> couronne	113635	-	57430	168365
2 <sup>ème</sup> couronne	96711	54820	-	151331
Total	210346	169702	152734	532782

\*Ministère du Transport, 1998

En tenant compte de l'importance des activités et fonctions, on estime à 300 milles les flux journaliers qui occupent ou transitent par le centre (Ministère du Transport, 1998). L'ensemble de la commune de Sfax attire 533615 déplacements<sup>5</sup>. Cette population additionnelle journalière exerce une pression sur l'espace et les équipements du centre ville.

Une grande partie des déplacements est aujourd'hui assurée par la voiture privée dont la part est passée de 21% en 1986 à 38% en 1996 (Ministère du Transport, 1997) pour atteindre 42% de l'offre total en 2003. L'usage de la voiture privée a évolué au rythme de 9.8%/an, entre 1986 et 2003 contre 0.9% pour le transport en commun et 4.3% pour les deux roues (A. Elhbaïeb, 2003).

Avec "la démocratisation" de l'automobile inhérente aux dispositifs pris par l'Etat en faveur des petites cylindrées dites "voiture populaire", les deux gros perdants étaient les transports publics et la mobylette. En plus de son prix abordable et les facilités d'accès aux crédits pour les demandeurs, la "voiture populaire" neuve a eu des effets sur les prix des automobiles d'occasion. Le tassement des prix a incité beaucoup de ménages autrefois utilisateurs des deux roues d'accéder à la voiture privée.

La concurrence de la voiture privée, des deux roues et des taxis font apparaître le transport collectif comme un mode marginalisé et l'apanage des catégories sociales défavorisées. Plus de la moitié des clients (57%) sont formés des étudiants et des élèves qui sont des abonnés à tarifs réduits. Ainsi, la part des clients payants est passée de 40% du nombre des usagers en 1998 à 30% en 2002 ; d'où une recette moyenne par voyageur de 152 millimes en 1998 et de 136 millimes en 2002 (A. Elhbaïeb, 2003).

Le transport en commun souffre aussi de faiblesses structurelles qui limitent sa compétitivité ; dont l'absence d'articulation entre réseau de transport en commun et structure urbaine où l'extension du réseau se fait par allongement des distances sur les radiales plus que par la création de nouvelles lignes. Avec l'étalement en éventail de la ville, les espaces interstitiels non desservis par les transports en commun deviennent de plus en plus étendus<sup>6</sup> ; où la voiture, par sa flexibilité, vient combler le vide laissé par les transports collectifs.

Le recours au transport de masse, en site propre, tel le métro léger sur l'axe littoral dense, le train de banlieue sur l'axe Sakiet-Ezzit ; pourtant recommandé par le Plan Directeur du Transport du Grand Sfax (PDTRGS) de 1997 et du Schéma Directeur d'Aménagement du Grand Sfax (SDAGS) de 1998, mais non encore réalisé même sur l'axe ferroviaire existant ( Sfax-Sakiet-Ezzit), va permettre de répondre à la demande de déplacement. L'efficacité du transport va épargner la collectivité du

<sup>5</sup> On a pris aussi en considération les déplacements à l'intérieur du centre et de la première couronne

<sup>6</sup> Les distances entre certaines radiales atteignent 6 km au niveau de la rocade du km11

gaspillage et contrecarrer l'usage de la voiture. Source de pollution<sup>7</sup> et d'encombrement, environ 45000 véhicules sillonnent l'agglomération, l'usage de la voiture privée renforcera davantage l'étalement de l'agglomération.

De l'autre côté, la fonction résidentielle, domine dans les communes périphériques qui reçoivent tous les ans de nouveaux résidents à la recherche d'un habitat pavillonnaire en banlieue. Ces spécificités fonctionnelles font que les problèmes confrontés par les communes sont différents :

-La commune centre (Sfax) par ces spécificités fonctionnelles possède des ressources financières diversifiées, mais subit les méfaits de la concentration (densités journalières élevées, pression sur l'espace, les infrastructures et les équipements).

-Les communes périphériques quant à elles font face à des problèmes de budget, de coût de gestion, de faiblesse des ressources et de prolifération du spontané. Elles sont sujettes à des croix démographiques importants. Ainsi, le volume budgétaire de l'ensemble des six communes périphériques, ne représente que moins de la moitié de celui de la municipalité de Sfax (21 Millions de Dinars<sup>8</sup> contre 10 MD).

## **2. LE RETARD DE L'AMÉNAGEMENT OU LA PRIMAUTÉ DU SPONTANÉ**

Depuis 1904, date de la mise en place du premier document d'urbanisme, Sfax a été toujours considérée comme une entité d'aménagement d'un seul tenant. Cette vision centralisatrice qui résume l'aménagement à un centre qui décide et une périphérie qui subit ses politiques, était justifiée par le fait que l'agglomération était limitée au seul noyau central et aux faubourgs péricentraux. Le schéma général qui a prévalu n'a pas changé depuis malgré les mutations démographiques et urbaines de la métropole. Cependant, l'émergence de la banlieue, va faire de cette option un modèle anachronique.

### **2.1 Pourtant: un siècle d'aménagement**

Avec la création progressive du quartier colonial central (Bab-Bhar), Sfax a connu les premières prémices de la mise en place de documents d'urbanisme au début du 20<sup>ème</sup> siècle (1904). Ce nouveau quartier, gagné sur la mer par poldérisation, s'est érigé comme un nouveau centre et a abrité l'hôtel de ville construit en 1905, la gare de chemin de fer, le port et le siège de l'administration et des entreprises coloniales. Une trentaine d'années après sa création, le quartier Bab-Bhar a été en grande partie détruit par les bombardements de la deuxième guerre mondiale. Ces destructions ont amené les gestionnaires de la ville à mettre en place en 1944 un plan de reconstruction du quartier.

Seulement, après l'indépendance, les options volontaristes développées dans les différents documents d'urbanisme ne seront pas concrétisées et vont céder la place, au nom des spécificités sfaxiennes, à un mode urbain dominé par le spontané et le suivi du développement urbain naturel.

Ainsi, le Plan Directeur Urbain (PDU) de 1961 a préconisé un développement préférentiel vers le littoral (centre) et la protection de la zone périphérique des vergers "Jenens" qui devaient conserver son caractère "semi-rural". Quinze ans après, le Plan Directeur Urbain (PDU de 1977), a gardé les mêmes options du PDU de 1961 en insistant sur l'urbanisation littorale et la conservation de l'auréole des Jenens. Le PDU de 1977 est allé plus loin pour concrétiser ses choix de protection des espaces périphériques, en instituant une superficie minimale, de 2000 m<sup>2</sup> à 5000m<sup>2</sup>, pour l'obtention d'une autorisation de construction.

Ces deux documents ont connu un revers total, dans la mesure où leurs choix d'aménagement ne peuvent se concrétiser qu'à travers une urbanisation volontariste. Le PDU de 1961 comme celui de 1977, n'avait pas les moyens de mener leur stratégie pour la ville ; où les contextes étaient plus que défavorables et marqués par une remontée de la périphérie et une absence problématique de l'acteur public du domaine de l'aménagement urbain et principalement l'aménagement résidentiel.

Même si aucune étude n'a pu évaluer jusqu'ici la part des ménages possédant un patrimoine foncier dans la zone des Jenens de Sfax, les pouvoirs publics ont toujours justifié leur absence par le fait que le système de production foncière de la ville se suffit à lui-même et permet par-là aux sfaxiens l'accès au

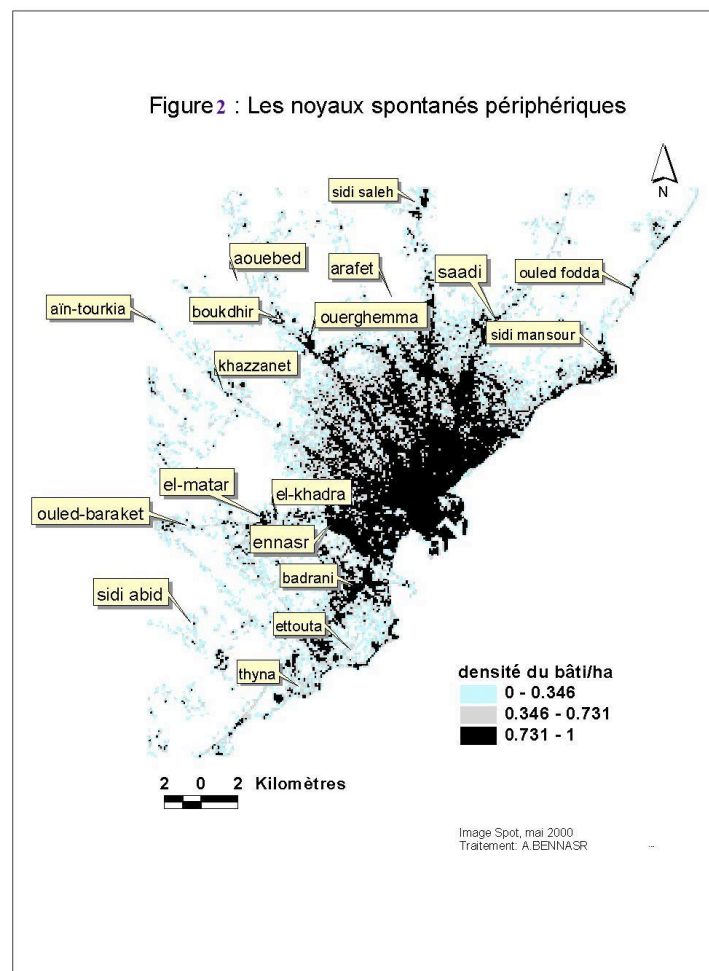
---

<sup>7</sup> Les rejets gazeux liés aux transports, enregistrés par la station de surveillance de la qualité de l'air installée au centre ville montre un dépassement des normes: 6 fois la valeur limite et 24 fois la valeur guide pour le H<sub>2</sub>S et 2 fois la valeur guide pour le dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) (Kallel.M, 2003).

<sup>8</sup> Un Dinar équivaut à 0.75 Euro.

sol urbain. Devant cette absence, les acteurs locaux (propriétaires fonciers et spéculateurs), se sont appropriés le marché foncier devenu inaccessible pour une grande frange de la population où les ménages se dirigent vers des zones de plus en plus éloignées à prix accessible et en dehors de l'espace communal contraignant.

Le laisser-faire des gestionnaires du PDU de 1977 et le caractère "irréaliste" et non adapté aux réalités sociales de ses orientations, ont favorisé l'émiettement des Jenens et la poussée de la péri-urbanisation non réglementaire (Figure 2). En réponse aux différentes mutations sociales et économiques, les morcellements se sont multipliés et les lots urbanisables sont devenus de plus en plus réduits. Les héritiers en grande partie de la classe moyenne vont se contenter de petites voire de micro-parcelles, dans la mesure où ils ne peuvent plus accéder au marché; ce qui a entraîné une paupérisation des Jenens. (Megdiche.T, 1985). Les dérogations à caractère social et les constructions illicites ont pris de grandes proportions dans la production de logements individuels.

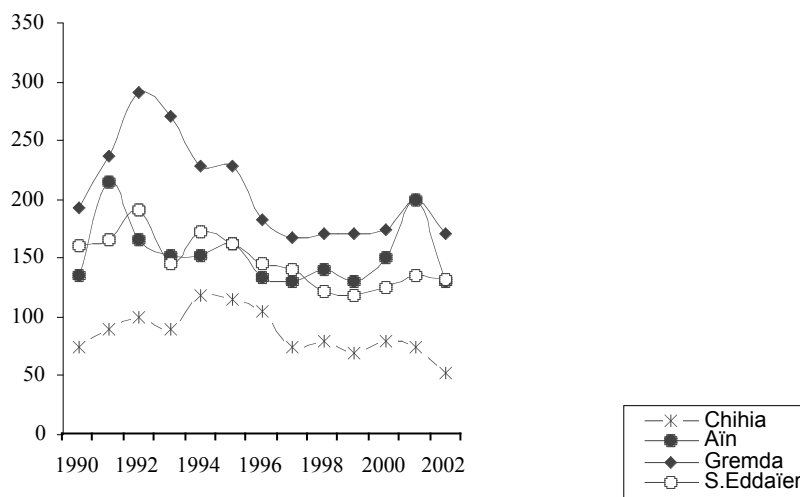


De 1994 et 2004, le parc logement des communes du Grand Sfax a enregistré une évolution de 3.1%/an, passant de 102407 à 138161 unités. Alors qu'environ 3600 logements sont construits chaque année, les sept communes n'ont délivré en moyenne que 2000 autorisations/an. Si on ajoute à tout cela le parc illicite construit en dehors de l'espace communal, on saisit l'ampleur du phénomène spontané qui dépasse 52% de l'effectif total. Le nombre des autorisations délivrées a même régressé dans les communes périphériques qui connaissent pourtant un accroissement démographique important qui dépasse 2.5%/an (Figure 3 ).



Alors que les ménages privés de patrimoine foncier étaient rejetés en dehors de l'assiette communale sous l'effet des prix fonciers, les autres familles, en grande partie de condition sociale modeste et possédant un lot de terrain inférieur aux normes demandées ont commencé à le morceler aux profits de leurs descendants d'une manière illicite ou par demande de dérogation.

**Figure3:** Autorisations de bâtir délivrées par quatre communes périphériques du Grand Sfax



\*Source: Etat des autorisations de bâtir (communes du Grand Sfax):1990-2002. Traitement personnel

Les gestionnaires de la ville, se sont transformés en fournisseur de dérogation. Au milieu des années 1980, le PDU de 1977, s'est trouvé vider de son contenu où aucune urbanisation concertée n'a été programmée sur les ailes littorales qui continuent par contre d'accueillir les implantations industrielles. Devant le blocage et l'inadéquation entre le PDU démuné de sa stratégie et la réalité urbaine et sociale, deux solutions ont été retenues; un assouplissement des conditions des lotissements des Jenens à travers le rabatement de la superficie minimale exigée pour l'octroi d'une autorisation de bâtir ramenée à 500 m<sup>2</sup> et 1000 m<sup>2</sup>) et la confirmation des PIF. Au contraire, le PDU de 1977, en voulant préserver les Jenens, a déclenché la périurbanisation auquel il ne s'est jamais intéressé.

L'émergence des communes périphériques depuis les années 1970, a fait que le maintien des densités faibles en banlieue paraît contraire aux intérêts de ces entités qui cherchent à développer leurs ressources financières (impôts) et à rentabiliser leurs équipements par l'accès à une masse démographique critique.<sup>9</sup>

L'inadéquation entre ces documents d'urbanisme et l'ensemble des mutations urbaines et économiques de Sfax va vider les plans d'aménagement de leur rôle de gestion et d'orientation du développement de la ville. C'est ainsi qu'un dernier schéma d'aménagement du Grand Sfax (SDAGS) a vu le jour en 1998.

Ce nouveau schéma a mis en cause les choix antérieurs en insistant sur la densification, la compétitivité de l'espace urbain dans un contexte de mondialisation et l'internationalisation de la ville. Alors que les anciens plans étaient limités à l'assiette communale, ce document, s'est intéressé pour la première fois au Grand Sfax qui englobe aussi les espaces périurbains.

## 2.2 Une ville "victime" de son labeur

<sup>9</sup> Une étude commandée par le ministère de l'intérieur en Tunisie, a montré que les communes compactes de 50000 habitants enregistrent les coûts de services les plus faibles.

Considérée par les pouvoirs publics comme ville "favorisée" et possédant une bourgeoisie dynamique à potentiel d'investissement important ; le gouvernorat de Sfax qui renferme plus de 10% de la population du pays, n'a jamais reçu d'investissements public notables, même pendant la décennie 1960 considérée comme une décennie dirigiste. Durant cette période, caractérisée par une présence massive du capital étatique sous différentes formes, l'économie sfaxienne était pour l'essentiel le fruit du capital privé à majorité locale.

Ce désengagement de l'acteur public a produit des effets souvent positifs, dont la mobilisation des ressources locales tant au niveau industriel, qu'agricole et de services. Le capital privé soucieux de rentabilité s'est engagé dans une dynamique entrepreneuriale exemplaire en Tunisie qui a donné à la ville un poids économique dépassant son poids démographique.

Ainsi, Sfax continue de fournir une part importante de la production économique nationale ; où elle contribue à 40% de la production nationale d'huile d'olives, 25% des produits de la pêche et les 2/3 des exportations du secteur. Sfax est aussi le premier bassin laitier du pays (élevage hors sol), elle fournit le 1/3 de la production d'amandes et autant pour les viandes rouges et les produits de viticulture. De même, la ville détient une sorte de monopole et une part non négligeable d'articles industriels (1/2 de la production nationale de chaussures, une part importante de la production de meubles). La ville fournit aussi une large gamme de services de différents niveaux dont certains ont un rayonnement international tels les services privés sanitaires. Sfax est aussi connu en Tunisie, par ses capacités de bricolage, d'adaptation, d'usinage des pièces mécaniques et électriques.

Plusieurs groupes industriels à dimension régionale puis nationale se sont formés vers les années 1990; et initiés par des sfaxiens, tel les groupes agroalimentaires Poulina (entreprise à caractère multinational, le groupe AFFES (couscousserie et dérivés), le groupe mécanique Loukil (Huard). Cette dynamique est renforcée par un ensemble de mesures prises par l'État en faveur de la décentralisation industrielle. Une nouvelle vague d'industrialisation a donné naissance à plusieurs entreprises performantes et dynamiques qui ont détenu une sorte de monopole à l'échelle nationale, tel le cas de la coutellerie SEKKINOX, de l'entreprise SOPAL de robinetterie...

En trois décennies, ce processus continu d'industrialisation a produit ses effets. Les effectifs industriels étant passés de 15000 en 1969 à 50 000 en 2004. Avec 766 entreprises de plus de 10 emplois, Sfax garde toujours le deuxième rang derrière le Grand Tunis tant au niveau de l'emploi, du volume des investissements, que de la variété de son tissu industriel.

Cependant, se modèle industriel sfaxien qui a rendu possible l'intégration de cette région à l'économie nationale et de marché, n'en reste pas moins fragile. Aujourd'hui, les fermetures d'usines se succèdent à cause de la concurrence de l'informel et des produits importés des pays à bas niveaux de salaire (pays d'Asie , Turquie, Égypte). Ce phénomène est particulièrement perceptible dans les industries de biens de consommation (habillement, chaussure, ameublement).

Au fil des années, Sfax s'est forgée une image de ville industrielle et industrieuse dont les habitants *n'ont pas de temps pour les loisirs et la détente*. Possédant des vergers sur lesquels ils ont construit leur logement, ils n'éprouvent pas le besoin d'espaces verts publics ; où la maison constitue en plus de sa fonction résidentielle, un espace de détente, de rencontres des familles et amies. Cette image véhiculée par une grande partie des tunisiens, mais aussi par les sfaxiens eux-mêmes, a fait que l'acteur public et les collectivités locales n'ont jamais fait assez pour le cadre de vie, les équipements d'accueil et de loisir. Cependant, ce manque flagrant d'équipements et d'infrastructures pousse les sfaxiens à aller chercher la détente sur le littoral du Sahel ou même au Cap-bon (Nabeul, Hammamet) à 200 km de la ville. Ils constituent la clientèle nationale privilégiée des hôtels de la riviera touristique tunisienne.

Le dynamisme économique des décennies 1960-1970, dont l'industrie était un des principaux vecteurs, s'est réalisé le plus souvent au prix fort payé par la collectivité urbaine. Ainsi, progressivement depuis les années 1960, tout le littoral va être sacrifié. La bande côtière de part et d'autre du centre, interdite à la baignade depuis 1980, va être voué à une industrie dont la littoralisation n'est pas toujours justifiée et va se transformer en un vaste dépotoir de la ville : dépôts de phosphogypse<sup>10</sup>, décharge municipale, dépôt de margine<sup>11</sup>... Cette option va s'affirmer davantage par

---

<sup>10</sup> Les résidus des transformations de phosphate occupent un espace de plus de 80 ha sur une hauteur de 14 m sur le littoral nord de la ville et de même sur le littoral sud.

<sup>11</sup> Les margines sont formées par les eaux résiduelles de la trituration des olives où en plus des odeurs dégagées, elles représentent une gêne environnementale.

l'aménagement des zones industrielles littorales comme la Poudrière 1 et 2, la zone de Madagascar et plus tard en 1997, celle de Thyna. La mer méditerranéenne, partie prenante de l'histoire économique, sociale et urbaine de la ville, va s'éclipser du paysage urbain et la ville va être coupée de son littoral en tant qu'écosystème de loisir et de détente.

A tout cela s'ajoute, des activités industrielles et de services qui ont défiguré le paysage urbain et ont contribué à la dégradation du cadre de vie; ateliers, réparation de cycles, mécaniques, savonneries... Tout a été fait comme si le dynamisme économique était l'antonyme d'un cadre de vie décent et propre.

### **3. LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU GRAND SFAX**

Engagée depuis 2002, la stratégie de développement du Grand Sfax (SDGS 2016) qui a prolongé la lignée du SDAGS 1998, mais dans une approche plus participative a affiché l'intention de faire de la ville à l'horizon 2016, une métropole méditerranéenne compétitive et durable. Si la compétitivité renvoie à la mise à niveau du tissu économique urbain de la ville, la durabilité implique un aménagement qui soit profitable pour tous (maîtrise de l'étalement, revalorisation du patrimoine, accès aux équipements et infrastructures pour les différentes catégories sociales...).

La SDGS (2016) a prôné pour la première fois une approche participative, basée sur la gouvernance métropolitaine. C'est ainsi que toutes les communes étaient impliquées dans l'élaboration de cette stratégie qui a réuni aussi pour la première fois les différents acteurs de la ville, l'université et la société civile.

Les expériences précédentes ont montré que la réalisation de ces objectifs ne peut se concrétiser par la seule mise en place de documents d'orientation dont l'exécution sera confiée aux communes ou à l'autorité de l'Etat, mais qu'une approche participative impliquant les différents acteurs est plus que nécessaire. Cependant, ce mode de gouvernance s'est avéré difficile à réaliser à cause de la persistance de structures archaïques, de manque de tradition et de la faiblesse de la société civile.

#### **3.1 La gouvernance : cadre général**

A l'instar des autres pays, les années 1990 ont inauguré pour la Tunisie une nouvelle période de gestion et d'aménagement des villes. Le modèle de développement basé sur la centralité de l'Etat n'est plus fonctionnel à cause de la raréfaction des ressources de l'acteur public et la complexification des problèmes urbains.

Les plans directeurs urbains et les schémas d'aménagement qui reflétaient la primauté de l'ordre public dans l'organisation de l'espace urbain, vont progressivement céder la place à un nouveau discours basé sur la gouvernance participative. Les Agendas 21, les études stratégiques de développement des métropoles dont celui de Tunis et Sfax reflètent dans une certaine mesure les nouvelles orientations.

Dictée par la complexification des problèmes urbains et le désengagement forcé de l'acteur public, en tant qu'agent économique et entrepreneur du domaine du développement urbain, la gouvernance apparaît comme un mode de gestion et de prise de décision sous contrainte.

Le développement démographique et spatial de ces grandes agglomérations est survenu dans un temps où l'État s'est montré affaibli dans ses assises foncières et financières et il est devenu incapable de continuer comme par le passé à diriger le développement urbain par l'injonction des ressources et le lancement des programmes urbains de grande envergure.

Au temps de la mondialisation, cette crise de la planification urbaine centralisatrice va devenir de plus en plus profonde par le fait qu'aucun transfert significatif de compétences, aux échelons locaux, n'a été pris jusqu'ici pour relayer les carences de l'acteur public. Des facteurs politiques et institutionnels continuent de s'opposer à la gestion citoyenne et participative de la ville.

#### **3.2 Les facteurs politiques**

Espace de pouvoir et de reproduction du système, la ville a été toujours la chasse gardée de l'État où l'habitant usager, considéré comme un simple consommateur de services, n'était pas reconnu comme acteur urbain à part entière. Le système était plutôt fondé sur une élite politico-technico-administrative qui planifie et entreprend les diverses actions pour les "citoyens".

Les soucis de l'Etat qui se justifie et tire une partie de sa légitimité à travers ses interventions dans l'espace urbain, font que plusieurs obstacles continuent d'entraver la passation des pouvoirs dans ce domaine vers les échelons inférieurs. De même, que les limites objectives de ces niveaux constituent aussi des contrariétés devant le transfert.

Ainsi, la gestion participative des affaires de la cité, n'a jamais été reconnue comme mode de gestion. Les rapports habitant-usager-commune sont des relations le plus souvent dominées par une méfiance réciproque. Pour l'habitant, la commune est assimilée à l'ensemble des organes autoritaires de l'État qui exerce son pouvoir par l'intermédiaire de l'octroi de l'autorisation de bâtir, d'occupation des locaux et de l'exercice des activités économiques dans son périmètre ; elle est aussi une administration de perception d'impôts multiples.

Depuis quelques années, une réforme du système électoral a permis aux mouvements et partis d'opposition de bénéficier de 20% des sièges communaux indépendamment de leur score au scrutin. raison de 20% dans les conseils municipaux. Cependant, la faible tradition d'exercice de pouvoirs de ces organisations et leur faible représentativité ne pèse pas dans la gestion des affaires des villes.

La faiblesse problématique de la société civile se manifeste aussi par la carence en associations civiles représentatives. A Sfax, en dehors de l'Association de sauvegarde et de protection de la nature (APNES) créée en 1980, il n'existe pas d'autres associations qui s'intéressent à la ville, au cadre de vie et à la gestion de l'espace urbain. Malgré les actions entreprises par des structures civiles, comme certains comités de quartier (embellissement, propreté), leurs impacts sur la gouvernance restent minimes. En effet, ces comités soumis sous l'autorité du Gouverneur ou du Délégué qui nomme et approuve leurs membres, ne sont pas des associations au sens juridique et sont dépourvus de statut légal.

### **3.3 La ville : un espace de rencontre des pouvoirs**

La ville continue à être l'espace de rencontre de plusieurs niveaux de pouvoirs; des pouvoirs qui se complètent, s'entrecroisent mais se contredisent et s'opposent parfois. Plusieurs acteurs revendiquent le pouvoir sur la ville et l'orientation de son aménagement.

Le pouvoir politique est assuré par l'Etat et ses représentants, à travers les larges prérogatives du gouverneur qui approuve les plans d'aménagement et contrôle les communes par l'intermédiaire du bureau des affaires municipales. Dans son périmètre administratif, le Gouverneur est le représentant du Chef de l'État ; toutes les administrations régionales lui sont subordonnées.

Depuis les années 1970, les organismes publics nationaux intervenant dans l'espace urbain ont connu un développement important et parfois même exagéré. Certains sont anciens comme la société nationale d'électricité et de gaz (STEG), la société nationale de distribution des eaux (SONEDE), la société nationale immobilière de Tunisie (SNIT), l'office d'assainissement (ONAS), d'autres remontent à 1973, comme l'agence foncière d'habitation (AFH), l'agence foncière industrielle (AFI), l'agence foncière touristique (AFT) ou plus récente comme l'agence nationale de protection de l'environnement (ANPE), l'agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL). Ces organismes sont dotés de larges prérogatives, de pouvoirs et moyens en matière de planification, d'équipement et de gestion du territoire de la ville.

Le développement des organismes publics, souvent justifié par le nécessaire économie d'échelle et de concentration des moyens techniques et humains, limite considérablement le pouvoir des collectivités et ne favorise pas l'émergence de nouvelles formes évoluées de concertation et de coopération entre les acteurs urbains concernés. Ce développement se réalise le plus souvent au détriment des pouvoirs communaux et de leurs partenaires urbains qui ont très rarement la capacité de négocier ou de transiger avec ces opérateurs publics et encore moins celle d'orienter leurs investissements, d'infléchir leur politique de tarification et de facturation des services assurés (FNVT, 2002).

Les différents offices et services qui représentent l'administration centrale et les ministères de tutelle ont des interventions généralement déterritorialisées, parce que fixées à l'échelon national. Le pouvoir municipal se trouve le plus souvent court-circuité par ces interventions. Ainsi, l'institution des PIF à la limite des territoires de Gremda, Sakiet-Ezzit et Sidi Mansour était prise au niveau central sans que les communes concernées ne participent à un tel choix.

### **3.4 Les pouvoirs communaux**

Ils concernent un large éventail d'actions qui touchent l'infrastructure à l'intérieur du périmètre communal, la gestion des déchets, la mise en place et l'entretien des équipements. Directement liées à l'espace urbain, les communes sont portées responsables, par le citoyen, de la propreté, de l'entretien des routes et des chaussées, des espaces verts, de l'éclairage public, même si certaines interventions ne relèvent pas des compétences municipales.

### **3.5 La société urbaine**

Formée d'une multitude d'acteurs, la société urbaine n'est pas homogène. Les acteurs sociaux sont le plus souvent porteurs de projets urbains qui reflètent leur position et leurs intérêts socio-économiques divergents et parfois opposés.

Les associations patronales et les promoteurs pour qui l'usage économique de l'espace prime sur le social se trouvent le plus souvent en conflit avec l'ensemble de la société urbaine. Pour ce groupe, la gouvernance est synonyme de privatisation des services publics et d'ouverture de l'espace urbain, considéré comme objet économique, au capital. Le discours trop économiste de ces acteurs n'accorde pas d'importance aux impératifs sociaux.

Alors que la société urbaine milite pour un littoral propre dégagé des sources de pollution, les industriels font des pressions pour qu'une partie de la zone des salines qui jouxte le port abrite une zone industrielle ou d'activité qui pallie les carences de la zone industrielle aménagée de Thyna, jugée excentrique et éloignée de la ville.

## **4. L'INTERCOMMUNALITÉ**

Dictée par l'évolution de l'espace urbain dont l'émergence des agglomérations multi-communales (Grand Tunis, Sfax, Sousse), l'intercommunalité est un phénomène relativement récent en Tunisie. Dans le cadre de la politique de mise à niveau de la gestion municipale, plusieurs mesures d'encouragement qui portent sur le volet financier et législatif, ont été entreprises par l'État pour promouvoir la coopération entre les communes.

Néanmoins, en dépit des mesures incitatives entreprises par l'État, l'intercommunalité reste faible et limitée. Elle est confrontée à plusieurs obstacles dont le facteur législatif, la nature et les limites du pouvoir communal, les moyens mis en œuvre et les visions très "localiste" de certains élus.

Même si ces dernières années plusieurs actions intercommunales ont été initiées tel que l'aménagement d'une grande décharge municipale intercommunale, la mise en place d'un abattoir régional, des actions d'embellissement des espaces de contact entre communes ; ces dernières se trouvent bloquées par l'absence d'une institution supra communale.

Cependant, à la différence des autres agglomérations multi-communales, l'intercommunalité à Sfax est entretenue par un sentiment d'appartenance à une seule ville et à un seul territoire. Cette identification globale est entretenue par l'imbrication des territoires de la ville et par la présence de problèmes communs qui touchent la totalité de l'aire urbaine de Sfax ; comme les atteintes et les dégradations de l'environnement, le problème du transport et les carences en équipements. Ainsi, la pollution industrielle générée par les industries chimiques et qui touche principalement la commune de Thyna et de Sfax, est ressentie par les communes éloignées comme Sakiet-Ezzit et Sakiet-Eddaier<sup>12</sup>.

Ce sentiment d'appartenance à un même territoire métropolitain limite en quelque sorte les revendications et les visions localistes. La mobilité comme la configuration de l'espace font que les gens se voient confronter à des problèmes qui dépassent le simple cadre communal. Même si certains problèmes sont ressentis différemment, les revendications touchent l'ensemble de la métropole et même de la région.

L'accroissement de la mobilité et la division fonctionnelle de l'espace font que la majeure partie des habitants est partagée entre deux ou même plusieurs communes à la fois: espace de travail, espace de résidence, où le plus souvent, la commune de Sfax considérée comme commune mère occupe une place privilégiée.

---

<sup>12</sup> Les réunions organisées par la SDGS ont montré que la dépollution représente la revendication principale des élus et de la société urbaine même dans les communes éloignées et relativement à l'abri.

A l'interdépendance fonctionnelle des territoires de la ville, s'ajoute la continuité spatiale. Avec le développement et la densification, les bandes de discontinuités qui marquent les frontières entre les communes tendent à se remplir, formant une aire urbaine continue.

Cependant, la continuité de l'aire urbaine ne peut pas dissimuler la fragmentation communale qui se projette dans l'espace par un niveau d'équipements et d'infrastructures différentes d'un lieu à un autre. Il est très fréquent de voir comment les espaces de juxtaposition, telle une rue est goudronnée ou éclairée en partie parce qu'elle relève de deux communes différentes.

Des conflits de frontière s'observent parfois pour ce qui est collecte de déchets dans les zones à limites floues. Les conflits peuvent entraver le bon fonctionnement de certains réseaux. Conscients des conflits qui peuvent entraver le bon fonctionnement d'un ouvrage urbain et lors de la mise en place du canal de protection de la ville contre les inondations et dont le tracé passe par plusieurs territoires communaux, les bailleurs de fond ont exigé la mise en place d'une structure déterritorialisée pour la gestion de l'ouvrage. Une administration de l'hydraulique urbaine a été créée pour la propreté et la gestion du canal.

## **CONCLUSION**

A l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle, Sfax a entamé une nouvelle étape de métropolisation dont les manifestations n'ont pas tardé à se manifester ; un étalement excessif de l'agglomération, une prolifération de l'habitat spontané et une péri urbanisation dont l'étendue spatiale représente le tiers de l'aire urbaine.

Cette métropolisation avec son corollaire d'exclusion socio-spatiale a aggravé les problèmes d'infrastructures et d'accès aux équipements pour les différentes catégories. Les territoires communaux et extra communaux qui forment l'aire urbaine tendent à se fragmenter menaçant ainsi l'unité de la ville.

Ces évolutions récentes ont toutefois remis en cause le modèle urbaine traditionnel qui confiait à la seule puissance publique la responsabilité de la gestion de la ville. La gouvernance implique désormais que les citoyens se mobilisent à l'échelle de l'agglomération pour trouver les réponses aux différentes préoccupations.

Les incitations de l'acteur public pour la promotion de la coopération entre les communes d'un même territoire urbain n'ont pas donné les résultats escomptés. En l'absence d'une institutionnalisation du gouvernement de l'agglomération toute tentative de réformes et de redistribution des pouvoirs dans la ville n'aura pas la chance d'aboutir. Il faut œuvrer pour une institution négociée qui soit le produit de concertation entre les différents acteurs et qui coupe avec les structures bureaucratiques imposées.

La gouvernance, telle qu'elle a été définie dans son cadre libéral sous le prétexte de démocratisation de la gestion des espaces, tend vers un effacement du rôle de l'acteur public. Elle implique aussi l'établissement de nouveaux partenariats, sur un plan horizontal comme sur un plan vertical, et une redéfinition des règles et des principes de l'action publique.

Cependant, la préservation du rôle d'un Etat fort, mais ouvert et négociant, est un garant d'équité et d'intégration socio-spatiale. Au processus d'éclatement, de fragmentation répond un processus de recomposition et d'intégration des territoires.

## **BIBLIOGRAPHIE**

ASSOCIATION DE SAUVEGARDE DE LA MÉDINA DE SFAX (2002): La Médina de Sfax entre préservation et développement, (document non publié)

BELAREM. M, 2002: la mise en œuvre d'un système d'informations géographiques pour la gestion des déchets solides dans les communes du gouvernorat de Sfax. Diplôme d'Etudes Approfondies. Université de Tunis, faculté des Sciences humaines et sociales, 173 pages.

BENNASR. A (1998): la répartition des prix fonciers urbains à Sfax. *Revue Géographie et Développement*, numéro : 14. 24 pages

BENNASR.A (2004): L'étalement urbain de Sfax. *Revue Tunisienne de Géographie*, no 36 (A paraître), 39 pages.

FEDERATION NATIONALE DES VILLES TUNISIENNES (2002): Programme de gestion urbaine: Intercommunalité, notes de concept (non publié).

GUMUCHIAN. H et al (2003): Les acteurs, ces oubliés du territoire. *Anthropos, ECONOMICA*.

INSTITUT NATIONAL DES STATISTIQUES (1966, 1975, 1984,1994, 2004): Recensement général de la population et de l'habitat.

MEGDICHE. T (1985): Les processus de la croissance urbaine dans la périphérie de Sfax. Thèse de doctorat de 3<sup>ème</sup> cycle. Toulouse.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1998): Schéma Directeur d'Aménagement du Grand Sfax (SDAGS,1998), Rapport final. 223 pages.

MINISTÈRE DU TRANSPORT (1998): Plan Directeur de Transport du Grand Sfax (PDTRGS: phase II Plan à long terme, 68 pages +annexes. CIDES

MUNICIPALITÉS DU GRAND SFAX (2004): Stratégies de Développement du Grand Sfax. (SDGS), rapport de la phase diagnostic.

MUNICIPALITÉS DU GRAND SFAX (2005): Stratégies de Développement du Grand Sfax. (SDGS), rapport de 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> phase.