

Université de Tunis

Faculté des Sciences Humaines & sociales

94, Boulevard 9 avril – 1007 Tunis

Tel : 71560950 – fax : 71567551

L'aménagement du territoire

Principes & approches

Amor Belhedi

2010

Sommaire

Introduction

L'aménagement du territoire : Notion et nature

Aménagement du territoire, espace et société

Finalités et objectifs de l'aménagement territorial

Les échelles de l'aménagement

Les moyens

Les étapes de l'aménagement territorial

Les perspectives

Bilan des politiques d'aménagement territorial

L'aménagement du territoire : Discours et pratiques

L'aménagement du territoire en France

L'aménagement du territoire en Tunisie

L'espace rural

Aménagement et développement local

Quelques définitions de l'aménagement du territoire

Lexique de base

Bibliographie

Introduction

Chapitre Premier

L'aménagement du territoire

Notion et nature

Bien que l'action d'aménagement est très ancienne , elle est liée à la présence de l'homme sur la terre qui a cherché toujours à s'adapter à son milieu, de transformer l'espace qu'il occupe, l'aménagement du territoire est très récent dans son acceptation récente, il remonte aux années 1930 avec les travaux de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) (1932) et la Tennessee Valley Authority (TVA) de 1933 ; tandis que les grands travaux d'irrigation remontent à l'Antiquité. Mais ce sont surtout les années 1960 qui donnent naissance à l'aménagement avec la mise en place de grands travaux, de vastes programmes et la création d'institutions appropriées.

Les collectivités ont été amenés souvent à agir sur les espaces qu'elles occupent ; conquête de terres, bonification, aménagements hydro-agricoles, construction de routes, de ponts et de viaducs... On peut citer les Pharaons, l'empire romain, les bastides du Moyen âge, les villes de l'Andalousie musulmane, les travaux hydro-agricoles dans les oasis...

On en trouve les traces de l'aménagement dans la plupart des civilisations du monde méditerranéen, africain, indo-chinois, indou ou latino-américain. On a affaire ici à des aménagements spontanés menés par les différentes collectivités pour s'adapter à leurs espaces et le maîtriser.

Dans le sens moderne, l'aménagement est l'action programmée de grande envergure menée souvent par le pouvoir

Plan

- 1- L'aménagement
- 2- Le territoire
- 3- L'aménagement du territoire
- 4- Quelques définitions de l'aménagement
- 5- Aménagement et géographie

1- L'aménagement

L'aménagement est cette action volontaire, consciente, programmée d'une collectivité sur son territoire qui consiste à modifier, rectifier, corriger, adapter et transformer un espace donné en vue d'un objectif déterminé. Aménager une salle, un bureau, une chambre, une ville ou une région.... L'aménagement se définit toujours par rapport à un objectif bien clair. On n'aménage pas sans une finalité précise.

L'aménagement correspond à une volonté, notamment collective, de corriger les déséquilibres d'un espace, local, régional, national voire supra-régional et s'appuie sur le volet appliqué de la géographie à côté des autres disciplines comme l'économie, la sociologie, le droit... Il suppose une conception globale de l'ensemble d'un territoire, une analyse à la fois rétrospective (bilan) et prospective (perspectives). C'est une véritable synergie des disciplines et des compétences comme la géographie, l'économie, la sociologie, l'urbanisme,

le droit, le paysage, l'agro-économie.... L'aménagement est transdisciplinaire ou du moins multi-disciplinaire qui regroupe plusieurs savoirs-faires. Il concerne aussi toutes les sphères de la collectivité qu'elle soit locale, régionale ou nationale : les différents départements, les ministères, les organismes spécialisés comme la DATAR en France ou la DGAT en Tunisie qui a pris la relève sur la DAT des années 1960-70. L'aménagement est d'une certaine façon une projection de la société dans le futur, c'est la conception de la société de demain.

Des termes sont centraux : la collectivité, le territoire, la finalité, les moyens, la transformation, la conception, la projection...

Aménager : *Disposer, modifier, transformer, organiser un espace pour assurer une fonction, permettre un usage donné, améliorer une fonctionnalité ou un cadre de vie. Re-structurer un espace en exploitant les atouts afin d'assurer le bien être du groupe social. On pourrait dire que aménager c'est restructurer et réorganiser le territoire*

Déménager : *Transporter, déplacer, changer l'emplacement, le site et la localisation*

Ménager : *Traiter avec douceur, modération et économie de manière à ne pas compromettre la santé ou la situation, vexer quelqu'un, mettre en danger quelque chose*

2- Le territoire

Le terme territoire provient du latin *territorium*, lui-même dérivé de *terra*, la terre (globe terrestre, matière, sol, continent, contrée). Il signifie « morceau de terre appropriée ». Il a donné naissance au mot « terroir » et territoire.

Trois sens du terme « Territoire »

Trois sens peuvent être donnés au terme « territoire » dont les deux premiers sont neutres qui ne renvoient pas au rapport à la société et le terme territoire est plutôt l'équivalent à celui d'espace, voire pays : analyse, dynamique territoriale = spatiale

- Un découpage administratif donné : un espace ayant une autorité compétente mais n'ayant pas une forte homogénéité de population : on parle des « territoires du Nord-Ouest » ou « du Yukon » au Canada par exemple. C'est un espace qui n'a pas encore un statut très précis comme les « DOM-TOM » autrefois ou les « Territoires occupés » de la Palestine...

- Un espace délimité et contrôlé par une autorité (un Etat) qui forme souvent une nation et/ou un pays. On parle du territoire national, du territoire tunisien ou français... Les Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) correspondent à ces deux sens à la fois. Avec la décolonisation, le terme de pays tend à remplacer celui de Domaines ou de Territoires. L'Etat possède l'autorité territoriale qui s'exprime par des lois territoriales qui s'appliquent à l'ensemble du territoire.

- Un espace socialisé, approprié par ses habitants quelle que soit sa taille avec une mémoire, une pratique et une représentation de cet espace. Il est l'œuvre de la société indépendamment de sa nature physique, la présence de ville... Les territoires du quotidien correspondent aux parcours habituels des individus ou des catégories sociales. Les processus de socialisation et d'appropriation sont sollicités en intégrant la temporalité (représentation du temps vécu à travers l'expérience par la conscience). L'appropriation peut être datée, elle commence dès qu'on se réclame d'un tel ou tel territoire. Le massif central, en France, n'existait pas avant le XIX^e. Le terme territoire n'est pas neutre et fait de la géographie par exemple une science sociale avant tout.

Le territoire évoque l'idée de domination et de gestion d'un espace par une puissance dont l'autorité, la légitimité et la puissance découlent de ce contrôle territorial. Le caractère interventionniste se retrouve derrière les opérations d'aménagement territorial.

Le territoire a un sens juridique fort auquel trois idées peuvent être associées : la domination liée à un pouvoir du prince, l'aire dominée par ce contrôle territorial, les limites matérialisées par des frontières. C'est de sens que dérive l'utilisation géographique du terme empruntée à l'administration : aménagement du territoire. Tout groupe social assure sa reproduction sexuelle et spatiale, il s'approprie et organise une portion de l'espace pour permettre cette reproduction, voire sa survie. Le territoire est ainsi la portion de l'espace terrestre, appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux. L'appropriation peut être sous forme d'une auto-référence culturelle adoptée et intériorisée par le groupe social et souvent positivée (ce qui rejoint un peu la notion de terroir) : le jerbi associé au commerce... Elle peut résulter aussi d'une représentation externe avec son versant négatif : le côté recherche de profit, calculateur... L'appropriation peut être naturelle (vallée de Chamonix, Khmir, Gammouda...), historique (Sahel...), politique (Europe, USA...).

La conception actuelle remet en cause l'idée de territoire, le territoire est de plus multiscalaire avec un emboîtement complexe du local au mondial en rapport avec l'extérieur.

En s'inspirant de l'éthologie animale, le territoire est l'aire d'extension et de domination d'un groupe ou d'un clan, d'une fraction, d'une tribu, bref d'un pouvoir donné. La prise en possession et la défense d'un espace donné. La territorialisation est le processus et la conduite suivie pour prendre possession d'un territoire et le défendre, le processus de transformation d'un espace en territoire.

Roncayolo M (1990) et Lévy J et Luscault M (2003, 481) défendent le primat des échanges sociaux dans les constructions territoriales et l'importance de l'espace social, évoquent le risque de la transposition éthologique en géographie sociale et la réduction au monde animal.

Le territoire est une portion de l'espace terrestre dans ses rapports avec la société qui l'occupe et l'aménage en vue de satisfaire ses besoins. C'est « *la portion de la surface terrestre, appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux* » (Le Berre M, 1992). Il implique trois conditions : l'appropriation (physique, juridique, symbolique), la double appartenance et l'identification (Belhedi A 2006). Configuration, interaction et représentation au niveau matériel et idéal constituent le territoire défini comme « *la projection d'un système d'intentions humain sur une portion de la surface terrestre* » (Raffestin C 1986) par les différents acteurs en place en fonction de leurs statuts et leurs stratégies, comme le résultat de l'articulation entre les projets les intentions et les réalisations.

La territorialisation s'opère dans la relation appropriation/identité à travers le vécu individuel et collectif, les éléments matériels et idéels. La territorialité des individus, agents et acteurs s'exprime dans leurs comportements. Le territoire est un espace conscientisé au même titre que la classe sociale : « *le territoire est à l'espace ce que la conscience de classe, ou plus exactement la conscience de classe conscientisée est à la classe sociale potentielle : une forme objectivée et consciente de l'espace* »¹. Tout groupe gère et aménage ce territoire qui possède une unité de fonctionnement assignée par le groupe qui l'occupe, il en résulte un territoire doté d'une unité spatiale et d'une stabilité relative dans le temps (Le Berre M 1992).

¹ Brunet R. – Mondes nouveaux, p 35

Les territoires sont emboîtés, Jerba constitue un territoire appartenant au Sud Est, au Sud, à la Tunisie littorale, la Tunisie, le monde arabe, l'Afrique du Nord, la Méditerranée et l'Afrique... Les réflexes territorialistes sont par conséquent emboîtés, le nationalisme est une forme de territorialisme qui n'est pas incompatible avec « l'esprit de clocher », le régionalisme en est un autre territorialisme qui peut entrer en conflit avec l'échelle au dessus.

Les territoires peuvent être aussi continus ou *discontinus*, les nomades disposent de territoires à géométrie variable, mobiles dans le temps mais périodiques, donnant lieu à un « espace réticulé » dont le fondement est le groupe social. Le semi-nomadisme est une forme intermédiaire de fixation du territoire avec un territoire continu et fixe, un territoire discontinu et saisonnier souvent peu habité sous forme d'annexe : bled Ségui et Chareb au Sud où céréaliculture et élevage extensif dominant.

Le territoire renvoie toujours au travail humain contrairement à l'espace. C'est une réordination de l'espace, un espace informé par la sémiosphère (ensemble de signes et de traduction utilisés dans le rapport à l'extérieur) sous forme de mailles, nœuds et réseaux qui commandent l'écogénèse territoriale (Raffestin CI 1986).

Le territoire est un *système complexe et ouvert* avec les différents concepts d'organisation, régulation, centralisation, solidarité, compétition, individualisation, ce qui permet de relativiser la notion d'appropriation et explique les discordances objectifs/résultats et que des configurations identiques résultent de processus différents et vice versa. Le territoire est alors un système *auto-organisé* où l'ensemble n'est pas la somme de ses parties.

Le territoire est indifférent au *scalaire* contrairement à la région (niveau méso-spatial ou sub-national) ou au pays (niveau local et national), mais le niveau national est souvent impliqué avec son corollaire l'Etat et la dimension politique. Le territoire « *se repère à différentes échelles de l'espace géographique* », selon Di Méo qui adopte une posture syncrétique ralliant l'objectif au subjectif : « *On retiendra deux éléments constitutifs majeurs du concept territorial ; sa composante espace social et sa composante espace vécu* » (Di Méo G, 1998).

Le territoire est une « maille de gestion de l'espace », « un espace approprié et conscientisé » qui le rend proche de patrie, nation qui se charge du contrôle (défense, DST, limites...) et de l'aménagement. « *La notion de territoire est donc à la fois juridique, sociale, culturelle et même affective* » et dépasse celle d'espace, de terroir, il n'est pas de nature individuelle (Lévy J et Lussault M, 2003, 480) avec un attachement positif (idem. p.481) donnant lieu à un espacement/solidarité, sécurité/reproduction, rapport groupe/ressources. Le territoire correspond enfin à des lieux reliés par des réseaux qui les irriguent à travers le capillaire qui lève la contradiction aréal/réculaire « *et c'est pourquoi l'aménagement du territoire devrait le soigner particulièrement, au lieu de se limiter aux « gros tuyaux, ceux des infrastructures lourdes* » (idem, 481).

L'appropriation renvoie à la notion d'acteurs et on peut y voir deux approches : l'approche fonctionnelle qui fait que le territoire est créé par le jeu des différents acteurs sans qu'il y ait forcément intentionnalité. L'approche politique, au contraire, suppose la présence de l'intentionnalité, le cas bolivien et des pays décolonisés en général est indicatif :

- Le cas bolivien est indicatif, le sentiment national est né de la défaite de la guerre du Pacifique 1879-1884 qui lui fait perdre la bande d'Arica, seul accès à la mer ce qui a conduit à

l'enclavement et la remise en cause de la capitale historique Sucre, trop éloignée d'Arica et le déplacement de fait à La Paz, capitale économique : il y a un musée du littoral à La Paz qui symbolise cette territorialisation. Cette distinction pose cependant le problème de l'intentionnalité territoriale des acteurs en général en exploitant les références culturelles ou politiques ?

- La décolonisation n'a-t-elle pas créé des territoires à travers le processus de libération et de lutte pour l'indépendance au grès des limites coloniales imposées souvent aux populations autochtones qui, avec le temps, adoptent les nouvelles références et s'auto-approprient les espaces correspondants.

Bien que le terme aménagement du territoire est assez ancien², le terme *territoire* a été revitalisé après les années 1980 dans la géographie universitaire (il n'existe pas dans le dictionnaire de P George 1970). L'ouvrage de Jean-Paul Ferrier est indicatif (1981)³.

3- L'aménagement du territoire

L'aménagement suppose la présence d'un territoire, d'une collectivité exprimée par un pouvoir ou une autorité qui dirige l'action de transformation et assure les arbitrages nécessaires.

L'aménagement du territoire désigne à la fois l'« *Action d'une collectivité sur son territoire, et le résultat de cette action. C'est l' « action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire, soit au niveau local (aménagement rural, urbain, local), soit au niveau régional (grands aménagement régionaux, irrigations), soit au niveau national (aménagement du territoire) »*. C'est aussi le « *résultat de cette action* » (Brunet R et al 1995, 29).

L'aménagement est une action raisonnée de la collectivité sur son territoire.

C'est l'action de *re-structurer* un espace donné en *exploitant les atouts et limitant les contraintes et les gaspillages par une utilisation rationnelle* de l'espace et des ressources, afin d'assurer le *bien être* du groupe social et *l'équité territoriale*. Le gaspillage est à la fois économique, spatial et humain tandis que l'équité se situe au niveau de l'homme, du citoyen, du producteur, du consommateur...⁴.

Plusieurs dimensions ou composantes contradictoires se dégagent de cette définition de l'aménagement et coexistent au sein de sa problématique :

a- La dimension économique : Utiliser les atouts revient à favoriser les points forts, la croissance là où elle est et ne pas casser le processus amorcé ce qui accroît les déséquilibres⁵. C'est en termes de croissance, de développement et d'efficacité que l'aménagement doit être pensé, conçu et mené. L'espace en tant que étendue et ressources devient de plus en plus rare, comment assurer une utilisation rationnelle, efficace sans gaspillage et sans sous-utilisation aussi ?

² En France, on créa en 1950 le « Comité de l'aménagement du territoire », en 1963 on institue la DATAR (Délégation de l'Aménagement du territoire et à l'Action Régionale). En Tunisie, c'est à la fin dans années 1960 qu'une Direction de l'Aménagement du Territoire a été créée (DAT) au sein du Ministère de l'Economie Nationale puis de l'Equipement (cf. Belhedi A 1992)

³ Jean-Paul Ferrier – 1981 : La géographie çà sert d'abord à parler du territoire.

⁴ Cf. Belhedi A – 1978 : Politique et aménagement urbain. Journée Géographique de l'A.G.T, FLSH, Tunis.

⁵ La croissance est différentielle, elle se manifeste à certains points précis de l'espace et se diffuse par la suite par un mécanisme d'interdépendance technique (sectorielle) et spatiale créant en première phase une aggravation des écarts et des déséquilibres. Cf. F. Perroux, L'économie du XX) siècle, J Boudeville : 1968 : Polarisation et aménagement du territoire.

Il s'agit ici d'utiliser rationnellement l'espace et les ressources en cherchant la distribution optimale de la population, des villes, des activités et des infrastructures sur l'ensemble du territoire en exploitant les atouts et en limitant les contraintes.

b- La dimension sociale : Assurer l'équité territoriale reviendrait souvent à sacrifier la croissance d'où le gaspillage des ressources et des moyens qui sont souvent limités.

L'aménagement du territoire est « *L'action politique ayant pour but d'harmoniser le développement des régions, de lutter contre les déséquilibres industriels ou culturels et les inégalités* » Lexique des Sciences Soles. Dalloz, 7^e édition, 2000, Madeleine Grawitz.

Il s'agit d'instaurer un rapport, convivial, du moins acceptable, entre l'homme et son espace.

c- La dimension environnementale : elle consiste à préserver l'environnement et les ressources au vu de permettre un développement durable et un bien être pour la population concernée. Jusqu'au années 1980, l'environnement était la parent pauvre du développement et de l'aménagement et ce n'est qu'au début des années 1970 qu'on a commencé à prendre en compte la question de l'environnement. On peut citer ici le plan vert par exemple du Plan Régional d'Aménagement de Tunis en 1977 qui en constitue une pièce maîtresse. On s'est rendu compte qu'on ne peut plus se développer comme auparavant, en oubliant de préserver les ressources. En effet, l'espace lui-même est devenu une ressource rare qu'il convient de préserver et d'utilité d'une manière rationnelle.

d- La dimension spatiale : l'espace devenu lui-même une ressource rare, il convient de bien l'utiliser pour accompagner les trois premières composantes. En outre, il s'agit de doter le territoire concerné d'une structure spatiale viable. C'est une optimisation des répartitions spatiales.

e- La dimension stratégique : L'aménagement est avant tout une conception du futur, une vision stratégique de la société de demain, c'est une projection de la société de demain sur l'espace.

L'aménagement est aussi *une projection géographique de la société* de l'avenir permettant d'offrir à chacun un cadre de vie et d'activité décent dans un éclairage long terme permettant les décisions à court terme (Belhedi A, 1978, op. cité). Cette projection géographique est d'essence politique (Politique de Polis = organisation et gestion de la cité) qui pu privilégier l'une ou l'autre des dimensions citées ci-dessus selon le système politique, les acteurs en place et la nature du pouvoir bien qu'on affiche souvent le même discours quelque soit le régime (Belhedi A 1978, op. cité).

L'aménagement est un éclairage long terme de toute l'action spatiale de la société sur le court et le moyen termes. Il s'agit de déterminer la politique (objectifs, finalités) pour pouvoir fixer les mesures pratiques à prendre et les moyens à mobiliser (la stratégie).

La présence de ces composantes nécessite des arbitrages d'une instance qui tranche en fin de compte, fixe les priorités et arrête les décisions qui expriment en fin de compte la volonté collective, d'où le problème de la représentativité de ce pouvoir et de cette autorité : on retrouve ici la notion de compromis, de consensus et de citoyenneté qui sont des notions clefs. Comment assurer l'équité territoriale tout en favorisant la dynamique des espaces favorisés et en préservant le processus de la croissance économique ? Comment répondre aux besoins actuels tout en préservant ceux de la population à venir ?

Comment assurer conjointement une structure spatiale durable, un développement global, durable, viable, équitable, rentable, efficace et faisable ?

Comment répondre aux besoins quantitatifs de la société (croissance....) en même temps qu'aux besoins qualitatifs (développement, qualité de vie, bien être, progrès, environnement viable...) en préservant les ressources rares et l'espace viable).

4 - Quelques définitions de l'aménagement du territoire

On peut se référer à quelques définitions limitées de l'aménagement pour voir la nature et la tâche de l'aménagement :

a- Le Code de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme

Le Code de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme (Loi 94-122, du 28 novembre 1994), définit l'aménagement dans l'article 2 comme suit :

« On entend par aménagement du territoire, l'ensemble des choix, des orientations et des procédures fixés à l'échelle nationale ou régionale pour organiser l'utilisation de l'espace et même d'assurer notamment la cohérence dans l'implication des grands projets d'infrastructures, d'équipements publics et des agglomérations »

b- Définition d'Eugène Claudius-Petit

La définition que donne Eugène Claudius-Petit de cette nouvelle politique est la suivante :

« L'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique », in Pour un plan national d'aménagement du territoire, 1950.

Trois idées sont contenues dans cette définition :

- L'aménagement du territoire apparaît comme une exigence de justice spatiale : la correction des disparités (depuis Paris et le Désert Français de Jean-François Gravier, livre marquant de 1947, qui a un écho dans tout l'appareil d'État)
- L'aménagement du territoire apparaît aussi comme une exigence économique en termes de croissance d'efficacité et de développement.
- L'aménagement du territoire est une exigence technique qui introduit l'idée d'une spécialisation fonctionnelle des territoires (« en fonction de... »). Ralliant la polyfonctionnalité et la diversité, la technique avancée, propre et la moins coûteuse.

c- Le Conseil de l'Europe

Le conseil de l'Europe définit l'aménagement du territoire comme suit :

« L'aménagement du Territoire est l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société. Il est à la fois une discipline scientifique, une technique administrative et une politique conçue comme approche interdisciplinaire et globale tendant à un développement équilibré des régions et à l'organisation physique de l'espace selon une conception directrice ».

Charte européenne de l'aménagement du territoire, Torremolinos, Espagne, 1983⁶

Il est important de noter la dimension spatiale de la politique du développement dans tous ses volets. Il est à la fois une discipline, une méthode, une démarche et une approche qui intègre l'apport de nombreuses disciplines à la fois. Il est une technique administrative à travers les outils, instruments et procédures qui permettent la conception, la gestion et la gestion. Enfin, il est l'expression d'une représentation, une conception donnée, d'une politique bien déterminée du groupe social.

L'aménagement étudie l'espace de manière intégrée en tenant en compte les disciplines scientifiques des territoires urbains, ruraux et régionaux à la fois qu'il n'est pas souhaitable de séparer tant l'interdépendance est grande.

d- Autres définitions de l'aménagement du territoire

On peut citer quelques définitions de l'aménagement à titre indicatif ici qui montrent comment chaque définition met l'accent sur certains aspects

« Aménager le territoire, c'est prendre conscience de l'espace français comme richesse et comme devoir »

Edgard Pisani, Administration de gestion, administration de mission, Revue française de sciences politiques, n°2, avril-juin 1956, p. 315-330

« L'aménagement du territoire est l'instrument d'une démocratie moderne (...) Une démocratie moderne doit être une démocratie virile. L'aménagement du territoire lui offre un champ d'action et la possibilité de son épanouissement. Ce n'est pas la politique d'un groupe, d'un gouvernement ou d'un régime. C'est l'œuvre de la nation, une œuvre permanente qui déborde les soucis immédiats. C'est la croisade de tous les Français pour la conquête et la construction de leur avenir. C'est l'expression nouvelle de l'esprit civique. »

Philippe Lamour, 60 millions de français, Buchet/Chastel, Paris, 1967, p. 287-288

« Se sont effondrées bien des certitudes. La ligne droite, par exemple, a cessé d'être rationnelle aussi bien par métonymie (rectification d'un ruisseau = destruction des biotopes = absurdité) que par métaphore (chemin de grue = déshumanisation = fausse route). Le régional, le vernaculaire, les particularismes ont cessé d'être passéistes ; ils émergent à l'actuel et revendiquent l'avenir. »

A. Berque, Médiance de milieux en paysages, Montpellier, GIP-Reclus, 1990, 163 p.

« Par définition, le point de vue de la médiance réprouve tout aménagement allant à contre sens du milieu où il s'effectue ; c'est-à-dire tout aménagement qui négligerait :

a) La tendance historico-écologique de ce milieu.

b) Les sentiments éprouvés à l'égard de ce milieu par la société qui l'habite.

c) Les significations attachées à ce milieu par cette même société.

La bête noire du point de vue de la médiance, c'est donc, évidemment, l'expert plus ou moins international aux convictions blindées, avec son harnachement de recettes passe-partout donc déplacées où qu'il les applique [...] Cela n'est pas de l'aménagement, c'est du

⁶ Citée dans « Analyse comparative des politiques du développement territorial », 2009, Sinisa TRKULJA, Belgrade, Serbie.. Agro-Paris-Tech, Institut des Sciences et industries du vivant et de l'environnement. Thèse de Doctorat, version abrégée. 103p.

déménagement de territoire [...] Ces déménageurs ne sont pas seulement sourds et aveugles, irresponsables au sens où ils jouent, naïvement ou cyniquement, les apprentis sorciers sur le dos des populations et des écosystèmes ; ils déménagent au sens où ils déraisonnent. »

A Berque, *Médiance de milieux en paysages*, Montpellier, GIP-Reclus, 1990, 163 p.

« Action en principe volontaire et réfléchie d'une collectivité et surtout de ses dirigeants (et personnes relativement influentes) visant à mieux répartir sur son territoire de nouvelles activités économiques et culturelles » Lacoste Y, 2007.

« L'aménagement est l'ensemble des savoirs et des savoir-faire dont la construction et l'application servent à transformer et adapter volontairement des espace d'échelles (au-delà de celle du bâtiment isolé) et de types variés au bénéfice des sociétés qui les produisent et les occupent » (Lévy J et Lussault M, 61). Pris en ces termes, l'aménagement a toujours existé mais le terme dans une perspective d'un champ de connaissance et d'action est récent en France, le terme se diffuse à la faveur de la loi Cornudet de 1919 instituant les *« plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension »*.

L'aménagement est l'ensemble des méthodes et outils qui partent d'une situation donnée d'une région, d'un pays ou d'un espace déterminé en vue d'améliorer le cadre de vie et lui assurer un développement global par un éclairage à long terme des réalisations et programmes CMT en tenant compte des spécificités et des aptitudes de chaque espace. L'aménagement du territoire est exprimé par les projections géographiques de la société de demain, il est le développement global et cohérent des espaces selon leurs aptitudes, contraintes et spécificités.

L'aménagement du territoire regroupe les actions menées par les pouvoirs publics afin de favoriser le développement des régions formant le territoire national. Agissant sur une échelle plus vaste que la politique de la ville, l'aménagement du territoire porte sur *la disposition spatiale des hommes et des activités*. Il conjugue donc développement économique, habitat, transports et communications. L'aménagement du territoire est avant tout une politique. Spécialement en France, la notion étant même peu commune dans la plupart des pays européens où les pouvoirs régionaux et locaux disposent souvent de plus grandes latitudes d'organisation de leur territoire. Ainsi, en Allemagne on ne parle pas d'aménagement du territoire mais plutôt de « développement spatial » ou de « développement territorial » en Suisse.

Le territoire est ici placé au cœur d'une vision fordiste : à la division sociale du travail doit correspondre une division spatiale des activités. Cette vision trouve une concrétisation opérationnelle dans l'appareil d'État, notamment dans le système politico-administratif, avec la coexistence de deux ministères chargés des questions spatiales : l'aménagement du territoire et l'équipement (qui remplacera le MRU : ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme). Pour l'État, l'aménagement du territoire peut être considéré comme le volet spatial de la planification.

- On pourrait ajouter l'exigence territoriale en termes de solidarité et de globalité : le territoire étant une globalité solidaire, l'aménagement ne peut que l'être aussi. Le territoire est devenu un facteur de production et de là un facteur de développement structuré d'une certaine manière. L'espace n'est plus un simple support matériel neutre, sa structure physique même détermine les possibilités de son utilisation et ses contraintes. L'aménagement devient ainsi

un accompagnateur du développement, il le stimule, le favorise ou l'inhibe et le bloque. Quelle est la meilleure structure spatiale qui répond aux différents objectifs arrêtés ?

Le territoire doit être organisé de manière à ce que l'on trouve une fonctionnalité à l'enclassement socioéconomique. *Le territoire est alors un support de la croissance*. Le territoire est un système en poupées russes facilitant la division spatiale du territoire : il y a des territoires de commandement et des territoires de production (logique de la *déconcentration industrielle* à partir de 1954 : sortir les industries de Paris).

Une action sur le territoire peut conduire à la justice entre les hommes, c'est l'objet de l'aménagement du territoire « *comme une politique au service d'un projet de société : agir sur le spatial pour agir sur le social* ». C'est « *la dimension sociale des politiques territoriales* », au lieu de la dimension spatiale des politiques sociales. La distribution spatiale de la pensée publique et la discrimination positive des territoires en constituent les outils classiques.

Certains lient l'aménagement à la géographie et surtout à sa dimension appliquée mais le rapport n'est pas exclusif. Les deux champs s'entrecroisent mais se distinguent toujours.

5- Les principes d'aménagement

En France, où l'aménagement du territoire est conçu et réalisé par l'État national, le géographe Jacques Lévy distingue "quatre attitudes vis-à-vis- de la ville et de l'aménagement en France" (Lévy J et Lussault M 2001, 66-67) :

- Les Physiocrates, dont la logique d'action est le corporatisme et la valeur fondatrice est l'indifférenciation inégalitaire. La ville est une atteinte au principe d'harmonie par égalité des densités qu'il faut corriger
- Les Étatistes, dont la logique d'action est le dirigisme et la valeur fondatrice est l'indifférenciation égalitaire : uniformisation du territoire ou égale accessibilité au bien urbain.
- Les Libéraux, dont la logique d'action est celle du marché dérégulé et pour qui la valeur fondatrice est la différenciation inégalitaire
- Les Urbanophiles ou les développementalistes dont la logique d'action est portée par les Acteurs, et pour qui la valeur fondatrice de cette action est la différenciation égalitaire (Lévy, 2003). La ville est une configuration spatiale productive qu'il faut encourager

Parmi les principes d'aménagement, le *polycentrisme*, l'idée qu'un territoire doive s'organiser autour de plusieurs pôles, est un des plus récurrents alors le monocentrisme est plutôt rare à part les capitales (Brésil,..).

L'aménagement est avant tout *une politique de réorganisation volontaire de l'espace* en vue de répondre au mieux aux besoins d'un groupe social donné.

6 Aménagement et géographie

Il ne faut pas faire l'amalgame entre la géographie et l'aménagement même si les géographes ont beaucoup contribué à ce domaine et ce champ disciplinaire.

a- Deux champs séparés

Il ne faut pas confondre les deux champs disciplinaires qui sont totalement distincts même si certains prétendent que l'aménagement n'est que le volet appliqué de la géographie.

La géographie pourrait être définie comme *la science de la dimension spatiale des sociétés*, l'aménagement pourrait être défini comme *la science de l'ingénierie spatiale* qui étudie les projets et les opérations. Les termes anglais sont, à ce titre, plus explicites : *Town planning, Land planning, Country Planning*.

La géographie serait une science fondamentale tandis que l'aménagement s'occupe plutôt de l'action, il ne se réduit pas à une « géographie active ». C'est la science de la conception de l'espace des sociétés dont l'objet n'est pas l'espace mais les processus de conception et d'organisation (Brunet R et al 1994, 64).

b- L'aménagement : un champ très disputé par les différents corps et disciplines

En effet, les ingénieurs ont été à l'origine prégnants à travers la prépondérance des infrastructures (fortifications, ponts et chaussées...), les architectes et les urbanistes notamment en matière d'urbanisme, les géographes, enfin les écologues se disputent tout à tour le domaine de l'aménagement.

c- La finalité pratique d'une rencontre disciplinaire

L'aménagement est un champ de rencontre de plusieurs champs disciplinaires dont la structuration résulte de *sa finalité pratique* : organiser les espaces des sociétés à différentes échelles. Il ne se réduit pas à la géographie même si elle est appliquée. L'économie, l'histoire, la sociologie, le droit, l'ingénierie, les finances, l'écologie sont nécessaires à toute opération d'aménagement.

Chapitre 2

Aménagement, espace et société

L'aménagement, vise essentiellement **l'utilisation optimale de la structure spatiale**, son adaptation ou sa correction **au service d'un projet de société** qui préside à l'expérience de développement. Il devient nécessaire souvent, lorsque des signes de disfonctionnement du système apparaissent, lorsque l'espace devient un enjeu pour la maîtrise du système en entier ou lorsqu'il ne répond plus aux sollicitations du **système socio-politique** qui **se trouve en continuel dépassement**, contrairement à **la structure spatiale** qui, plus rigide, **constitue une force d'inertie**.

L'aménagement agit donc, sur une organisation spatiale donnée dans une perspective de développement. Les impératifs d'équilibre ou d'égalité visent en définitive, le dépassement des contradictions internes du système ?

Le futur prend ses racines dans le présent, voire la passé. C'est ainsi que le projet de société, même lorsqu'il s'agit de celui d'un groupe dominant, est une véritable projection, indissociable des forces en présence à une période donnée, il charrie de l'idéologie : une vision du monde qui implique inéluctablement son devenir. L'aménagement de l'espace constitue, à ce titre, **un véritable enjeu social** ? N'assure-t-il la reproduction de la formation sociale actuelle ?

La structure spatiale est l'une des composantes les plus rigides, celle qui offre le plus d'inertie et de velléités de résistance longtemps après le système socio-économique qui l'a généré. **Il est dangereux de laisser donc l'organisation de l'espace à une évolution spontanée ou orientée de l'extérieur notamment pendant la phase de transition**. Ce danger est d'autant plus grand que le pays est sous-développé, petit et peu diversifié, dépendant ou laisse libres les mécanismes de marché. L'aménagement exogène vise, dans tous les cas, à encourager la production capitaliste, activer les échanges, la consommation et la monétarisation, d'élever la composition organique du capital, supprimer les autarcies et **d'acheminer le pays vers un commerce extérieur déséquilibré, seul garant d'une dépendance durable** (M. Santos 1978).

L'insertion à la division internationale du travail (DIT) s'opère par l'intermédiaire de l'organisation de l'espace, en lui conférant **une structure extravertie** par la localisation des activités productives surtout celles destinées à fournir un excédent exportable d'où le cercle vicieux de la détérioration des termes de l'échange, de l'endettement et de l'extraversion. Les rêves de libération du système se trouvent confrontés aux dures réalités de la DIT capitaliste.

L'espace en transition est un espace encore organisé par le système antérieur dont les caractères ont tendance à se maintenir et s'aggraver d'autant plus qu'en phase transitoire, il y a croissance parallèle des structures héritées (coloniales, néocoloniales...) et des structures naissantes (nationale, socialiste...).

La transformation des structures spatiales a un rôle politique primordial dans la mesure où l'espace représente, à la fois, la structure la plus résistante au changement mais aussi **la plus sûre pour orienter, d'une façon durable, le fonctionnement spatial, l'économie et la société**⁷. **L'organisation de l'espace constitue un instrument fondamental du projet de société.**

L'espace, même celui qui a été considéré souvent peu structuré, a résisté beaucoup plus que les autres secteurs dans les différentes expériences de développement (Tanzanie, Algérie, Démocraties Populaires ...) et le système antérieur contrarie le projet en agissant sur ces structures spatiales qui sont susceptibles de jouer le rôle de forces "contre-révolutionnaires" (M. Santos 1978), de forces d'inertie et de résistance. **L'organisation spatiale constitue donc un enjeu de taille qui ne peut être laissée au hasard, ni négligée, la destinée du groupe social en dépend largement.**

Les bouleversements subis par la société et l'économie tunisienne depuis 1956, conduisent à poser le problème du projet de société. Les illusions créées par l'indépendance ont laissé la place à la désillusion et à la remise en question des choix dont les implications spatiales constituent un enjeu. Par suite de la croissance démographique soutenue, du développement et de la diversification des activités économiques, de l'amélioration des niveaux de vie et de l'explosion, à la fois qualitative et quantitative des besoins, **l'espace est devenu une ressource limitée qu'il convient de planifier et de gérer efficacement.**

La diversification de l'économie d'un côté, la polarisation et la complexification croissante de la société, la multiplicité des acteurs et l'incohérence des choix effectués depuis 1956 de l'autre côté font que très souvent **l'espace se trouve au centre de conflits et de luttes pour l'affectation, l'attribution et l'appropriation.** Les zones de conflit entre l'agriculture et le tourisme, entre ce dernier et l'industrie, les fronts pionniers de l'urbanisation grignotant les espaces les plus riches où la collectivité a placé d'importants capitaux, les transferts de l'eau de l'intérieur au littoral sont autant d'exemples significatifs.

La Tunisie a atteint le point de ne plus se permettre une gestion au jour le jour de l'espace, une ressource devenue, de plus en plus, rare. Il s'agit alors d'assurer **une allocation rationnelle et optimale des ressources et de l'espace, d'organiser l'espace de manière à répondre aux besoins matériels et culturels de la collectivité.**

Cet espace constitue aussi une méga-structure rigide⁸ susceptible de contrarier, altérer, voire réorienter les efforts de développement; il convient de réorienter cette méga-structure. Il s'agit alors d'une "mise en condition" de l'espace. **L'aménagement constitue donc un enjeu de taille, au service du développement et d'un projet de société global et non un simple exercice graphique.** Encore faut-il que ce projet soit clair et que les choix soient appropriés !

Pour cela, l'aménagement doit s'accompagner d'**une volonté réelle de maîtrise et de changement.** Cette volonté est celle de la communauté et non celle du technicien qui, malgré sa bonne volonté, ne peut s'insérer que dans les interstices du pouvoir établi et de la logique bureaucratique sans en prendre parfois conscience. Cette volonté communautaire s'est trouvée jusque là écrasée, bannie et acculée au silence. Pour pouvoir s'exprimer, une démocratisation socio-politique s'impose dans la mesure où la volonté est inséparable de **l'adhésion** qui ne peut être que dans la liberté permettant à la communauté d'assumer son sort.

⁷- Nous avons eu l'occasion dans un autre travail de montrer l'importance des forces d'inerties dans le fonctionnement du système socio-économique et dans l'organisation spatiale. (Cf. A Belhedi, 1989, Vol I et II).

⁸- Idem. Cf. op. Cité.

Cette adhésion est indissociable de **la participation libre**, non seulement dans les discussions mais surtout, dans **la prise de décision**. La maîtrise est, elle aussi, inséparable du projet de société, d'un consensus qui permet d'accepter le changement, le sacrifice et la participation. A ce titre, **l'aménagement est indissociable du pouvoir** dans la mesure où **on aménage pour assurer et faciliter la reproduction**. Mais la reproduction de qui ? La **polysémie** est inévitable.

L'aménagement est cette **restructuration permanente de l'espace** sur une base de **rationalité, d'économie et d'équité** en vue du **bien être du groupe**. Mais quatre problèmes se posent à ce titre :

- **L'approche est fondamentalement contradictoire**, elle se fonde sur l'économisme qui consiste à utiliser rationnellement l'espace et les ressources, limiter le gaspillage, utiliser les atouts et les potentialités qui sont différentiels de nature, ce qui conduit à favoriser certains espaces plutôt que d'autres. Elle consiste aussi à assurer l'équité entre les hommes et les espaces, ce qui revient à sacrifier la croissance, d'où le gaspillage et l'utilisation non optimale des ressources.

- D'un autre côté, **la rationalité** est un paradigme qui permet l'arbitrage, les choix, les priorités, bref le pouvoir... Mais de quelle rationalité s'agit-il ? Celle du producteur, du consommateur, du citoyen, du technicien, du responsable ou de l'ensemble de la collectivité avec des arbitrages à opérer ?

- Enfin, le concept de **bien être** est tellement flou qu'il prête le flanc à des interprétations multiples, à chacun selon ses intérêts et la polysémie est de règle. Ce bien être est, à la fois, la quantité et la qualité; deux aspects qui ne vont pas forcément toujours ensemble !

- L'explosion des besoins de plus en plus insatiables, à un rythme exponentiel, fait de l'aménagement **un processus de réajustements constants et de restructuration permanente** comme est le cas du développement d'où **la nécessité d'une certaine souplesse et l'intérêt que revêtent les outils de gestion et de régulation**.

L'aménagement porte, en soi, **une pro-jction** de l'avenir, indissociable du projet de société, **vision éminemment politique**. De ce point, l'aménagement peut être au service d'un groupe (moyennant le voilement) comme de toute la collectivité selon le contenu de cette rationalité, du bien être et la manière dont a été faite cette pro-jction **avec ou sans** participation des concernés. Cette participation est loin d'être un simple slogan lancé. **On ne s'approprie pas un espace imposé, aménagé par les autres ou commandé de l'extérieur**; on peut le subir, dans la contrainte tout au plus !

Sur un autre niveau, l'aménagement comme le développement, ne peut-être **jugé que sur ses résultats** et non sur les intentions souvent pieuses, rationnelles et bénéfiques ! C'est selon le rapport de la population lésée, marginalisée ou laissée pour compte à celle qui en bénéficie qu'on peut juger une opération d'aménagement.

Conclusion

L'aménagement est loin d'être une question d'aménagement physique, une solution technique, il concerne plutôt les rapports sociaux : *« Il est vain de vouloir changer seulement l'espace pour transformer la société du quotidien. C'est au contraire en faisant surgir de nouveaux rapport sociaux que ceux-ci pourront modifier la relation des hommes à l'espace »*. Langumier J-F, 1974. Vers la fin du fétichisme de la ville, in *Projet*, 83, p.288. En se basant sur le cas chinois, l'auteur a montré comment les choix politiques de l'époque ont bouleversé

l'espace urbain et les relations villes campagnes en Chine en fixant les priorités et en réglementant les normes au niveau des services et du logement⁹.

La société crée son espace à son image, lequel espace joue le rôle de ciment social qui intervient dans l'organisation sociale dans son ensemble. De ce fait tout changement introduit dans l'espace contribue à désorganiser la société s'il n'est pas intériorisé, assimilé et accepté. L'organisation spatiale porte en elle le germe de la désorganisation sociale même momentanée et limitée lorsqu'elle est parachutée, imposée, non concertée. L'exemple des transferts de populations¹⁰ est indicatif à titre dans le cas d'opérations d'aménagement agricole lors de la construction de barrages par exemple (Nebhana, Sidi Saad, Aroussa, Habibia...) où des communautés se trouvent transplantées ailleurs avec le risque de cassures sociales et de fragmentation de groupes sociaux installés depuis des siècles, déclenchée par l'opération de transfert. C'est le cas aussi des opérations de rénovation urbaine où la population d'origine se trouve contrainte de se loger très loin des lieux centraux et métissée à des groupes nouveaux instaurant des sentiments d'étrangéité et d'isolement comme est le cas des opérations de Hafsia, Bab Souika ou Bab Saadoun à Tunis.

⁹ - Cf. BELHEDI amor, 1978 : Politique et aménagement urbain. Journées Géographiques de l'A.G.T ; Faculté des Lettres & des Sciences Humaines, Tunis.

¹⁰ Isnard H – 1978 : La géographie empirique. Annales de Géographie.

Chapitre 3

La finalité et les objectifs de l'aménagement

L'aménagement du territoire suppose une perception et une conception de l'espace à la fois. Les premiers aménageurs ont été les militaires et les politiques où la défense du territoire est au centre de la problématique. Vauban en France a été au XVII un bâtisseur des places fortes ; de nos jours aussi les espaces frontaliers font l'objet d'aménagements dans un but défensif. L'exemple de Rjim Maatoug en Tunisie est significatif.

Il a pour objet de corriger ou d'accompagner les effets spatiaux des activités humaines et en particulier des agents économiques. L'espace à aménager est souvent perçu comme un espace déséquilibré, désorganisé, mal ou peu équilibré. L'aménagement consiste donc à réorganiser cet espace.

La finalité et le but de l'aménagement du territoire sont essentiellement la *réorganisation de l'espace*.

1- Les objectifs de l'aménagement : un dilemme à résoudre

L'aménagement du territoire peut avoir des objectifs différents qu'il faudrait associer pour en assurer la cohérence, ces objectifs supposent une philosophie de l'agir et non du laisser-aller :

- mieux distribuer les activités et les populations sur le territoire,
- réduire les disparités,
- améliorer la performance globale ou celle de certains lieux

Cette nécessité de l'action s'impose même dans les systèmes les plus libéraux afin de corriger les effets pervers ou les aspects négatifs.

Les deux objectifs majeurs, et parfois contradictoires, des politiques d'aménagement du territoire consistent en *l'accompagnement du développement économique des territoires*, et en *la réduction des inégalités spatiales* en termes économiques ou sociaux. Ces objectifs sont réunis dans la formulation d'un *développement équilibré du territoire*, qui est énoncé dans nombre de documents de planification et de textes de loi

On peut distinguer quatre objectifs complémentaires pour l'aménagement du territoire qui ne sont pas toujours compatibles :

1- Le développement : c'est la recherche d'un développement cohérent et global des espaces en fonction des aptitudes et les données propres.

2- L'équité : il s'agit d'assurer à chaque citoyen un cadre de vie respectable en tant qu'être humain, citoyen, producteur, consommateur...

3- L'éclairage à long terme afin de justifier les décisions et les actions à entreprendre à court et moyen terme.

4- L'amélioration des conditions de vie du citoyen en matière d'habitat, emploi, transport...

La contradiction fondamentale est entre le soutien aux espaces en difficulté (justice spatiale) et l'impératif du soutien aux espaces performants censé consolider la performance globale du pays ce qui n'a de sens que si elle permet une certaine redistribution permettant de réduire les disparités autrement plus elles seraient plus accusées.

De ces deux finalités, il semble que la seconde l'emporte dans les faits et la première dans le discours sur l'aménagement dans la mesure où la seconde est moins contraignante. Peux-t-on aménager le territoire sans différencier les habitants ou aménager la société sans s'occuper de ses territoires ? Qui doit l'emporter : l'égalisation ou la performance ? La différence est-elle toujours productive et quelle différence doit-on préserver, favoriser, limiter ? Doit-on freiner la performance des espaces les mieux situés pour aider les espaces limités, fragiles et peu compétitifs.

Il est certain qu'avec plus de moyens certains espaces sont plus performants sans handicaper totalement les chances des espaces mieux placés. Il est certain aussi que dans les régions favorisées, des moyens supplémentaires accroîtraient la performance tandis qu'ailleurs on a de véritables gouffres à subventions improductives du fait des handicaps structurels et des forces d'inertie. Aucun pays n'a totalement tranché et les politiques ont été souvent changeantes dans le même pays.

Dans une évolution spontanée, les inégalités sont acculées à s'aggraver davantage suite aux forces *d'accumulation spatiale et aux forces d'inertie*. Le capital fixe appelle le capital frais en instaurant un cercle vicieux difficile à rompre. Nos travaux ont permis d'établir une forte corrélation et largement significative entre l'investissement à un moment donné t et l'investissement postérieur. La relation étroite entre l'investissement privé et l'investissement public aggrave encore plus la tâche (Belhedi A, 1992, 1996).

Les espaces fragilisés se trouvent pénalisés par leur isolement par des coûts élevés de transport, l'absence d'économies d'échelle, la fuite des ressources humaines et des capitaux, l'image négative de ces espaces aussi bien chez les responsables que chez les promoteurs. Le marché exacerbe la situation et les flux spontanés aggravent le bilan. Dans un territoire, la différence creuse la différence (Brunet R et al. 1994, 29) au contraire des vases communicants où les flux tendent à égaliser les stocks : les flux naturels dans un système ouvert

2- A chaque objectif, un aménagement : des choix à faire

Chaque objectif détermine un type d'aménagement. Le développement concerne plutôt les activités économiques tandis que l'équité intéresse plutôt la sphère sociale ce qui permet d'améliorer les conditions de vie et d'assurer le développement socio-économique à la fois. Ce dernier s'opère toujours dans un cadre spatial donné ce qui nécessite un aménagement spatial ou physique qui n'est pas une fin en soi mais se fixe par rapport aux besoins du groupe social.

La finalité de l'aménagement est toujours la même mais les objectifs et les moyens et les méthodes varient en fonction de l'espace considéré, de l'échelle et des problèmes posés, des aptitudes et des contraintes, des rapports de force en présence et des acteurs en jeu.

Plusieurs raisons se trouvent derrière l'aménagement d'un territoire, on peut en citer certaines :

La présence d'une capitale hypertrophiée, trop peuplée qui concentre l'essentiel de l'activité ou des pouvoirs comme est le cas de Paris ou Tunis à une moindre échelle.

Le déséquilibre inter-régional qui risque de bloquer le développement d'un pays, une région ou une ville peut être à l'origine de cet aménagement. Le cas de la Tunisie, de plusieurs gouvernorats ou régions, de Tunis sont des exemples.

La mise en valeur de certaines régions peut être à l'origine de l'aménagement territorial avec des fronts pionniers dans les cas extrêmes : l'Amazonie brésilienne en constitue un exemple, la Sibérie un autre...

Dans les nouveaux pays issus de la décolonisation, l'aménagement a pour finalité d'assurer la cohésion d'un territoire, de créer l'identité nationale nécessaires à la jeune nation : le cas de la Tunisie ou de l'Algérie durant les années 1960 est indicatif. Le cas de la Mauritanie est significatif : faisant partie de l'Afrique occidentale la Mauritanie a été longtemps reliée au Sénégal, elle a été organisée tardivement autour d'une nouvelle capitale créée en toutes pièces : Nouakchott et du littoral alors que le fleuve Sénégal est devenu une frontière. L'aménagement avait pour but de créer une identité et une économie nationale viable avec le re-dessin des réseaux en faveur du nouveau centre, la route de l'espoir construite en 1974, relie les grands centres et évite les anciens tracés trop proches du Sénégal ?

L'aménagement du territoire peut être défini comme une mise en valeur volontaire d'un espace en tenant compte des rapports internes et externes. Les motivations peuvent être diverses et multiples, de nature économique, politique, culturelle... Les travaux entrepris par F Roosevelt dans le cadre du New Deal débouchent sur l'aménagement du Tennessee mais le but était purement économique dans le cadre de la politique keynésienne pour résoudre la crise.

Les collectivités sont en compétition, les mieux dotées sont souvent les mieux placées dans le jeu compétitif. Toute la collectivité supporte le gouffre des transports urbains publics dans les très grandes villes qu'elle soit Paris ou Tunis. Il est certain que des actions ont été entreprises au profit des régions défavorisées ou éloignées mais celles à proximité des grands centres, celles qui se trouvent bien placées sont mieux dotées.

Les exemples de soutien aux espaces mal placés existent certes (Sud de l'Italie, Nord Canadien...) mais la tendance générale ne semble pas en faveur du traitement direct de l'inégalité par l'aménagement du territoire. Le désenclavement autoroutier est certain mais le réseau irrigue toujours les espaces bien placés en premier leur permettant de creuser davantage l'écart et l'avance. Le schéma autoroutier français ou tunisien en est un exemple. Ce qui est valable pour le réseau routier, l'est aussi pour les autres réseaux : NTIC, Téléphonie mobile (réseau Tunisiana en Tunisie...).

La décentralisation est présentée souvent comme une démarche pour réduire les inégalités mais n'y a-t-il pas là une occasion pour profiter de ces réservoirs de main d'œuvre, non organisée et facile à exploiter en plus des avantages octroyés par les collectivités locales pour attirer ces entreprises ?

3- Les véritables questions

Outre l'aménagement spatial qui ne constitue que le vecteur ou le support, il s'agit de se poser les véritables questions qui sont inhérentes aux deux principales finalités de l'aménagement territorial : le développement socio-économique et le bien être d'un côté, l'équité socio-spatiale de l'autre dans une prospective temps.

- Le développement : La question fondamentale se résume en trois termes centraux : le développement de qui ? De quoi ? Comment ? Selon la réponse à ces trois questions le type de la société et de l'espace correspondant sont différents : une société industrielle, de service ou agricole...

Le bien être : le cadre de vie a été jusqu'ici détruit au nom du développement économique, au moyen de la technique qui a détruit l'environnement et épuisé les ressources rares (nature, espace vert, paysage...) dont la rareté les élève d'un coup au niveau de privilèges dont l'accès n'est plus à la portée de tout le monde. La préservation de l'environnement est-elle antiéconomique et comment rallier les deux finalités ? Dans un Plan directeur de transport d'une ville on peut envisager un schéma routier ou/et autoroutier qui favorise la voiture et le système bus comme on peut envisager un transport en commun en site propre comme le métro. Dans un cas comme dans l'autre, c'est le bien être d'une catégorie sociale qui est envisagé¹¹ ?

En fait, il s'agit de combiner les deux dimensions et parler plutôt de *développement durable* qui associe à la fois l'aspect quantitatif et qualitatif.

- L'équité : le sens de l'équité varie selon qu'on est en haut de l'échelle sociale (spatiale) ou en bas de cette échelle. Pour les uns, il s'agit de bien préserver les acquis, garder l'avantage acquis sous prétexte de donner à chacun sa chance. Pour les seconds, il s'agit plutôt d'accéder à ce dont ils sont encore privés, de leur donner leur chance ? La question se pose aussi bien au niveau social qu'au niveau spatial et territorial.

En plus de l'intervention différentielle, l'aménagement s'accompagne toujours d'un *transfert de richesses*. Il enrichit les uns et appauvrit d'autres à travers un simple COS, CUS, un zoning, une emprise ou une servitude... Bien que inévitable, ce transfert ne doit pas être dans le sens de l'iniquité sociale : un aménagement qui appauvrit encore plus les démunis et profite aux plus riches ?

- La projection territoriale de la société nous impose de tenir compte des besoins actuels de l'homme d'aujourd'hui mais surtout des besoins de l'homme de demain qui sont forcément différents de ceux d'aujourd'hui ? L'échelle du changement social est de plus en plus courte avec l'accélération de la circulation, de la communication et de l'innovation : une décennie est désormais suffisante pour voir naître de nouveaux besoins insoupçonnés auparavant. Ces exigences sont la conjonction des données externes et internes à la fois : il s'avère difficile de prévoir les besoins réels de la capitale des années 1980 au même titre que ceux des années 2010 une décennie auparavant malgré les progrès en matière de planification? Il n'y a penser au problème d'environnement dont le souci est de plus en plus pressant alors que c'était un luxe il y a moins de deux décennies. En Europe, les Verts sont

¹¹ Le Plan Directeur de Téhéran a été élaboré la première fois par les américains qui ont préconisé un réseau autoroutier dense, révisé après 10 ans sans être appliqué, le groupe français de la RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens) a opté pour un métro. C'est dire que le lien entre constructeurs, bureaux d'études, les bailleurs de fonds (IBRD, BAD, USAID...) et le demandeur de l'étude est clair (Cf. Belhedi A, 1978). Le financement externe est encore plus subtile « *Les pays étant décidés à se développer, (...). Ce n'est que par la participation à ce processus que nous aurons l'occasion de diriger leur développement suivant des voies servant au mieux nos intérêts* » (Committee of Foreign Affairs, 1957. House of Representatives. Report on Foreign Policy and Mutual Security Program. Washington D.C.

devenus un lobby gênant aussi bien pour la gauche que la droite classique au niveau politique réel et non seulement au niveau de l'aménagement physique des villes ou des régions.

Un véritable *déphasage perpétuel* se trouve entre les aménagements opérés et les besoins à un moment donné. Ce décalage est d'autant plus important que la société se trouve en pleine mutation économique, sociale, culturelle et technique. La véritable question se situe au niveau de *l'intervention, du suivi, du contrôle et de la gestion* et non de la planification seulement (Belhedi A, 1978, op. cité) qui doit avoir un rythme plus accéléré et un contenu plus souple que dans les pays avancés où les mutations spatiales sont paradoxalement plus lentes. Ce qui est fondamental, c'est la gestion et la révision des objectifs, des moyens et des actions chaque fois que c'est nécessaire de manière à en faire de l'aménagement un outil d'intervention positive, d'adaptation de l'espace aux besoins du groupe social et non une contrainte permanente qui bloque toute volonté de changement.

- La volonté d'action et l'opposabilité des aménagements : Sans la volonté réelle et la concertation requise l'aménagement reste souvent de simples prescriptions (verbales ou cartographiques) donnant lieu paradoxalement à des privilèges dans le cadre du droit de dérogation qui devient la règle, l'exception est celle du respect du plan ? Cette opposabilité peut être tacite ou inscrite clairement dans les textes régissant l'aménagement.

Cette volonté pose la question des moyens d'intervention qui se situent à trois niveaux : le niveau juridique avec des textes appropriés et opposables au tiers, le niveau foncier permettant de constituer des réserves foncières et le niveau financier assurant les moyens nécessaires pour intervenir lorsque les parties concernées sont défaillantes.

En Tunisie, jusqu'en 1979, les différents plans établis ne s'appuient sur aucun texte, le Code de l'Urbanisme n'a été promulgué qu'en 1979¹² et il a fallu attendre 1994 pour élaborer le Code de l'Aménagement du Territoire. Une bonne partie des plans d'aménagement communaux mais aussi directeurs ont été élaborés sans texte qui les régisse si ce n'est par imitation de ce qui se passe dans d'autres lieux¹³ ?

Ces finalités doivent être prises en considération à plusieurs échelles à la fois ce qui conduirait à une intégration des différentes actions d'aménagement.

¹² Deux textes datent de l'après guerre régissaient jusque là l'aménagement et l'urbanisme. Il s'agit du décret de 1943 relatif à l'aménagement urbain et celui de 1945 relatif à l'aménagement rural qui n'a jamais été appliqué du fait qu'aucun plan d'aménagement rural n'a été élaboré. Les plans élaborés pour Tunis en 1964 ou 1972 ont connu le même problème. Le Plan Régional d'Aménagement de Tunis en 1977 et le PDU de Sfax en 1978 ont trouvé le même problème (cf. Belhedi A, 1978, 1992).

¹³ Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'urbanisme (SDAU) de Tunis a été élaboré en 1976 sans qu'il y ait de texte de loi qui faisait mention, la même chose pour le PRA de 1977 ou le PDU de Sfax en 1978. Les plans d'aménagement urbain de nombreuses villes ont été élaborés en référence au texte de 1943.

Chapitre 4

Les échelles de l'aménagement

Ces finalités aussi diverses que contradictoires de l'aménagement du territoire doivent être prises en considération à plusieurs échelles à la fois ce qui conduirait à une intégration des différentes actions d'aménagement. L'aménagement est avant tout une action multiscale qui touche plusieurs échelles à la fois ce qui pose le problème de l'échelle de l'action et l'imbrication des différentes échelles.

Plan

- 1- Plusieurs échelles
- 2- L'échelle d'action
- 3- Echelle antécédente et échelle conséquente

1- Plusieurs échelles

L'aménagement du territoire est multiscale, il touche plusieurs échelles à la fois. C'est le cas d'un quartier, d'une ville, d'une région, du pays, voire même à l'échelle continentale comme est le cas européen à travers les axes routiers, les réseaux de conduite...

Cet emboîtement des échelles pose un double problème : le problème de *la compétence*, le pouvoir des différents aménageurs et des acteurs. Le second problème est celui de *la concurrence* : un schéma autoroutier peut se heurter à un choix communal ou régional ce qui nécessite *une volonté commune, un consensus* des différents acteurs impliqués et *un arbitrage* constant entre les choix et les intérêts.

L'aménagement du territoire existe :

- à l'échelle nationale comme c'est le cas par exemple en France (cf. l'Aménagement du territoire en France) ;
- à l'échelle supra-nationale comme dans le cas de la politique spatiale européenne telle qu'elle est définie dans le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SEDEC);
- aux échelles sub-nationales, l'aménagement du territoire fait partie des compétences sur lesquelles les Régions, les gouvernorats ou départements (en France) interviennent conjointement avec l'État.

A l'échelle plus réduite des agglomérations, on entre dans le domaine de l'aménagement urbain ou l'urbanisme.

Selon le degré de décentralisation, les actions majeures se déplacent du niveau national au régional et au local parallèlement aux moyens d'actions mis en œuvre.

Si le processus d'aménagement doit partir de la base, au niveau territorial il faudrait inverser le sens et partir du sommet : c'est une fois qu'une politique d'aménagement national se trouve arrêtée qu'on pourrait attaquer l'échelon régional, ensuite local...C'est une fois que les objectifs globaux se trouvent précisés qu'on peut arrêter plus facilement ceux assignés à une région donnée. On ne peut guère définir ce qu'il faudrait faire au Sahel indépendamment

des objectifs fixés au niveau national, autrement ce serait la négation même de la notion de territoire qui exige solidarité et l'interdépendance, le devenir commun ou la communauté de destin ? La place des villes comme Sousse, Monastir, Mahdia ou Ksar Helal sera ensuite plus facile à définir une fois les objectifs régionaux sont précisés. Le même processus s'applique aux différents espaces de chacune de ces villes et des différents espaces ruraux qui les entourent dans le cadre du PAU, du schéma de Zone ou du Plan d'aménagement de détail. C'est un *schéma en cascade descendant* qui régit l'aménagement territorial ce qui permet de tenir compte chaque fois des choix opérés au niveau ascendant¹⁴.

D'autre part, l'aménagement pose la question de l'échelle spatiale du problème posé et celle de la solution apportée, les deux échelles sont souvent séparées.

2- L'échelle d'action

Les problèmes qui se posent au niveau de la ville ne sont pas toujours dans la ville même, mais en dehors d'elle, ils prennent naissance dans la campagne, à l'échelle régionale, voire nationale. Ainsi, les problèmes que vit la ville de Tunis sont liés à l'économie tunisienne dans son ensemble, aux disparités régionales et aux déséquilibres du système urbain tunisien (Belhedi A, 1992).

Quelle est l'échelle appropriée d'intervention ?

- Celle de la ville ?
- Celle de la campagne ?
- Celle des deux à la fois
- Celle d'une échelle intermédiaire qui concerne la couronne des petites et moyennes

villes qui jouent le rôle de relais et de tampons permettant à la fois de rénover la campagne, restructurer la ville et favoriser son ancrage territorial ?

La question, posée souvent ainsi, est mal formulée dans la mesure où *l'unicité de l'espace dicte l'unicité de la solution* et toute solution partielle reste tronquée et inachevée puisqu'elle ne résout qu'une partie du problème ou se limiterait à la forme sans toucher aux racines du problème. Toute extension urbaine, si limitée soit-elle, s'opère toujours dans l'espace rural : zone industrielle, ensemble résidentiel, zone touristique, parc urbain..., Encore faut-il regarder les deux facettes de la même réalité ? Toute solution conçue d'un seul côté, porte en elle les germes de son échec dans la mesure où elle ne tient compte que de certains acteurs, répond à certains intérêts et épouse une conception bien déterminée en évacuant ou en laissant les autres au second plan.

3- Echelle antécédente et échelle conséquente

Il est important de signaler que très souvent, l'échelle des *antécédents* est différente de l'échelle des conséquents. Causes et conséquences se situent rarement à la même échelle, dans la même aire territoriale. L'espace est souvent ouvert même l'échelle nationale qui se trouve dotée de frontières et limites plus ou moins étanches dont le contrôle est serré en matière de flux de biens de capitaux e de personnes.

¹⁴ En réalité, on observe souvent le schéma ascendant où le schéma de zone est élaboré avant le Plan d'aménagement urbain ou le PDU. Cela a été le cas par exemple à Tunis de Mohamed V, El Mourouj, des berges du Lac... C'est aussi le cas il y a une vingtaine d'années des Plans communaux de la Marsa, Goulette ou Mégrine qui ont été élaborés avant le PRA (Cf. Belhedi A, 1978), le PDU avant le SNAT... (Tunis, Sfax...).

Même si l'aménagement physique proposé ne concerne qu'une portion de l'espace, le cadrage et l'analyse et le diagnostic doivent tenir compte de la totalité du territoire, du moins de l'ensemble des espaces en rapport.

Le problème des inondations prend ses origines dans les espaces amont au niveau des bassins versants et des cours d'eau dénudés ou entravés dans leur lit. La question du logement clandestin et du chômage sont liés à l'exode des masses rurales et au sous-emploi dans toute la région, voire l'ensemble du pays. Le cas de Tunis est typique dans ce cas.

La plupart des problèmes posés en ville, se concrétisent certes dans la ville, mais ont souvent une origine externe à la ville : le problème de l'emploi, du logement, des services, des infrastructures de base ou des loisirs sont autant d'exemples dont la solution en vase clos ne résoudrait pas la question quelque soit l'importance des moyens mis en œuvre. Au contraire, certaines tentatives de solutions circonscrites dans l'espace ne font que déclencher en amont des flux de convergence et d'attrait sur les masses lointaines de manière à inhiber les effets de l'action entreprise quelque soit l'échelle d'action considérée : quartier, zone, ville, région. Un programme de réhabilitation urbaine d'un quartier par exemple serait inefficace si on ne prenait pas les mesures appropriées pour canaliser les effets vers les bénéficiaires réels et éviter l'afflux de nouveaux arrivants et les dérapages d'une action ponctuelle. Toute intervention est susceptible de générer de nouveaux flux de demandeurs potentiels de nature à annuler les effets escomptés de l'action entreprise : emploi, zone d'activité, logements...

Les moyens d'action

L'aménagement du territoire mobilise tout un ensemble de secteurs d'intervention pour parvenir aux objectifs énoncés ci-dessus :

- le développement économique
- les politiques sociales spatialisées
- les politiques du logement
- le développement des infrastructures, notamment de transport et de communication
- la disponibilité des ressources en eau et leur gestion intégrée afin d'assurer leur durabilité
- la préservation et la mise en valeur de l'environnement comme on la conçoit par exemple dans la Gestion intégrée des zones côtières.

1- Aménagement et système d'énergie spatial

L'aménagement dispose de moyens d'action qui correspondent à la structure du *système d'énergie des espaces* : aides, prêts et dégrèvements différenciés, formation, aide à l'innovation, équipements et infrastructures, parcs et espaces protégés...

Il peut aider ou freiner la mobilité mais reste souvent limité dans la plupart des pays. Il ne contraint pas les acteurs, l'entreprise va avec ses salariés, ses établissements font des dégâts à l'installation, encore plus à la fermeture. Le problème spatial se transforme en un problème social ?

2- Aménagement imposé et aménagement concerté

Il faut distinguer les pays où l'aménagement est imposé des pays où il est concerté selon les cas.

Dans le premier cas, l'Etat dispose de moyens importants utilise un *aménagement autoritaire* selon des choix qui répondent aux intérêts du pouvoir en place et à l'échelon national. Christaller a conseillé à Hitler de refaire le réseau des villes polonaises, le cas soviétique est aussi instructif d'un Etat puissant qui mobilise tous les moyens au service es choix opérés à un échelon national selon une géostratégie qui soutien la guerre froide et les choix internes à la fois. La mise en valeur de la Sibérie est à ce titre instructive : déportation de populations, déplacement d'entreprises, mise en place d'un réseau de communication à l'échelle continentale : le Baïkal Amour Magistral (BAM) et la création de grands centres urbains ex nihilo... niant tout déterminisme naturel et constitue à ce titre un cas extrême du volontarisme : détournement des fleuves sibériens et création d'une véritable mer intérieure ? Dns les années 1950, le programme des « Terres vierges » développe la céréaliculture dans les régions trop sèches et peu fertiles du Kazakhstan selon les conseils de l'agronome Lyssenko, fondateur de « la biologie prolétarienne » qui avait décrété la génétique de « boukharinienne, trotskiste et bourgeoise » (Baud, Bourgeat et Bras, 2008). L'échec de ces aménagements

montre que l'aménagement doit tenir compte du milieu et le volontarisme excessif est porteur de traumatismes des populations et de la nature.

Dans certains cas, le volontarisme peut être symbolique à travers le transfert de capitales : Berlin capitale de l'Allemagne réunifiée Brasilia est choisie pour rééquilibrer l'espace brésilien vers l'ouest. Le choix de Yamoussoukro comme capitale de la Côte d'Ivoire répond plutôt à un choix personnel du président Houphouët-Boigny.

Dans les pays démocratiques, l'aménagement est plus concerté ; en France, la municipalité organise son territoire à travers un Plan Local d'Urbanisme (PAL) qui remplace l'ancien POS (Plan d'occupation des Sols) qui fixe les zones d'urbanisation, les espaces agricoles... L'Etat agit par des plans spécifiques sectoriels comme les schémas directeurs des transports (SDT)... et de schémas directeurs à l'échelle régionale et nationale. Faut-il favoriser les TGV ou la desserte routière par omnibus ? L'Etat peut intervenir à travers le financement direct des actions à entreprendre : le cas du Mezzogiorno est instructif dans l'Italie du Sud sur la base de subventions nationales importantes.

Dans le cadre de l'Europe, le Fonds européen de développement régional (FEDER) a contribué à subventionner de nombreuses régions en fonction d'un certain nombre d'indicateurs et d'objectifs. L'objectif territorial consiste à rattraper le retard en matière de développement. Le second objectif territorial consiste à aider à la reconversion économique et sociale dans les zones en difficulté ou en crise comme les pays noirs. Le troisième objectif est plutôt thématique vise la modernisation des systèmes de formation et la promotion de l'emploi. Au total, trois quarts des régions françaises ont bénéficié de ces aides qui ont été stoppées en 2007 suite à l'élargissement de l'UE vers l'Est qui a aggravé les disparités économiques et sociales au sein de l'Union Européenne. Dans le cadre de la politique régionale (2007-2013), les régions d'Europe de l'Est qui ont un PIB inférieur à 75% de la moyenne européenne bénéficient de la plupart des subventions dans le cadre d'un « Objectif de convergence ».

L'aménagement du territoire est en rapport étroit avec les choix politiques dominants opérés ou arbitrés. Le même diagnostic territorial peut donner lieu à des aménagements différents. Le poids écrasant de Paris est perçu depuis plus de deux siècles mais l'idéologie jacobine dominante conduit à la centralisation qui reste de mise en dépit des mesures de déconcentration et de décentralisation depuis les années 1970

3- La vision fonctionnelle de l'espace

L'aménagement se fonde sur la vision fonctionnelle et fonctionnaliste de l'espace, sur la base la différenciation et de la polarisation où les rapports spatiaux et les flux jouent un rôle central. L'espace est aménagé sous forme de zones économiques polarisantes autour de nœuds et de centres qui sont les agglomérations, les villages, les bourgs, le centre ou la métropole régionale ou nationale, de centralités urbaines sous forme de centres secondaires ou d'appui...

Sur cette base, l'espace est subdivisé en zones différenciées au niveau du paysage et de la fonction assumée. Chaque portion de l'espace est dotée de potentialités et asservies par des contraintes qui lui permettent d'assurer certaines fonctions plus que d'autres.

Sur un autre plan, l'espace à aménager est à considérer en relation avec l'espace extérieur, les complémentarités qu'il génère en tant que système ouvert dont la structure et la dynamique ne sont saisissables que par rapport à aux autres espaces. On ne peut guère aménager la capitale indépendamment du reste de l'espace national et en faisant abstraction

des rapports qu'elle entretient avec les autres régions, sa place dans l'économie tunisienne. Le système relationnel joue ainsi un rôle central dans la problématique de l'aménagement : les axes, les nœuds, les convergences et les polarisations, les barrières et les frontières, les couloirs, les champs et les gradients son à prendre en compte, valoriser, exploiter...

L'aménagement est une optimisation quadruple à deux niveaux mettant en rapport les moyens, les objectifs et les contraintes et les choix entre quatre sphères au moins : économique, technique, spatiale et temporelle.

Il n' y a pas d'aménagement sans « déménagement » du territoire mais il faut que ce déménagement soit acceptable et supportable. Un territoire en vie est un territoire en constant déménagement en temps de crise comme en temps de croissance, il n'est pas figé. Les rentes, les hiérarchies changent, les places se trouvent dé-placées. Il faudrait « ménager » les réemménagements (Brunet R et al 1995, 30).

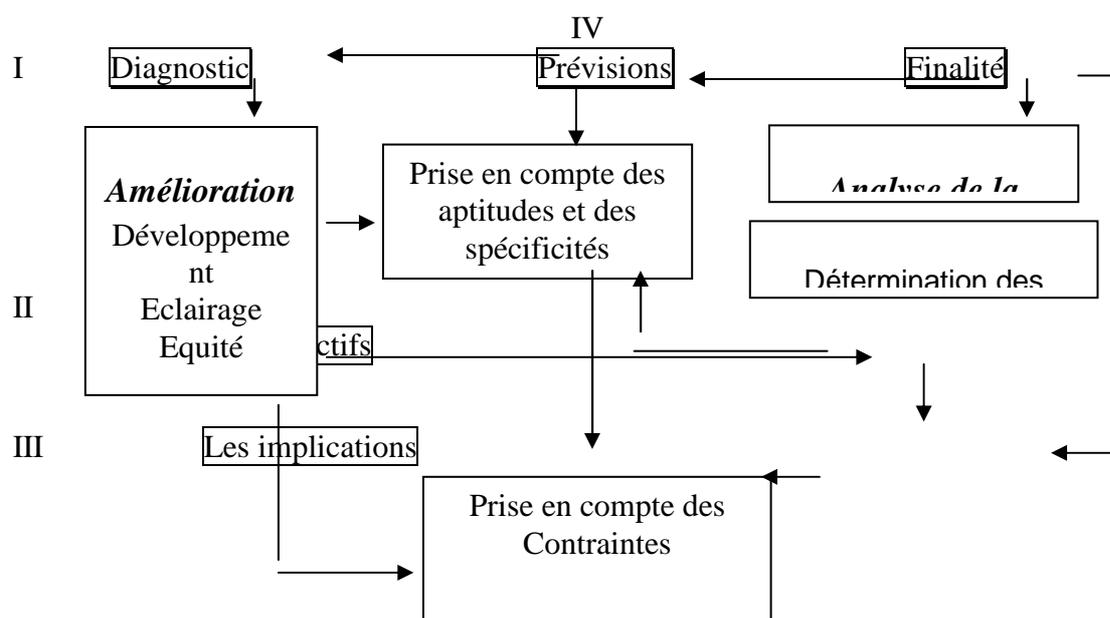
Chapitre 6

Les étapes de l'aménagement

L'aménagement passe par plusieurs étapes nécessaires quelque soit l'échelle considérée (locale, régionale ou nationale) ou la nature de l'aménagement (urbain, rural, industriel, touristique...).

On peut distinguer, en gros, cinq étapes : le bilan-diagnostic, les prévisions et scénarios, les objectifs et les partis d'aménagement, les implications et le montage comme l'indique le schéma suivant.

Schéma de la procédure de l'aménagement



1 – Le Bilan-diagnostic

Une étude globale

Il consiste à faire l'état des lieux de l'espace concerné, procéder à un bilan territorial global qui touche tous les aspects de la zone : les données physiques, la population et la démographie, les activités, les infrastructures et les équipements sociaux, l'urbanisation...

Une rétrospective

Le bilan consiste aussi à procéder à une étude rétrospective de la zone pour pouvoir comprendre la situation actuelle dans une perspective d'éclairage aussi à long terme.

Contraintes, potentialités et spécificités

Le bilan doit déboucher sur un diagnostic territorial qui permet de dégager les contraintes, les potentialités, les spécificités, les atouts et les inconvénients en vue de déterminer les principaux problèmes posés et d'en dégager les priorités.

Principaux problèmes et blocages, priorités

Dans chaque domaine, le bilan-diagnostic consiste à déterminer les principaux problèmes pour dégager dans une seconde étape les priorités et classer les problèmes en fonction de leur urgence et leur priorité.

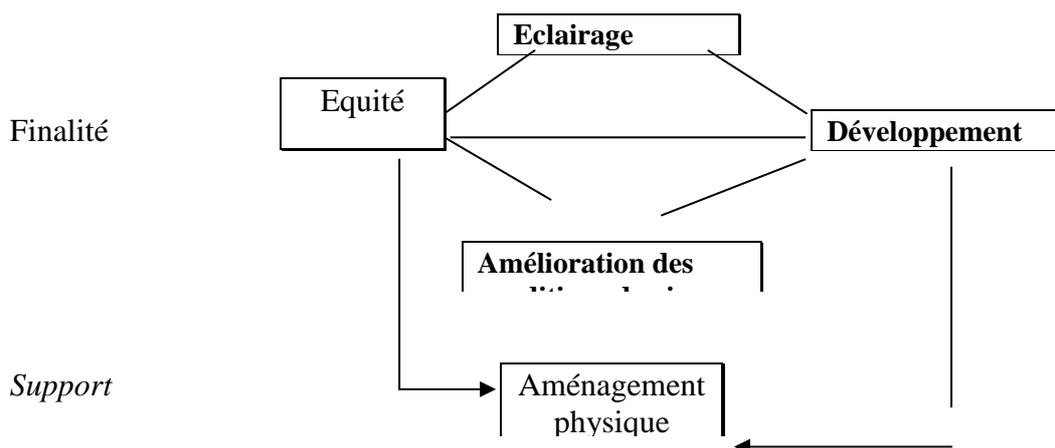
Cadrage territorial

Dans l'analyse, il ne faut pas oublier de mettre la zone à étudier dans son cadre territorial global, ses rapports avec les autres espaces et les interactions réelles et potentielles ainsi les impacts des différentes actions, l'origine et le lieu de manifestation des problèmes posés.

Le bilan-diagnostic consiste aussi à déterminer les *contraintes* et les *opportunités* mais aussi les besoins.

2- Les prévisions et les scénarios

A partir de l'analyse de la situation d'une zone donnée, on doit établir les prévisions futures selon les méthodes classiques de prévision.



Prévisions, besoins et normes

Pour cela, il y a lieu de déterminer les besoins et de faire les projections futures sur la base de normes communément acceptées comme la grille d'équipement de la population, des taux de desserte indispensables, du niveau d'équipement de la population ou des conditions de vie (logement, équipement des ménages...).

Trois échelles chronologiques

On peut distinguer trois échelles chronologiques pour l'aménagement : Le Court, Moyen et Long termes :

- Le court terme (CT) : il est généralement de cinq ans. Il permet de déterminer les petits projets et de mettre en place les correctifs nécessaires avant l'entrée en vigueur des projets structurants.
- Le moyen terme (MT) : souvent c'est une dizaine d'années, le temps nécessaire de réalisation de grands projets et de changement structurel de la population.
- Le long terme (LT) : souvent de 20 à 25 ans. C'est un horizon d'éclairage du moyen terme. C'est aussi l'horizon des actions structurantes de l'aménagement concerté ou différé qu'il s'agit de mener. On choisit souvent un chiffre rond et significatif.

Si on prend le cas du Plan Régional d'Aménagement de Tunis (PRA), élaboré entre 1976 et adopté en 1977, il s'agit des horizons 1986 et 2001.

Les hypothèses (PST)

Les hypothèses retenues pour les prévisions sont de l'ordre de trois : le tendanciel ou l'indésirable (Ho), le souhaitable (H1) et le possible ou l'acceptable (H2).

- Le schéma tendanciel ou indésirable (Ht) : il consiste à prolonger les tendances observées sur une période suffisante tout en prenant en compte les projets en cours ou prévus et les tendances lourdes.

- Le schéma volontariste ou souhaitable (Hv) : il consiste à adopter une évolution où l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour changer et corriger la situation. Cette hypothèse volontariste concerne la plupart des aspects de la vie socio-économique : natalité, exode, emploi, équipement...

- Le schéma possible ou acceptable (Hp) : il se situe souvent entre les deux, entre le souhaitable et l'indésirable, à mi-parcours moyennant une intervention limitée mais nécessaire des pouvoirs publics.

La prospective

On peut aussi envisager une démarche prospective, c'est-à-dire de type qualitatif où on essaie de déterminer les futures possibles et les plus plausibles de la zone compte tenue de toutes les éventualités.

3- Les objectifs et les partis d'aménagement

En plus des hypothèses qui servent aux prévisions, il y a aussi les choix opérés au niveau de l'aménagement qui concernent les partis d'aménagement. On peut envisager cela à différents niveaux qu'il convient de combiner. On peut mentionner quelques exemples sans être exhaustif :

- Ouverture ou non sur la mer avec tout ce que cela implique au niveau des zones à urbaniser, du paysage urbain et ses répercussions sur les coefficients d'occupation ou d'utilisation du sol...

- Habitat individuel à faible densité ou habitat collectif

- Ségrégation et déséquilibre inter-zones ou mixité sociale et rééquilibrage des différentes zones avec la diversité et la création des zones d'emploi qui sont nécessaires.
- Renforcer le centre principal ou développement de centres secondaires avec tout ce que cela implique en matière de desserte, des centres secondaires à développer...
- Transport collectif ou développer la motorisation avec la voirie et les parkings correspondants...

4- Les actions à entreprendre et les implications

Chaque parti d'aménagement conduit à mettre en place un certain nombre d'actions à mettre en œuvre qu'il s'agit de recenser et de préciser davantage.

Les études d'impact des projets structurants sont à mener en matière d'avantages comparatifs, d'environnement.

5- Le montage

Il s'agit de procéder aux études de faisabilités des principales actions préconisées dans un plan d'aménagement avant de procéder au montage financier et institutionnel.

- Les études de faisabilité : il s'agit de voir les possibilités offertes pour la réussite de certaines actions à mener comme les ensembles résidentiels, les zones industrielles, les centres à mettre en œuvre, les zones à urbaniser...

- Le montage financier : il consiste à mettre en œuvre le schéma de financement de l'opération et les différentes parties à impliquer.

Il y a lieu de chiffrer financièrement le plan d'aménagement et d'en évaluer les coûts pour pouvoir ensuite déterminer la part de chacun des acteurs concernés.

- Le montage institutionnel : il permet de voir la forme institutionnelle la plus adéquate pour mener une telle opération : une société, un office, une structure déjà présente ou à créer comme les sociétés de promotion des Berges du Lac de Tunis par exemple, ou celle de Sousse Nord ou de Taparoura ou Sfax Jadida...

6- Le contenu du plan

Le contenu du plan d'aménagement varie selon les échelles et le secteur en fonction du Code de l'aménagement mais deux documents sont souvent incontournables : le plan et le règlement qui permettent la gestion et le suivi.

- Un plan ou plus à une échelle déterminée en fonction de la nature du plan et de l'importance de la zone concernée
- Un règlement qui permet de fixer les règles d'occupation de chaque zone.

7 – La mise en œuvre

La mise en œuvre de tout plan d'aménagement nécessite le contrôle et le suivi de la réalisation en vue de pouvoir corriger à terme et en temps opportun les mesures à entreprendre. Un service ou une personne doit être affecté à cette tâche.

En plus, tout plan d'aménagement doit être révisé à terme totalement ou partiellement selon les cas pour une période qui ne dépasse pas souvent les dix ans

Chapitre 7

Les perspectives de l'aménagement Gestion, affectation, reproduction

L'aménagement se trouve à l'intersection de plusieurs impératifs souvent contradictoires et on a tendance à privilégier un de ces impératifs au détriment des autres ce qui débouche sur des dérives. Selon qu'on donne l'apriorité à la gestion, à la technique ou au volet social et politique, l'aménagement est différent.

Plan

- 1- Gestion, mise en valeur et maîtrise
- 2- Planification et optimisation
- 3- Fonctionnalisme et impératif technique

1- Gestion, mise en valeur et maîtrise

Trois perspectives s'offrent à l'aménagement du territoire :

- Il est **une gestion rationnelle des ressources dans un cadre de rareté** : terres agricoles, eau, équipements, finances et espace.

- Il est aussi **une mise en valeur et une affectation optimale des ressources**, ce qui conduit à des choix prioritaires dans l'utilisation de ces ressources comme de l'espace, l'eau, les ressources financières, à l'utilisation de toutes les potentialités que ce soit régionales ou sectorielles et à la recherche de nouveaux créneaux jusque-là inexploités comme le tourisme saharien, intérieur ou culturel, la promotion de la PMI, les technologies intermédiaires...

- Il est enfin, **un instrument de maîtrise de la reproduction du système** et à ce titre il constitue en enjeu socio-politique de taille pour le pouvoir en place et la communauté. Il s'insère dans un projet de société (voilé ou dévoilé) qui varie selon la nature du pouvoir.

Souvent, ces trois perspectives sont réunies ensemble et c'est la troisième qui nous intéresse le plus dans la mesure où les deux premières lui sont inéluctablement liées. Cela nous pose le problème d'éclaircir d'abord le projet de société pour voir, à sa lumière, l'aménagement requis. Mais de quel projet de société s'agit-il en fait ?

L'aménagement n'est pas un objectif en soi, il est lié au développement, il est au service d'un projet de société dont il tire la finalité : c'est **l'action finalisée, spontanée ou préalablement étudiée, d'un groupe sur la mégastructure (l'espace) en vue d'une concordance accrue avec le système et de sa reproduction**. C'est finalement **un réajustement constant de la mégastructure, commandé par le système en fonction des interactions qu'il entretient avec le mégasystème (système économique mondial) et de ses propres interactions internes**.

2- Aménagement, planification et optimisation

L'aménagement est **cette planification globale de l'espace, du temps, de l'argent et du changement**, planification inséparable des moyens, des structures et des instruments à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés qui expriment une stratégie, indissociable des objectifs et du projet de société.

Très souvent, on se limite à la planification physique en oubliant celle du temps (échancier, timing), des finances (argent : combien, qui fait quoi...) et celle du changement : **l'aménagement n'est-il pas cette restructuration permanente** ? D'où la souplesse requise laissant la porte ouverte à une certaine marge de liberté et rendant possible la créativité et l'appropriation de l'espace.

Il se trouve que jusque là, l'expérience tunisienne en matière d'aménagement a privilégié le volet spatial donnant lieu souvent à des plans inopérants et dépassés avant même qu'ils ne soient établis. De rares exceptions où on trouve une planification financière et du timing, c'est le cas de projets physiques isolés comme les barrages, mais là l'aspect socio-économique a été toujours négligé s'il n'a pas été totalement évacué, d'où l'impasse.

Cette notion de planification ne peut être dissociée d'une autre notion : **l'optimisation** qui vise à **assurer la cohérence des actions à entreprendre, le temps opportun** et idéal de la mise en oeuvre de chacune de ces actions dans **un cadre de rationalité et d'efficacité** évitant les déséconomies de toutes sortes qui ne peuvent d'ailleurs être perçues que lorsqu'on se place dans un cadre plus général dans le temps et dans l'espace. En effet, il est difficile pour un organisme comme la STEG, la SONEDE ou l'ONAS de voir les déséconomies occasionnées par l'absence de coordination de leurs travaux dans la mesure où chacun dispose, à son niveau, d'un plan optimal selon des priorités données, un échancier bien déterminé et un programme bien ficelé.

Pour un simple citoyen, qui ne fait que constater en silence, tout est désordre, incohérence, irrationalité et gaspillage dont il est acculé, en fin de compte, à en payer le prix : ouverture et fermeture de fossés s'alternent les uns après les autres sans aucune coordination, aux mêmes endroits parfois et à des intervalles très courts. **Au niveau sectoriel, tous les calculs convergent vers l'optimum** mais il ne s'agit là que d'optima partiels et il suffit de placer ces projets dans un cadre plus général pour que tout soit faussé. **L'optimum global n'est pas la somme des optima partiels ou sectoriels**. Comme le tout n'est jamais la somme de ses parties (Belhedi A. 1992) et ce qui est rationnel à un niveau ne l'est forcément pas à un autre.

Sur un autre niveau, **le concept d'optimisation se situe au niveau de l'espace et du temps selon des principes simples de la proximité et de la chronologie**. En effet, il importe plus de savoir où implanter l'habitat (près de l'emploi, des services), les équipements et l'emploi que de privilégier l'aspect quantitatif. **Il s'agit de maximiser l'utilité spatiale** dans la mesure où l'espace n'est pas égal à lui-même et se trouve malheureusement trop différencié. N'a-t-on pas trop médité sur l'habitat sans équipements ou le drame quotidien des déplacements intra-urbains entre le domicile et le travail ?

L'optimisation se situe aussi dans le temps dans la mesure où **chaque action se nourrit du présent et alimente le prévisible**. Il s'agit simplement de reconforter ce mécanisme - au centre de la démarche de l'aménagement - par une démarche triple :

- la première intéresse l'approche prévisionnelle qui tente de voir le schéma futur à partir du présent.

- la seconde concerne l'approche prospective qui, à partir d'un schéma futur fixé, essaie de déterminer les moyens à déployer.

- la dernière a trait à l'approche interactive qui consiste à analyser les impacts de toute action à entreprendre dans une perspective systémique dynamique où les phénomènes ne sont jamais isolés et les relations ne sont guère linéaires.

L'optimisation a une autre implication selon **la loi des rendements optima**. Comme en physique où le rendement optimum n'est pas obtenu lorsqu'on déploie la puissance maximale (De Rosnay J. 1975), **en matière de planification, qu'elle soit économique ou spatiale, on n'atteint le rendement optimal que lorsqu'on consacre le maximum aux actions d'accompagnement et complémentaires en amont et en aval**. Les exemples de l'aménagement hydraulique sont, à ce titre, très indicatifs. En centrant l'intervention sur l'aspect technique (barrage, périmètre irrigué...), on limite le rendement.

Plus l'action motrice est centrale et moins les résultats attendus sont optima, ceci est d'autant vrai au niveau de l'étude et de l'analyse que de l'investissement. On l'a vu, en centrant sur le barrage comme élément moteur, on perd de vue l'essentiel : le bassin-versant en amont et le périmètre en aval. De la même façon, en centrant sur la planification physique et réglementaire (plans, règlements) on oublie l'essentiel : les finances, le temps, les agents et on fige la ville dans des normes rigides ôtant ainsi à la cité son caractère essentiel : la culture, le changement et l'innovation, on oublie ainsi la gestion, la régulation urbaine et la préparation de la population pour laquelle on aménage ?

L'aménagement de l'espace n'est autre que l'expression spatiale du concept de l'optimisation : **c'est l'allocation optimale de l'espace** qui est à la fois un lieu d'activité et un cadre de vie ce qui débouche sur **la contradiction principale de l'espace** dans la mesure où chaque terme procède d'une logique différente et d'un rapport inégal et dont le dépassement ne peut s'opérer qu'avec une participation effective de la population concernée.

3- Le paradigme fonctionnaliste et l'impératif technique

L'aménagement se trouve souvent appuyé sur le paradigme fonctionnaliste et l'impératif technique.

a- La vision fonctionnaliste

Il se trouve que la fonction première de l'espace est devenue **produire - consommer et rien que cela** à tel point que tout le système se dérègle et l'espace se marchandise. Cette idéologie dominante qui confère à la ville et à l'espace **une fonctionnalité** et rien que cela, approche encouragée par l'administration parce qu'elle lui facilite la gestion de l'espace et des hommes, fait que l'homme n'a que des besoins insatiables mais standardisés et point d'aspirations. Les seules créations tolérées sont celles qui expriment le prestige et le pouvoir et non la culture et la rentabilité (E. Le Blanc-Bazou et al 1971, préface de J Canaux). Que la ville devienne un espace de formation et de création, le pouvoir et la responsabilité ne peuvent que se distribuer !

C'est cette conception fonctionnaliste de l'urbanisme qui marque toujours nos villes, au mépris des aspirations et de l'art populaire qui a donné lieu **au modèle urbanistique approprié et compétitif de nos médinas**. Le mode de composition urbaine ordinaire ou populaire (Belhedi A. 1989, vol II) se trouve totalement réservé au monde rural. Ce paradigme fonctionnaliste ne correspond-t-il pas à un **voilement technique** de la prise en main de la ville ou de l'espace rural par le biais du technique ? Sinon, pourquoi dédaigner

toute la technique maîtrisée qui s'est avérée enfin plus compétitive et que représente la petite hydraulique à laquelle on commence à songer maintenant vu l'impasse que représente l'usage de toute technologie non maîtrisée ? Comment expliquer le retour au style mauresque ? S'agit-il d'une nostalgie réservée aux autres ou une véritable prise de conscience ? Comment expliquer la réhabilitation de l'auto-construction des logements pour devenir la condition même dans certains programmes ?

b- La centralité du technique

On retrouve au niveau de l'aménagement, la centralité de l'impératif technique des modèles de développement (Belhedi A. 1992). Là aussi, **on confère à la technologie le rôle déterminant et moteur des transformations spatiales** : créer un barrage, aménager un parcours, créer une zone industrielle, élaborer un plan d'aménagement ou tracer les voies sur les cartes sont autant d'exemples de cette primauté du technique oblitérant les aspects sociaux et débouchant sur la perte de maîtrise de l'espace, la dévalorisation des aménagements traditionnels (micro-hydraulique, logement type Dar...) où l'homme maîtrise et s'approprié l'espace.

Ces problèmes sont inhérents à la contradiction, citée plus haut, mais aussi au problème de la dépendance et de l'acculturation. Le problème dépasse la simple allocation de l'espace pour toucher le projet de société. On ne peut aménager le territoire que lorsqu'on a une idée claire de ce qu'on veut faire, on se projette dans l'avenir et on a des projets. A-t-on réfléchi sur la ville de demain, sur le fellah de demain ou sur le logement approprié ? Dans ce cas, l'aménagement ne peut qu'être que coup par coup, naviguant à vue. La liaison entre développement et aménagement est si étroite qu'on ne peut les dissocier et à **l'ambiguïté de l'un correspondent les hésitations de l'autre**. Cette centralité du technique conduit à évacuer l'essentiel et ne retenir que le résidu. Cette technique charrie du pouvoir, d'où l'aliénation, la non maîtrise du cadre de vie et la perte de l'appropriation.

Cette technique n'instaure pas de nouvelles territorialités face à l'effritement des anciennes ?

Chapitre 8

Bilan des politiques de l'aménagement du territoire

On s'accorde partout sur les limites des résultats des politiques et des actions de l'aménagement du territoire, en Allemagne, en France, Italie ou en Tunisie... On constate fois le résultat inverse, certains pays qui n'ont pas de politique ou une action tardive comme l'Allemagne offrent une structure spatiale plus équilibrée mais on ne doit pas oublier la structure politico-administrative du pays qui intervient fortement à ce niveau.

Cependant, il ne faut pas négliger les résultats obtenus à ce niveau : en Italie le taux de croissance d Sud est plus élevé que le Nord, en France on a relevé près de 500000 emplois décentralisés (Aydalot Ph 1985) ce qui n'est pas négligeable... En Tunisie, la part de la Capitale s'est beaucoup réduite.

La relation action/résultat n'est pas toutefois certaine, ni évidente, il y a de nombreux facteurs qui interviennent et il est difficile d'affirmer que tel ou tel phénomène est le résultat direct de l'aménagement du territoire. Il y a beaucoup de reclassement dont on ne comprend pas facilement les tenants et les aboutissements et l'efficacité des action doit être jugée à plusieurs niveaux.

1- Le statut mineur de l'aménagement

Un peut partout, l'aménagement est conçu pour intervenir après coup pour corriger les effets sociaux, spatiaux ou économiques les plus négatifs de l'évolution qui est « pour l'essentiel acceptée ».

a- Une intervention après coup

Des politiques variées sont menées, une planification globale fixe les orientations générales et sectorielles, l'action des agents décentralisés s'exerce sur la base des lois du marché, les incitations et s orientations des pouvoirs publics que ce soit au niveau national, régional ou local. C'est à ce niveau que les effets négatifs apparaissent dans l'espace où des blocages à cette politique se précisent ce qui nécessite la formulation d'une nouvelle politique d'action spatiale pour limiter les effets négatifs au niveau spatial, la pénalisation de certains villes ou régions.

L'intervention après coup nécessite des moyens importants pour pouvoir contrecarrer les coups partis ce qui limite l'action de l'aménagement du territoire dont l'administration se trouve souvent dépourvue de moyens suffisants et aculée à intervenir à posteriori.

Dans la plupart des cas, l'aménagement n'intervient pas efficacement dans les choix essentiels opérés par les différentes administrations, il est souvent consulté en cas de blocage ou d'action trop flagrante. En outre, l'espace se trouve souvent structuré par l'intervention contingente des différents agents en fonction des lois du marché dont les implications spatiales ne se précisent que tardivement : l'investissement étranger, la décentralisation...

b- Les choix sectoriels sont spatialisés ensuite

Ce qui crée l'inégalité spatiale, c'est toujours la logique même du fonctionnement du mode de production et non pas les accidents inattendus ou les effets contingents. Le redéploiement sectoriel de l'économie, en ruinant certains secteurs et en donnant le ton à d'autres activités plus rémunératrices, affecte négativement ou positivement les espaces qui les abritent ou appelés à les accueillir. L'ouverture à l'investissement étranger privilégie certains secteurs et d'un coup des espaces bien déterminés aux dépens d'autres. Arrêter une priorité sectorielle, c'est avant tout fixer un ordre spatial, privilégier certains centre au détriment d'autres moins pourvus ou mal placés.

Tout choix sectoriel s'exprime directement par des choix spatiaux. L'espace se trouve souvent en seconde position, il n'est pas choisi en soi mais à travers ses performances à assurer certains résultats plutôt socio-économiques :

- La priorité donnée au tourisme oriente l'investissement vers les espaces dotés de potentialités paysagères, culturelles et physiques. Donner la priorité au tourisme balnéaire, c'est privilégier les côtes à plage situées à proximité de centres attractifs et équipés, accessibles à une distance limitée des aéroports...

- Réconforter le rôle de capitale à Tunis, revient à l'alléger d son industrie polluante ce qui a été opéré à travers le desserrement industriel du centre vers la périphérie et la banlieue à travers la création des zones industrielles dans les années 1970. La consolidation de son statut international va passer à travers le port roulier de Rades, l'aménagement des berges du lac, le lancement de la Cité sportive, la création de technopoles et plus récemment de centres financiers (Sama Dubai, Financial Harbor de Raoued...).

- Le souci de confirmer le rôle international de Paris a dicté le départ des activités industrielles moins porteuses...

c- Un partenaire privilégié : les grandes entreprises

La nécessité de l'efficacité conduit souvent l'aménagement à s'associer aux grandes entreprises, la réussite de l'action en dépend largement comme la planification, de là à se plier souvent à leur logique. 24% des emplois décentralisés en France concernent 10 entreprises , 85% des décentralisations faites par des entreprises de plus de 5000 salariés ont été aidées contre 33% de celles réalisées par des entreprises de moins de 50 (Aydalot Ph 1985,).

La décentralisation ou la déconcentration s'opère à travers les instances de l'Etat (administrations régionales ou locales, services délocalisés...) et les grandes entreprises publiques ou semi publiques : Sfax-Gafsa, Meublalex, Groupe Chimique...

d- Une part limitée des dépenses ou de l'investissement

On peut dire que l'action de l'aménagement est souvent limitée au niveau des dépenses publiques que ce soit en France (la DATAR ou la DIACT actuelle en France) ou en Tunisie (la DAT ou la DGATU actuelle). Ainsi, dans des études antérieures, nous avons montré que l'action régionale (PRD et PRD...) ne représentent en Tunisie que moins de 5% de l'investissement (Belhedi A, 1996, MDE 1996).

Devant la faiblesse des moyens, le risque de n'être qu'un discours, un alibi est élevé.

2- Des bases théoriques fragiles et changeantes

La base théorique de l'aménagement change d'une période à une autre ce qui accroît sa fragilité. En de quelques années, on peut passer d'une théorie à une autre, le cas de la France est significatif mais celui de la Tunisie est aussi instructif.

a- La France : des métropoles aux pays

En France, on a prôné dans les années 1960, une politique des « métropoles d'équilibre » inspirée de la théorie des pôles de croissance de F Perroux et de Boudeville. Il y a eu le choix de huit métropoles dont certains en binôme pour être équipées afin de juguler le poids écrasant de Paris.

Devant la difficulté d'équipement de certains centres, les coûts imputés à la taille des villes et les déséconomies d'échelle, La DATAR a lancé au début des années 1970, une politique des villes moyennes relevant plutôt d'une conception classique de la dimension optimale des villes.

Enfin, elle vient d'adopter une conception du développement « à la base » à travers la politique des « pays » avec les années 1990.

Or pendant toute cette période, c'est la France de l'Ouest qui est la plus concernée. L'Est et le NE se trouvent plus dotés en ressources minières et en matière d'industrie de base. En dépit de la crise du charbon dès le début des années 1960 et la stagnation de la consommation de acier, l'action s'est orientée vers la création de nouveaux complexes sidérurgiques comme Dunkerque au Nord Ouest ou Fos au Sud.

Ce n'est qu'à la fin des années 1970 que la crise a été perçue : les régions les plus touchées sont celle du Nord et du Nord Est et non l'Ouest ?

En 1981, on minimisait la gravité des reconversions qui allaient être imposées au Nord et la Lorraine.

b- Régions périphériques ou régions industrielles anciennes ?

L'idée qui fait que les régions périphériques sont par nature les plus pauvres est fautive mais qui est loin d'être abandonnée ? La communauté européenne tient encore ce discours alors que depuis des décennies la crise touche les régions anciennement industrialisées notamment en grande Bretagne : la grève des mineurs et Thatcher du début des années 1981. L'action régionale actuelle a essayé de prendre en compte des indicateurs plus rationnels : moins de 75% du PIB moyen.

c- Tunisie : des pôles de croissance à la métropolisation

En Tunisie, l'aménagement a commencé par les « pôles de croissance » lancés dans les années 1960 à travers le pays censés assurer le rééquilibrage du pays mais la crise de Bizerte et le développement du tourisme ont privilégié le littoral. La libéralisation des années 1970 consolide le littoral avec le tourisme, l'industrie et les infrastructures implantées (aéroports, ports, autoroutes...).

Le schéma de 1985 a mis l'accent sur l'équilibre et les métropoles bien que le choix des centres reste hésitant et dispersé à l'intérieur et au sud tandis que celui de 1998 préconise la métropolisation et l'ouverture mondiale avec l'assistance et la compensation à l'intérieur.

d- Discours et pratique

Cette ambiguïté fait que l'Etat et les collectivités territoriales sont résolus dans leur discours et déclaration alors qu'en pratique, ils sont acculés à être plus souples, pragmatiques, plus changeants, voire hésitants au niveau des interventions. L'art du compromis l'emporte dans la plupart des pays sur la science ou les principes (Lévy J et Lussault M, 2001).

3- Des ambitions qui doivent être limitées et réalistes

Les moyens limités et la nature de l'intervention nécessitent que une prise de conscience claire du champ d'action pour qu'elle soit plus efficace. L'ambition doit être limitée en rapport avec les moyens alloués.

a- Un avantage marginal de l'incitation à la localisation

Une prime limitée ne fléchit que marginalement une décision de localisation : deux sites comparables au niveau du bilan économique, le choix de l'un dépendra de la prime ou la possibilité d'avoir un terrain bien desservi et peu coûteux... Ces avantages ne jouent pas lorsque le bilan localisationnel est négatif ou moins avantageux.

b- Une différenciation spatiale limitée de l'aide

La différenciation spatiale de l'aide accordée à l'entreprise est très limitée pour un constituer un instrument efficace malgré l'effort fait jusque là. La différenciation subventionnelle est d'autant plus pertinente que les infrastructures de desserte et de communication se généralisent.

En Tunisie, la zone C du Foprodi (1977-1981) est vaste, la zone V de l'API entre 1981-1993 est très large, celle concernée par le développement régional prioritaire depuis est très vaste aussi.

c- La nature ambiguë de l'aménagement

Dans une économie de marché, l'entreprise est capable de déceler la localisation la mieux adaptée à ses besoins. La pousser à choisir une autre, c'est lui imposer à supporter des pertes qui doivent être prises en charge par la collectivité à travers les aides et les incitations. L'aménagement est ainsi « une machine à créer des décisions anti-économiques » selon les règles du marché puis à les socialiser (Aydalot Ph, 1985). Ce type de politique ne peut être que marginal dans une économie de marché.

L'aménagement est ainsi un ensemble de « coups de pouce » qui limitent ici et là les effets socialement néfastes de la concurrence. Il a des services innombrables mais il ne peut pas inverser les tendances lourdes de l'économie et des choix politiques d'ensemble.

4- La crise actuelle de l'aménagement

a- Un aménagement de crise

Si l'aménagement repose sur les mouvements des entreprises, la création d'établissements nouveaux, son action perd d'efficacité en période de crise lorsque les effectifs se réduisent et les régions se battent pour conserver les emplois ou attirer les créations nouvelles, il n'y a pas de croissance à se répartir ? Les problèmes globaux deviennent plus importants et prioritaires (emploi, équilibre extérieur, modernisation du système productif, subvention d'une activité en crise). L'aménagement devient ainsi une sorte de luxe désormais impossible.

b- La petite entreprise

Les dynamiques actuelles ne reposent plus sur les grandes entreprises, les emplois nouveaux sont plutôt créés par les petites entreprises, les initiatives locales semblent plus prometteuses. L'aménagement doit se décentraliser ? La grande entreprise n'est plus le levier de l'action spatiale.

c- De l'aide à l'entreprise à l'aide à l'espace

D'une aide aux entreprises, on doit aller à une aide aux régions pour leur permettre de créer les opportunités sur place et encourager les initiatives locales. Il faut passer d'un modèle de diffusion extérieure à un modèle de développement endogène. La décentralisation des responsabilités serait alors un préalable à l'aménagement adapté aux temps actuels. S'il n'y a pas de politique régionale claire au profit des régions faibles, il faudrait obtenir un consensus sur les régions à aider au moins : les régions agricoles pauvres ou les vieilles régions industrielles en crise ?

d- Contradiction Etat-Région

Avec la crise, le besoin de solidarité nationale se heurte à une double contradiction : la cri de l'Etat-Providence incapable de maintenir les taux de transfert en période de crise, le conflit avec la décentralisation qui suppose la possibilité aux régions de conserver le fruit de leur effort.

5- Des résultats ambigus

a- Les inégalités centres-périphéries peu entamées

L'aménagement ne règle directement pas les disparités centres-périphéries quelque soient les efforts fournis. Le poids réel des grands centres n'a pas cessé de se renforcer : Londres, Paris, Moscou ou Tunis n'ont rien cédé de leur pouvoir de commandement si ce n'est l'affinage de leurs activités les moins nobles. Au contraire, elles sont encore plus fortes maintenant en dépit de la complexité croissante des activités et de l'espace, la réduction de la distance-temps et la hausse de la mobilité, le désenclavement des territoires et la diffusion des équipements, voire les actions de développement régional et local. Paris et Tunis gardent toujours tous les sièges sociaux à commencer par l'administration de l'aménagement du territoire. A Tunis, les entreprises dé-localisées y ont gardé leur service commercial le plus dynamique. L'analyse de la diffusion des entreprises NTIC et à multi-établissements montre qu'elle se trouve toujours au centre de l'adynamique territoriale (Belhedi A, 2007).

b- Aménagement et aptitudes spatiales

Il est dangereux de penser, ou de concevoir, que l'aménagement du territoire doit se fonder sur les « aptitudes propres » de chaque espace, sur une division spatiale du travail et une spécialisation des territoires qui est fonction de leur « dotation en facteurs », de leurs caractéristiques « supposées » notamment naturelles. La division spatiale du travail n'est jamais définitive, ni réglementée ; elle ne peut être que spontanée en fonction de la situation économique du pas et du système de relations dans lequel il s'insère. Il n'y a pas une seule rationalité des systèmes territoriaux.

Il n'y a pas de localisation aberrante mais des localisations inégalement coûteuses pour la collectivité. La notion de vocation est à manier avec toute prudence, elle peut figer les territoires dans une fatalité inacceptable. Quelles sont les vocations qui n'ont pas changer depuis un demi-siècle à toutes les échelles : mondiale (Japon, Asie du Sud Est...), nationale et sectorielle (Bled Gamouda, tourisme balnéaire ou saharien, industrie...). Le zonage définitif des potentialités est dangereux : le tourisme en est exemple qui ouvre des espaces désenclavés jusque là (la côte du golfe de Lion en France, zone de Matmata...), le commerce transfrontalier anime des espaces figés jusqu'ici, le cas de Ben Guerdène est indicatif. La vocation sidérurgique du Bas Rhône (Fos, étang de Berre) est devenue une erreur de jugement, le cas de Sfax en est un cas avec les phosphates (NPK et Siape). La moyenne montagne européenne, longtemps prisée, se trouve délaissée au profit de la haute montagne et du Ski...

c- Aménagement et mailles de gestion

L'aménagement du territoire ne se fait réellement que dans « les mailles » normales de sa gestion. Il s'agit de délimiter des périmètres d'action appropriés aux programmes envisagés avec une autorité territoriale et un statut bien défini pour ne pas rester au niveau des simples prescriptions. Ces nouvelles institutions se heurtent toujours aux pouvoirs et attributions des institutions territoriales organisées et elles n'ont pas souvent triomphé ? La maille, dans un système démocratique et avec des élus, organise l'expression des citoyens et arrive souvent à obtenir quelques revendications.

Références

Aydalet Ph – 1978 : L'aménagement du territoire en France, une tentative de bilan. L'Espace Géographique.

Aydalet Ph -1981 : Politique régionale et stratégie spatiale de la grande entreprise. UNRISD regional Series, 11

Aydalet Ph (édit.) – 1984 : Crise et espace. Economica

Chapitre 9

L'aménagement du territoire entre le discours et la pratique

Communication au Colloque du Département de Géographie, mars 1995
Texte publié dans la Revue Tunisienne de Géographie, 1996, n° 27, pp. 9-35

Le discours que véhicule l'aménagement du territoire est souvent **ambivalent**, il est présenté à la population en des termes fascinants qui font l'unanimité tout en véhiculant **une stratégie voilée** favorable aux différents états-majors en place à savoir l'Etat, la firme et les acteurs socio-économiques. Ce discours est tellement fascinant, qu'il finit par être intériorisé par les techniciens et les aménageurs, ils en deviennent même les fervents défenseurs. La confrontation avec la réalité engendre des échecs, des ambiguïtés, des polémiques et des ruptures qui découlent du fait que **le discours est souvent stratégique**.

L'aménagement de l'espace met toujours en jeu un rapport à l'espace. A travers les techniques, les technologies et les choix que l'aménagement charrie, les modèles redistributifs explicites ou implicites qu'il met en place, le type de conflit qu'il entend résoudre comme ceux qu'il engendre, il peut être considéré comme **l'un des indicateurs privilégiés du changement social et de l'organisation spatiale de la société**.

Le discours sur l'harmonie, les équilibres à (re-)trouver ou l'équité, sert souvent à **masquer** les diverses stratégies permettant aux entreprises capitalistes, en particulier les plus puissantes, d'accroître leurs bénéfices; à l'Etat et aux centres de décision de resserrer davantage l'encadrement des hommes et des espaces.

L'aménagement du territoire a pour but de **maximiser le profit**, mais aussi et probablement plus, d'**organiser stratégiquement l'espace** économique, social et politique de manière à ce que l'appareil d'Etat puisse être en mesure d'asseoir son autorité, contrecarrer les contre-pouvoirs et encadrer les hommes et les espaces; que celui de la firme **organise l'espace économique de production et de distribution**, et que les acteurs socio-économiques occupent et s'approprient l'espace à leur manière. **Ces préoccupations stratégiques se trouvent à l'origine même et au fond de l'organisation spatiale de très nombreux pays et espaces**.

Le découpage administratif, la localisation des activités de production et d'encadrement, la hiérarchisation urbaine, la création de centres et de centralités ou la mise en valeur sont autant de volets stratégiques que économiques dont la finalité est de **donner à l'espace une organisation stratégique au même titre que de minimiser les coûts**.

L'objet de ce papier est d'éclairer ces lignes de clivages et ces points de rupture entre le discours et la pratique de l'aménageur en se référant plus particulièrement à quelques exemples tunisiens.

I - DE L'ESPACE AU TERRITOIRE : Appropriation, spécificité et dénomination

Le territoire est cette étendue **qui incorpore le temps** et se trouve chargée de sens et de symbolique. Ce sens donne à l'espace le statut de territorialité qui est l'ancrage du temps

dans l'espace. Privilégier le territoire sur l'espace, c'est privilégier le sens qu'a l'étendue que l'étendue elle-même.

Le territoire est cette **appropriation de l'espace**, cette symbolique qui crée des enjeux sociaux, politiques et économiques conduit forcément à des conflits. C'est aussi **cette entité juridico-administrative**, donc une production idéologique, **appropriation étatique** traduisant un mode particulier de gestion et d'appropriation qui entre forcément en conflit avec d'autres modes de gestion.

Aménager le territoire, c'est prendre en compte la territorialité des habitants. On se trouve ainsi d'emblée dans une situation conflictuelle, de quelle territorialité s'agit-il : celle de l'individu, de la communauté ou celle de l'Etat.

Parler de développement territorial, c'est prendre un parti existentiel au détriment du parti productiviste et fonctionnaliste, privilégier le cadre de vie, l'aménagé et non l'aménageur. On retrouve au moins 5 principes qui guident ce développement territorial:

- L'équité territoriale: il s'agit de rompre le schéma centre-périphérie même si les écarts subsistent.
- L'équité sociale.
- La croissance endogène par le bas d'où la mobilisation des ressources locales et la prise en charge locale.
- L'écodéveloppement et le "développement durable" dans le sens de ne pas hypothéquer l'avenir par l'utilisation actuelle.
- L'autonomie territoriale qui est la condition et la finalité du développement territorial.

Le local et le territoire : L'enjeu

Si l'**échelle micro-régionale** est souvent porteuse de développement local, elle est souvent absente au niveau des textes. Le local n'existe que lorsque le central le tolère (syndicat de quartier, coopération intercommunale...). **Le développement local passe par la négation de tout ce qui est normatif et standard et la reconnaissance des spécificités** or standardisation et normalisation sont le fondement même du pouvoir central. Il s'exprime par la création et l'appropriation de l'espace local, de ce qui relève de la quotidienneté. Cette création de territorialité passe nécessairement par **des conflits** dans la mesure où, à la différence de l'espace, **tout territoire est objet d'enjeux**.

La toponymie : Nommer c'est créer la territorialité, passer de l'espace au territoire.

Nommer un espace c'est produire **un acte de naissance du territoire** dans l'étendue indifférenciée, c'est permettre son appropriation. Nommer l'espace, c'est produire le territoire, créer un ordre symbolique et faire **un acte territorialisant**. C'est le cas de pays colonisés, régions, gouvernorats ou de quartiers urbains, des rues... De nouvelles territorialités se sont créées. **L'émergence de la territorialité passe nécessairement par la dénomination. Nommer, c'est donner la vie, l'identité et la spécificité, c'est un acte de naissance et de reconnaissance.**

En Tunisie, on continue dans la plupart des cas à appeler les régions par leur chef-lieu politico-administratif, les quartiers ou les rues par des numéros. C'est dire la centralité de la logique de contrôle et de fonctionnalité. Il n'est pas surprenant de constater qu'à travers l'évolution historique, **on est passé des pays au pays et le retour du/au régional s'opère à travers l'Etat, le central.**

On a beaucoup parlé de régions et de régionalisation mais on n'a jamais accepté promulguer l'acte de naissance de ces territoires régionaux à travers la dénomination au moins c'est au contraire, pour nier la spécificité, promulguer l'acte de décès qu'on n'a jamais accepté de nommer.

II - LE VERSO ET LE RECTO

L'aménagement du territoire est cette organisation volontariste du territoire, prendre des décisions réfléchies sur la manière dont une population donnée doit (ou non) utiliser son espace où la l'intervention s'inscrit dans une logique théoriquement explicite en fonction des objectifs énoncés et des conditions connues ou prévues. En réalité, **la logique explicite recouvre et cache même une logique implicite que l'aménageur ne veut pas ou ne peut pas formuler.**

A chaque étape de l'aménagement¹⁵, la représentation spatiale est centrale et elle intervient à deux niveaux : **la représentation des décideurs ou des groupes de pression** lors de la première et l'antépénultième phase, représentation qui a plus de chance d'être traduite spatialement. On retrouve là, à titre d'exemple, le fameux schéma ou projet des "pôle de développement" des années 1960 ou des "métropoles d'équilibre" des années 1980, des Offices de mise en valeur au niveau régional, des "Centers" urbains au niveau de quelques villes importantes (Sfax, Tunis, Gabes, Sousse...). **D'autres représentations n'ont pas la possibilité de s'imposer, voire de s'exprimer même.** Lors des consultations, on voit d'autres représentations se manifester même si elles paraissent ponctuelles, déconnectées et timides. Tout discours, quel qu'il soit (graphique ou verbal), **formalise une certaine représentation spatiale.**

Chaque objectif présenté dans les documents de l'aménagement peut être interprété en termes d'**ambivalence**. En effet, voilement et dévoilement sont de règle et les objectifs explicites sont souvent le revers d'une seconde catégorie d'objectifs, implicites et voilés cette fois, difficiles à discerner clairement dans le discours. **L'implicite, le voilé et le non-dit est plus important que l'explicite, le déclaré et ce qui est dit.** Ce processus caractérise les divers aspects de l'aménagement comme la décentralisation, le découpage spatial, l'équilibre inter-régional, la hiérarchisation urbaine, la création de pôles régionaux, de centres ou de réseaux.... On s'attardera, ici, un peu sur certains de ces volets comme la déconcentration, le découpage spatial ou la place de Tunis...

a - La déconcentration

La décentralisation¹⁶ ou plutôt **la déconcentration** constitue un exemple très significatif dans la mesure où elle répond à un double impératif à savoir la lutte contre les déséconomies de concentration et l'inégal développement régional.

¹⁵ - On peut distinguer les étapes suivantes dans toute opération d'aménagement (après la phase d'analyse, de constat et diagnostic) : 1- Parti d'aménagement et philosophie générale, 2- Collecte de données, 3- Définition des objectifs, 4- Options d'intervention et évaluation (consultations), 5- Programme de mise en oeuvre, 6- Réalisation, 7- Suivi et réorientation.

¹⁶ - La décentralisation consiste à multiplier les centres, à décentrer le pouvoir de décision et intéresse les sièges sociaux ou les établissements déjà en place, elle est représentée en Tunisie tandis que la déconcentration a pour objet de limiter la concentration et concerne aussi bien les transferts d'usines que les créations nouvelles d'établissement si bien qu'il convient de parler beaucoup plus de déconcentration que de décentralisation pour la Tunisie.

* Elle représente **le moyen de lutte contre la concentration excessive des activités** dans certains foyers par suite de la force agglomérative, des économies externes et d'échelle, l'instrument idéal pour limiter les déséconomies. Présentée dans ces termes, personne ne peut méconnaître et ignorer sa nécessité au nom de l'intérêt collectif et du bien-être du groupe. Ainsi, de simples citoyens, collectivités territoriales, firmes et Etat sont d'accord pour **limiter l'excessive concentration des hommes et des activités**, concentration génératrice de déséconomies, de nuisances et d'inégalités cumulatives.

* Elle constitue aussi **un moyen pour limiter les inégalités régionales et spatiales** et atteindre plus d'équité spatiale. Le problème se présentait ainsi **en termes de justice spatiale** vis à vis des espaces défavorisés, intérieurs pour la Tunisie, qui manquent d'industrie et souffrent du chômage d'où la dynamique migratoire qui a été à l'origine de flux importants en destination du littoral, à la recherche de l'emploi, en particulier vers les centres qui ont connu l'implantation d'unités industrielles ou touristiques.

Pour assurer à cette politique industrielle et de développement, la chance de réussir, il fallait limiter ces importants flux grandissants venus de l'Ouest et secondairement du Sud gonfler les rangs des chômeurs, réduire les chances de succès de ces réalisations et alourdir les charges des collectivités locales notamment les communes et celles des citoyens afin de donner plus de chances aux populations de l'intérieur restées un peu à l'écart de cet effort de développement qui ne pouvait, compte tenu des impératifs de croissance, être que littoral et centré sur les grands centres; il faudrait encourager la déconcentration voire la décentralisation.

C'est en ces termes de maîtrise de la croissance des agglomérations du littoral en particulier la Capitale, de lutte contre les déséconomies de concentration, d'équilibre inter-régional et d'équité spatiale que s'est présentée la politique suivie en la matière en Tunisie depuis le début des années 1970 comme d'ailleurs un peu partout dans de nombreux pays notamment industrialisés. La déconcentration s'imposait comme **une nécessité impérative**. La création du Fonds de Promotion et de Décentralisation Industrielle (FOPRODI) en 1974, le découpage du pays en trois zones (1977) et en cinq zones (1981) à la suite d'études¹⁷. La loi de 1987 a modifié le découpage et a institué un nouveau découpage en distinguant trois types d'espaces¹⁸. Plus récemment le Code (unifié) des Investissements (1994) a intégré le développement régional comme une de ses principales composantes à côté de l'exportation ou de l'impératif technologique...

Le problème se pose ainsi en termes de coût, secondairement d'équité spatiale. Pour s'en convaincre, **il faut regarder les grandes actions publiques au cours de la dernière quinzaine d'années** qui ont abouti malgré le discours affiché de déconcentration ou de développement intérieur à **la consolidation du littoral** notamment par :

- La consolidation littorale dans **une logique de croissance et d'exportation** du début des années 1970, le complexe chimique Gafsa-Gabès avec la voie ferrée a consolidé davantage **le pôle littoral Gabès-Skhira-Sfax** surtout que la chimie avec les matériaux de construction a constitué un des secteurs fiefs où l'Etat a le plus investi.

¹⁷- Cf. DAT- Groupe Huit : 1976 : Eléments pour la décentralisation industrielle. Rapport et atlas. API : 1980. Ces deux études ont donné lieu à un décret en 1977 et une loi en 1981 divisant la Tunisie en 3 et 5 zones de décentralisation. Cf. A. Belhedi, 1992.

¹⁸- La loi de 1981 a plutôt favorisé les zones 2 et 3, c'est à dire la couronne des grands centres alors que la zone 5 qui représente la grande partie du territoire a été peu touchée, elle a aggravé ainsi le problème de concentration autour de centres comme Tunis, Sousse ou Sfax... La loi de 1987 a divisé le pays en 3 zones avec des avantages progressifs: le littoral et en particulier les pôles ne bénéficient de rien, les chefs-lieux de gouvernorats intérieurs, enfin l'arrière-pays des centres littoraux et les délégations de l'intérieur. Cf. A. Belhedi 1992.

- **Le renforcement des ailes (Nord et Sud) du littoral**, malgré les difficultés et les retards, qui sont restées jusque là peu touchées sous forme de deux complexes: le premier est touristique à Tabarka-Ain Drahem, le second est portuo-industriel à Zarzis.

- **La consolidation touristique de la partie centrale du littoral** par le lancement de la station intégrée de Khantaoui Hammam-Sousse, le programme de Hammamet-Sud, le nouveau projet de Kerkennah....

Comment peut-on parler de déconcentration lorsque l'Etat, le premier aménageur par excellence, adopte une stratégie contradictoire entre le discours et les faits. **En préconisant la déconcentration et le développement de l'intérieur par souci d'équité, les principaux projets de l'Etat se trouvent implantés sur le littoral par souci de rentabilité.** Ceci est d'autant plus critique qu'il s'agit d'actions de grande envergure qui marquent irréversiblement l'espace, s'échelonnent sur des périodes de plus de 10 ans et portent sur des investissements de l'ordre de quelques centaines de millions de Dinars.

Si l'on examine les programmes correcteurs de l'Etat destinés à favoriser les régions défavorisées, corriger les déséquilibres et réduire les inégalités; on constate que **la grande partie des investissements se fait sur le littoral** : entre 85 et 90% du montant des différents programmes¹⁹ à part ceux liés à des ressources naturelles bien déterminées comme l'agriculture ou la pêche²⁰. Est-ce la force d'inertie du système qui fait qu'il y a **une accumulation spatiale** telle que **la concentration s'entretient et se reproduit** malgré les mesures prises ou préconisées (Cf. A. Belhedi, 1992) si bien que la **déconcentration restera** une illusion démystificatrice.

Par ailleurs, **la déconcentration représente un des moyens les plus sûrs pour disperser la force du travail** qui, isolée en petits groupes ignorant tout du reste, devient incapable d'entreprendre des actions syndicales ou de solidarité tandis que **les patrons savent chacun où se trouvent les autres, où se localise le siège de décision et comment s'articulent les différents maillons du système de production et de pouvoir.** Le patron connaît, contrairement aux salariés, la localisation précise des ateliers qui travaillent pour lui ou qui constituent ses clients, il peut ainsi se situer et déterminer sa place dans le système de production et de distribution ou dans la filière...

La stratégie spatiale du capitalisme, ou même de l'Etat dans le cas des économies planifiées, **est démystifiée facilement par ce qu'on appelle le développement régional, l'équité régionale ou même les déséconomies de concentration. Tout développement de la sous-traitance va dans ce sens.** Le discours sur l'intégration nationale ou régionale, la promotion de la sous-traitance et l'intégration industrielle vont dans ce sens. **Tout en étant noble lorsqu'il est présenté en termes d'intégration, il va dans le sens de la division spatiale du travail et des intérêts des firmes nationales voire internationales.** Une des stratégies des firmes est **d'atteindre l'opacité du marché et d'organiser stratégiquement l'espace**, une manière de le faire **c'est l'implantation des ateliers à des points bien précis** qui leur assure la maîtrise totale de leur politique et lui donne une totale liberté vis à vis de la concurrence ou de la force du travail qui se trouve dispersée et dont les maillons sont isolés les uns des autres.

Une bonne partie du personnel travaillant pour les grandes firmes se trouve dispersée dans de petits établissements autonomes localisés, non au hasard des opportunités mais, selon

¹⁹ - Il s'agit de programmes créés pour réduire les inégalités entre différentes régions du pays. On peut citer par ordre chronologique : le Programme de Développement Rural (1993-1982), Le Fonds de Promotion et de Décentralisation Industrielle (1974-1993), Le Programme Frontalier (1976-1980), Le Programme de Développement Rural Intégré (depuis 1984), Le Programme Régional (depuis 1987), Le Fonds de Promotion de l'Artisanat et des petits Métiers (depuis 1982)...

²⁰ - C'est le Fonds Spécial de Développement Agricole (FOSDA) ou le Fonds Spécial d'Encouragement de la Pêche (FOSEP) dont la répartition est commandée par la nature des cultures, la structure agraire ou la configuration de la côte.

une stratégie spatiale précise : Quelles sont les régions les plus appropriées. Quelles petites villes choisir. Dans quelles campagnes implanter l'usine ou l'atelier ? Comment faire le recrutement de la main d'oeuvre ou assurer le ramassage des ouvriers? C'est le type de questions que se pose le patron même si ce n'est pas toujours explicité.

L'exemple de Tunis constitue un autre volet sur lequel il est intéressant de s'y attarder un peu.

b - Le paradoxe de Tunis: L'interface interne/externe

L'aménagement se trouve balancé entre deux options contradictoires répondant aux exigences paradoxales de l'équilibre interne et celles du rayonnement externe. D'un côté, la capitale **Tunis est trop grande pour les autres villes** tunisiennes et l'écart avec Sfax s'accuse même si bien qu'il faut maîtriser la croissance, la limiter tant sur le plan démographique, spatial que économique où il s'agit d'affiner ses fonctions et opter pour un développement plus qualitatif des activités. Sur un autre plan, **Tunis est trop faible** si bien qu'il faut développer ses externalités et lui assurer la possibilité d'un rayonnement extérieur d'où la nécessité de développer le tourisme d'affaires et culturel, la fonction financière....

On retrouve là, la controverse et **le paradoxe collectif-individu**. Au niveau collectif, on a intérêt à limiter la place et la croissance de Tunis d'où la décentralisation et la déconcentration préconisée mais au niveau individuel on a intérêt à monter jusqu'à Tunis seule capable de satisfaire les besoins. **Cette double tendance explique les échecs de la décentralisation, c'est à dire l'échec du collectif et la réussite des processus de centralisation c'est à dire de l'individuel**; c'est ce qu'exprime l'importance des processus de court-circuitage qu'on retrouve un peu partout (Cf. A. Belhedi, 1992).

Par ailleurs, Tunis exprime **la centralité de l'Etat vis à vis de la société**, qui n'est pas encore prêt à céder une partie de ses prérogatives. Au contraire toute concession conduirait paradoxalement à consolider son pouvoir sur le reste de l'espace en l'affinant davantage (Cf. A. Belhedi 1992). La décentralisation constitue la condition même de l'intervention croissante de l'Etat dans tous les champs de la sphère sociale et économique (éducation, santé, équipements, aménagement...) en passant de plus en plus par les collectivités locales et les institutions dont le rôle accru dans la vie de la collectivité et du citoyen donne l'illusion de la décentralisation.

L'affinage du découpage administratif va pleinement dans ce sens en instaurant des liens directs et hiérarchiques entre la Capitale et des espaces qui relevaient d'autres villes.

c - Le découpage spatial : L'organisation stratégique du territoire

Tout en cherchant à minimiser les coûts, qui restent une composante déterminante, **la localisation exprime une réelle stratégie de l'entreprise**. Pour s'en convaincre, il s'agit de voir les différents découpages régionaux des divers organismes publics, offices, agences et sociétés nationales. **La multiplicité des découpages montre que le découpage spatial est loin d'être une simple division de l'espace ou un problème de coût, c'est une organisation stratégique de l'espace**. Chaque organisme, ou presque, dispose d'un découpage spatial qui lui est propre, avec des points et des espaces d'ancrage communs notamment en ce qui concerne le niveau supérieur de la hiérarchie urbaine et les espaces centraux qui les entourent, c'est le cas de Tunis, Sfax ou Sousse (Cf. A. Belhedi, 1992).

Le découpage spatial permet l'encadrement territorial à travers **la création de centralités hiérarchisées** et le rapprochement des administrés ou de la clientèle, il assure la minimisation des coûts de l'administration, de la distribution ou de la gestion tout en donnant à l'espace une organisation stratégique. Il est très intéressant de voir l'organisation territoriale

d'activités concurrentielles comme les banques par exemple. **Si le problème se limite simplement à une minimisation de coût, on aboutirait à la même organisation spatiale des activités similaires ou de même niveau**, la réalité est totalement autre.

Au niveau administratif, la dimension stratégique est partout présente, elle est souvent déterminante dans l'affinage du découpage spatial tant au niveau des gouvernorats que des délégations (A. Belhedi, 1989, 1990). **Près de la moitié des gouvernorats doit sa présence à des impératifs stratégiques et de sûreté**. C'est ainsi des gouvernorats créés en 1974 comme Monastir, Mahdia, Siliana, Sidi Bouzid ou Zaghouan, ceux créés en 1980/81 comme ceux de Tozeur, Kébili ou Tataouine permettent l'encadrement territorial des franges frontalières du Sud après l'affaire de Gafsa en 1980 qui a secoué le pays à la suite de l'intrusion d'un groupe armé des frontalières algéro-libyennes.

Le même scénario s'est répété avec "la Révolte du Pain" en Janvier 1983 donnant lieu à une division de la Capitale²¹ en trois gouvernorats (Tunis, Ariana et Ben Arous) mais une réunification du District au niveau de la sûreté.

La démystification : Neutralité, technique et intérêt commun

La politique d'aménagement du territoire peut facilement glisser et déraiper au nom d'objectifs nobles et de l'intérêt collectif qui cachent, en fait, la vraie stratégie du capitalisme, de l'Etat, des pouvoirs occultes ou quelques intérêts particuliers. Les aménageurs, techniciens ou institutions, finissent par adopter un discours dont ils n'arrivent pas souvent à déceler les retombées réelles si ce n'est à posteriori et après coup. L'intériorisation est telle que les choses apparaissent comme allant d'elles-mêmes. **L'intériorisation s'opère par un biais : la neutralité, le technique et l'intérêt commun**. La neutralité constitue la **position**, le technique représente l'**instrument** tandis que l'intérêt collectif forme l'**objectif**.

L'Etat s'octroie les prérogatives d'arbitrage entre groupes sociaux au nom de l'intérêt collectif. Le fonctionnalisme se dote d'une fausse rationalité: c'est le cas par exemple lorsqu'on scinde une localité, un terroir en deux par une autoroute au nom de l'intérêt collectif. En fait, il s'agit là de l'intérêt des usagers de l'autoroute au détriment des agriculteurs ou des habitants de cette localité. Il s'agit là d'une fausse rationalisation et d'un transfert de pouvoirs !.

L'aménagement, comme la science, est présenté comme étant neutre, cette neutralité permet ainsi de faire passer souvent les intérêts particuliers pour des intérêts communs qui s'imposent comme tels. La technique permet enfin de démystifier les choix et les options et de **présenter ce qui est possible comme l'inéluctable et l'incontournable**. C'est ainsi que **les scénarios présentés vont souvent du souhaitable impossible au possible non souhaitable**, le choix se rapproche plutôt du premier tandis que la réalisation converge vers le second. La centralité du technique fait qu'on ne se pose pas les véritables questions : qui fait quoi. Pour qui et pour quoi.

Tout l'intérêt est porté sur le comment des choses ce qui permet de démystifier les problèmes sociaux, d'éviter de poser les problèmes politiques, de placer le technicien au centre du processus aménagement ce qui le reconforte d'ailleurs en lui conférant un pouvoir. Enfin privilégier le comment, revient à privilégier l'instrumentation et le statut: le technique et le technicien. Ce privilège est en réalité illusoire dans la mesure où la raison d'être même du technique est de justifier les choix et les prises de décision qui sont le propre du pouvoir et le

²¹- C'est à Tunis que les émeutes consécutives à la hausse du prix du pain en Janvier 1983 ont été les plus dramatiques bien que le point de départ à été dans le Sud-Ouest.

fondent. **Il n'est pas rare de voir les techniciens, les mêmes parfois, justifier, au nom du technique, d'une certaine rationalité, la chose et son contraire.**

Faute de prêter attention à ce genre de problèmes, on finit par ignorer tout **laissant les mains libres aux différents Etats-majors** qui tracent en toute liberté et aisance leur propre politique de localisation et d'organisation spatiale. Ces états-majors sont militaires, politiques et économiques, ils concernent les instances de **l'Etat** qui organise l'espace et encadre la population mais aussi **les firmes** qui par leur stratégie de localisation, de relocalisation et de sous-traitance, contribuent à organiser stratégiquement l'espace.

L'échec et/ou la réussite : Le verre à moitié plein ou vide ?

On dénonce régulièrement l'échec de la politique d'aménagement du territoire, sans chercher à voir en quoi ces échecs, par rapport aux objectifs fixés, permettent en fait **de fructueuses affaires aux entreprises** qui, dans l'autre optique, déplaceraient leurs investissements pour bénéficier des avantages consentis à l'installation d'une nouvelle usine qui sera revendue ou liquidée plus tard. Cette stratégie est utilisée à une plus large échelle au niveau mondial par les multinationales dans le cadre du redéploiement industriel, la loi de 1972 et le décret-loi de 1985 relatifs à l'industrie d'exportation en Tunisie entrent dans ce cadre.

L'échec de la politique de décentralisation industrielle exprime ce processus. L'essentiel des investissements industriels entre 1981 et 1993 a concerné surtout les zones 2 et 3 (loi 1981) tandis que la plupart des zones industrielles de l'intérieur sont restées désaffectées au moment où la demande dépasse l'offre dans les vieux centres. Les zones 4 et 5 ont peu attiré d'investissements malgré des avantages octroyés plus importants. **Le littoral continue à attirer l'essentiel des investissements malgré toutes les mesures prises depuis plus de deux décennies pour les réorienter vers les espaces intérieurs.**

* **L'échec d'une politique est en fait, la réussite d'une autre.** C'est comme le cas d'un verre à moitié plein ou vide. Cet échec exprime, en réalité, soit **la réussite des intérêts particuliers des firmes** à juguler la politique de déconcentration des pouvoirs publics en privilégiant la concentration, soit **la faiblesse des moyens mis en place pour motiver les firmes à se déplacer.** Dans les deux cas, on peut parler de **réussite de la firme à maintenir sa position**, de continuer à organiser l'espace à sa manière.

L'échec des aménagements n'est, en fait, que la réussite des intérêts et des stratégies des contre-pouvoirs et des acteurs dont les intérêts propres ne peuvent guère se confondre avec ceux de la collectivité dans son ensemble sans s'y fondre. L'échec d'une opération est en définitive un échec de transfert de pouvoir des uns aux autres, il constitue une réussite des intérêts particuliers.

Promoteurs, banques, organismes de crédits, agences de développement et de promotion et offices de mise en valeur commandent le marché du logement, des équipements et des infrastructures et **structurent l'espace** à leur manière selon une logique qui leur est propre. Ces acteurs relèvent, en fait, d'une **problématique behavioriste** (au niveau des responsables) et **stratégique** (à l'échelle des organismes) qu'il incombe d'analyser et d'explicitier.

* L'échec ou la réussite provient aussi du fait que dans la plupart des esprits, **on sépare le discours et les faits.** On accepte bien de choses au moment des discussions ou des décisions tout en sachant que **peu de choses va être réalisé effectivement**, c'est un **problème de crédibilité** qui se pose. En tablant sur la non réalisation des actions préconisées, on est appelé souvent à laisser passer des choix qu'on connaît non réalisables à l'avance.

Ce manque de crédibilité provient probablement de deux faits majeurs: soit des projets démesurés par rapport aux moyens réels ce qui caractérise la plupart des plans, soit des analyses erronées, non fondées ou peu profondes. Ce phénomène explique le fait que souvent, **peu de choses se trouvent réalisées d'un plan à l'autre**. Parfois même, c'est l'opposé qui s'opère: **l'anti-plan se réalise à la place du plan**. Pour s'en rendre compte, il n'y qu'à voir ce qui s'est passé dans la Capitale et Sfax pour lesquels on dispose de PDU de plus de 15 ans. et où on peut comparer les partis fixés, les actions arrêtées et la dynamique des faits réels.

La planification introduit souvent une dynamique qui va à l'encontre des objectifs qu'elle se fixe du fait même des processus d'anticipation, d'induction et des contre-stratégies déployées par les différents acteurs en place. Il se trouve même que **ce sont ceux qui planifient qui en profitent le plus** des détours et des insuffisances des processus de planification spatiale. Ne sont-ils pas les mieux placés, les mieux informés des décisions qui allaient être prises, ceux qui savent mieux lire l'espace pour y déployer leurs propres stratégies.

A travers ces quelques exemples, on voit que **le discours sur l'aménagement se trouve biaisé dès le départ et démystifié parce qu'il charrie du pouvoir**. Le discours, présenté souvent comme neutre, technique, au nom de l'intérêt collectif, est **en rupture avec la pratique réelle qui est principalement stratégique, politique, partielle**. Ceci est d'autant plus critique qu'on s'acharne à lui donner un caractère démocratique par le recours de plus en plus fréquent à la concertation, un aspect qu'on essaiera de développer dans le point suivant.

III- LA CONCERTATION DANS L'IGNORANCE : Le piège démocratique

Au niveau urbain, rural, région ou national, les promoteurs et les collectivités (les municipalités, conseil de gouvernorat...) savent très bien que les citoyens se trouvent dans **une incapacité totale d'analyser les conséquences** d'une opération d'urbanisme, de rénovation, de localisation ou de mise en valeur, de riposter (encore moins à temps) ou de prévoir les conséquences de telles opérations ou d'un plan d'aménagement ou d'urbanisme même si une procédure d'enquête publique existe, les délais sont de plus en plus allongés et les habitants sont plus sensibilisés à ce genre de problèmes.

Cette incapacité à l'analyse spatiale fait que les acteurs urbains n'hésitent pas à procéder à la concertation et à présenter les plans des futurs travaux dans la mesure où **les objections sont rares et faciles à éluder** en recourant au volet technique, au nom de la rationalité ou d'un intérêt collectif. Les exemples des Plans d'Aménagement Urbain (PAU), des Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU) de Tunis ou de Sfax, du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) sont significatifs à ce titre. On a parfois l'impression absurde et apparemment paradoxale que **plus la concertation est importante plus le plan est décousu**. Cela provient probablement du fait que le plan ne suivant plus une logique claire et cohérente, va tenir compte à la fois de la problématique technique mais aussi des préoccupations socio-politiques des groupes de pressions concernés. L'exemple de Sfax est significatif. Le plan ne répond plus à une seule rationalité mais à plusieurs, difficilement conciliables.

En effet, **les représentations spatiales n'ont de sens que pour ceux qui savent les lire, lire l'espace et ils sont rares même parmi ceux qui le croient**, et les gens ne se rendent compte qu'ils ont été dupés qu'une fois les travaux sont achevés et les changements sont devenus irréversibles. Il faut ajouter aussi **le problème de crédibilité** qui fait qu'on a tendance à ne pas accorder l'intérêt qu'il faut au moment des prises de décision.

La concertation peut jouer à contresens, dans une société peu démocratique, **la concertation va favoriser les agents les mieux situés dans le système**, soit qu'ils sont plus

influent, soit qu'ils sont souvent les mieux et les premiers informés des actions à entreprendre et des décisions à prendre si bien que leur place et leur statut leur permettent d'en profiter mieux que quiconque tandis que le commun du monde, incapable de voir les retombées réelles, **se trouve pris au piège de la concertation.**

Cette concertation biaisée se trouve encore plus aggravée par le problème de l'échelle et de la pertinence qui lui est liée, point qu'on va développer maintenant.

IV - ECHELLE, PERTINENCE ET FINALITE

L'organisation spatiale est le résultat d'un double processus de concentration et de compétition agissant sur des échelles différentes. Ce problème se pose tant au niveau spatial que social et on a souvent tendance à prendre en compte des groupes sociaux considérés comme autonomes alors que la société est loin d'être la somme de comportements de ces groupes, les espaces comme des entités autonomes. Ces espaces so, en fai, le résultat de l'interaction de plusieurs échelles à la fois. Il faut distinguer entre **l'échelle des antécédents et des processus et l'échelle des résultats et des effets.**

Il est très rare que ces deux échelles concordent totalement, **l'antécédent opère sur une échelle plus petite que l'effet.** C'est ainsi que les formes locales ne trouvent leur explication que une fois placées à une échelle plus petite, dans un cadre plus vaste: l'échelle régionale ou nationale. **Chaque fait ne trouve explication mais aussi dénouement que dans un espace plus vaste, c'est à dire une échelle plus petite²².**

Très souvent on fait l'impasse de vouloir trouver l'explication des formes, processus ou problèmes dans les mêmes espaces où ils se posent, se concrétisent et se manifestent. La question dépasse le simple cadrage des faits, de les rapporter à un espace-référence, **il s'agit d'explicitier le rapport et de trouver le lien.**

La finalité de l'action détermine en fait l'échelle d'investigation et d'intervention et on peut définir l'échelle d'investigation selon la finalité poursuivie.

* C'est ainsi qu'**une finalité productiviste** va privilégier en premier lieu **la croissance** aux dépens de la territorialité, **la petite échelle** en dépit de la grande échelle. C'est pourquoi les plans d'ordre national et régional retiennent la priorité. Dans cette perspective, on comprend l'intérêt de la hiérarchie, la centralité, la dissymétrie, l'inégalité, la valeur d'échange, la concentration, le coût et d'une façon générale **le volet économique....**

La hiérarchie permet d'asseoir le pouvoir central et technique sur une base spatiale qui s'exprime entre autres à travers le système urbain. Cette hiérarchie est le pendant d'**une centralité sociale mais surtout spatiale** qui se reproduit à travers **la dissymétrie et les inégalités.**

Ces dissymétries, tant sociales qu'économiques et spatiales, forment le moteur de **cette dynamique inégalitaire**, elles s'expriment à travers l'accroissement des inégalités régionales en particulier et spatiales en général même si le niveau et les conditions de vie s'améliorent un peu partout. C'est ce qui se passe dans la plupart des pays à commencer par la Tunisie où l'écart s'est parfois accru malgré l'amélioration générale qui a touché tous les espaces (A. Belhedi, 1992, 1994).

La valeur d'échange constitue ainsi la principale valeur tandis que la valeur d'usage diminue, ce qui exprime **la centralité de la vision économiste** du monde et de la réalité, les aspects sociaux sont souvent évacués délibérément, ils ne sont retenus que lorsque la sécurité du système se trouve en jeu ou que les tensions sociales atteignent un niveau tel devenu

²² - Là aussi, on commet souvent l'erreur que de dire que la grande échelle est celle des vastes espaces (pays, continent, monde...) et tandis que les petites échelles sont les petits espaces (îlot, quartier, zone, local...).

intolérable donnant lieu à des déséconomies importantes, c'est le cas de la plupart des programmes sociaux ou régionaux, de décentralisation ou de déconcentration.

Dans tous les pays, **la question régionale n'est posée qu'en termes nationaux**, de localisation ou de régions en crise. La déconcentration de l'exécution et de la production s'exprime souvent par **une concentration accrue des pouvoirs** entre les mains d'une minorité sociale ou d'espaces très réduits, c'est le cas de la Tunisie où la déconcentration de l'appareil productif (industrie et tourisme) et des services depuis le début des années 1970 a débouché sur l'affinement des pouvoirs de Tunis et l'axe littoral (A. Belhedi 1992).

Une région n'est que **la région de la ville primatiale**, de la ville principale, dans ses limites, son contenu, ses caractéristiques et son fonctionnement, ce concept de la région est la concrétisation des propriétés examinées ci-dessus.... Il en découle toute **une démarche de régionalisation ou de découpage spatial** qui consiste à rattacher chacun des espaces à une ville, quitte à la créer si elle n'existe pas, la consolider lorsqu'elle est petite ou trop faible pour assurer un tel rôle, le découpage régional et local tant administratif et économique de la Tunisie exprime bien, à biens d'égarde, ce constat. **Le fonctionnalisme** d'un côté et **la minimisation du coût** de l'autre, vont constituer le paradigme central de rattachement des lieux, de découpage et de régionalisation. On trouve cette démarche dans la plupart des plans d'aménagement en Tunisie ou ailleurs.

Cette finalité privilégie l'inégalité, la dissymétrie, la dimension économique, la concentration, la hiérarchie, l'homme-producteur, l'aménageur, la croissance, la petite échelle...

* Dans une finalité existentielle où le vécu l'emporte, on va privilégier **l'égalité, la symétrie, la valeur d'usage, la spatialité, le coût social, la régulation, la dispersion et la grande échelle** (le local, l'habiter, la quartier, le terroir...). Cette problématique privilégie **le cadre de vie, l'homme-habitant et l'aménagé**.

Il est vrai qu'on vit, de nos jours, dans un monde où l'économique l'emporte sur le social, que la plupart des politiques préconisent la croissance, la concentration et la dissymétrie comme moyens d'atteindre l'équité et la spatialité présentées comme des fins mais dans une cette course inexorable contre le temps et dans le cadre d'une logique de rattrapage, **le moyen devient la fin**.

Dans une démarche privilégiant le cadre de vie, la grande échelle (le niveau local) se trouve au centre de la problématique. C'est au niveau de l'îlot, du quartier et de l'unité de voisinage que les problèmes sont traités et l'analyse est menée sans négliger évidemment les autres échelles. Dans un monde où l'économique est devenu central, il est peu réaliste de préconiser une centralité du social ce qui revient à tomber dans le même piège. Ce qu'on reproche aux démarches adoptées, c'est cet économique qui ne laisse au social que la partie incongrue. **Le social n'est utilisé que là où échoue l'économique, là où il constitue le goulot d'étranglement**.

Cette démarche s'exprime aussi par **l'importance donnée aux études économiques** ou financières dans les divers plans d'aménagement, le chiffrage des coûts des divers plans, l'évaluation des effets et des impacts des divers projets d'aménagement alors qu'au niveau social on ne trouve que de maigres allusions ou des passages très limités. Il se trouve aussi que c'est **l'économico-financier qui constitue la principale contrainte des actions d'aménagements** !

Un espace qu'on organise ne peut être analysé convenablement sans résoudre le problème d'échelle. Le choix d'échelle est politico-idéologique, même si le lien n'est pas toujours clair alors qu'il est présenté comme **un problème technique**, neutre et de là au dessus de toute critique, limité à une minorité ensuite: **les techniciens**. A l'espace concret et

vécu de l'habitant on substitue un espace abstrait du technicien qui, par le biais du fonctionnalisme et de la réglementation, **assure le transfert du contrôle spatial de l'habitant à l'Etat** et ses représentants.

L'environnement local, en termes de **trames, pratiques et attributs** relève d'une **problématique de la pertinence socio-spatiale**. Il s'agit de reformuler les questions classiques qui, quoi, où et comment pour devenir : **Qui obtient quoi, où et comment ?**

Cette manière de poser le problème exprime en fait un renversement de la problématique, il s'agit de **saisir le vouloir-être à la place de l'être**, c'est ce qui fait la **différence entre le statu quo et l'alternative**.

L'échelle n'est pas seulement une question technique, elle se trouve au centre des stratégies: privilégier une échelle c'est donner la priorité à l'aménageur ou à l'aménagé. Ce rapport charrie du pouvoir au delà de l'apparence technique et de la neutralité prétendue.

V - PERSPECTIVES OU PROSPECTIVES : Quantité ou qualité ?

La spatialisation ou l'inscription dans l'espace est **lente, rigide, lourde et onéreuse ; elle se caractérise par une très grande inertie et une certaine irréversibilité**. C'est le cas des **infrastructures** comme les routes, les ports et les aéroports, les grands projets industriels, touristiques ou agricoles (irrigation, grande hydraulique, mise en valeur...), les universités, les technopôles ou les autoroutes qui s'échelonnent souvent sur plus d'une décennie. C'est aussi le cas des **flux** qui fondent la dynamique spatiale qui est lente à se mettre en place ou à se modifier, c'est le cas des flux migratoires, des flux de biens, des processus de (dé)concentration urbaine ou industrielle...

Dés lors, toute intervention sur le territoire exige un travail permanent de va et vient entre le présent et le futur selon **une démarche privilégiant la prospective et non la prévision**. Il s'agit de **faire projeter le futur dans le présent et non le présent dans le futur**. Il s'agit de privilégier la prospective sur la perspective et la prévision à l'instar des techniques de l'actualisation de l'analyse financière. La prospective implique **les techniques permanentes d'anticipation** permettant d'agir à court terme pour façonner le long terme. Dans une économie de plus en plus privatisée, fluide, flexible, **l'Etat doit prendre en charge cet irréversible**, réduire le coût et assurer la cohérence.

Ce qu'on constate, c'est que les techniques de l'aménagement se limitent, en fait, souvent à celles de la prévision, **le quantitatif qui se trouve ainsi privilégié au dépens du qualitatif, du qualitatif** qui est difficilement cernable et discernable à moyen ou long terme : les besoins, les goûts, les comportements individuels et collectifs... Le fonctionnalisme qui fonde l'aménagement (plus particulièrement l'urbanisme) limite l'appropriation de l'espace, impose un ordre et bloque l'évolution en reproduisant l'ordre actuel dans des schémas souvent très rigides.

Il existe ainsi **une contradiction majeure** entre le fondement et le résultat de ce paradigme fonctionnaliste: **la normalisation fondée sur la notion de besoin va nier l'évolution et la diversité même de ces besoins**.

Cette situation se trouve, par ailleurs faussée, par l'usage d'un certain nombre de concepts-clés qui fondent la problématique et la démarche de l'aménagement.

VI - MOTS CLES et/ou FAUX PROBLEMES ?

Le discours sur l'aménagement du territoire voile les choix économiques, politiques, organisationnels et stratégiques par le recours à des concepts attrayants permettant d'évacuer

l'essentiel du problème. On peut citer les concepts d'équilibre, l'environnement, le cadre de vie, l'harmonie, la cohérence, la complémentarité, l'intégration ou les pôles de développement...

On constate souvent **une relation inverse entre le degré de fascination du discours et la médiocrité des réalisations**, plus le discours est beau et plus la pratique se trouve dénuée de tout sens. On examinera, dans ce qui suit, quelques exemples de l'usage de certains concepts-clefs très utilisés en matière d'aménagement, leur implications et leurs contenus.

La référence à l'équilibre, la cohérence ou à l'ordre constitue un discours justificateur du pouvoir par le biais d'un corps de spécialistes qui, à travers le statut, le goût, la formation ou l'intérêt de classe, transmet une conception qui porte en soi l'échec dans la mesure où elle est forcément différente de celle des habitants concernés. Cette technocratie ou "esthétocratie" contribue, à son tour, à conforter le pouvoir de l'administration à travers la réglementation et la normalisation.

1 - L'équilibre : Mystification de l'ordre introuvable !

Le concept d'équilibre constitue un concept-clé, il est toujours question d'équilibre dans les plans d'aménagement : inter-régional, entre milieux, entre secteurs et activités, équilibre financier, écologique, équilibre du système urbain, des types de logement, de l'emploi, équilibre entre les zones d'une ville comme cela a été le cas pour Tunis ou celui de la structure démographique ou industrielle...

Cette recherche des équilibres est symptomatique de trois faits importants : **l'idéalisme, le flou et l'égalitarisme.**

- **La vision idéalisée** et de là inopérante de l'aménagement dans la mesure où cet équilibre dont on parle est méconnu, souvent non défini même comme tous les idéaux par ailleurs. Autant, les plans abondent en termes d'équilibre (financier, écologique, démographique...), autant le concept est pauvre, resté qualificatif sans effort de précision et de définition.

- **Le flou conceptuel** est nécessaire pour faire passer des choix stratégiques au nom de l'équilibre. Ceci est d'autant plus facile que le domaine s'éloigne de l'économie et du chiffre. On se limite souvent à quelques objectifs flous mais tellement attirants qu'ils fondent parfois les choix stratégiques des plans d'aménagement. C'est ainsi de l'équilibre régional, de l'équilibre villes-campagnes ou de celui des activités économiques...

- Le terme équilibre nous renvoie souvent à celui **d'égalitarisme**. Cette idée d'égalisation est absurde et irréaliste dans la mesure où **tout système organisé est inéluctablement centré, dissymétrique et inégalitaire**. L'inégalité fonde même le système qu'il soit social, économique ou spatial et tout ce qu'on peut attendre, c'est réduire les écarts, mais pour cela encore faut-il mesurer ces inégalités ce qu'on cherche souvent à éviter pour des raisons stratégiques, rompre les processus inégalitaires cumulatifs qui se trouvent derrière, ce qui est plus voilé encore.

A certains égards, **le mot d'ordre d'équilibre reconforte l'ordre spatial établi et maintient le statu quo** dans la mesure où on préconise souvent un développement en conformité avec **les ressources propres** de chaque espace et **les spécificités de chaque milieu**. L'équilibre écologique est ce respect des impératifs physiques, des contraintes naturelles et des rapports entre l'homme et son milieu d'où **la reproduction des inégalités**. **Ce paradigme d'équilibre reproduit l'ordre, confine les espaces dans une sorte de fatalité transcendante et permet de donner les illusions.**

En regardant le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), les scénarios présentés s'articulaient autour de l'équilibre et de la concentration. L'équilibre s'exprime par le maintien de la population sur place tandis que la concentration stipulait que la population

suivrait les activités concentrées au littoral. On voit très bien qu'on balance entre le souhaitable impossible (équilibre) et le possible indésirable (la concentration), mais rien entre les deux scénarios. Les schémas régionaux et de gouvernorat se sont fondés sur ce scénario d'équilibre ? L'équilibre ne signifie, en aucun cas, le statu quo ou le maintien sur place des populations, ce qui nie la dynamique d'un système et s'avère irréaliste.

2 - L'environnement : Le déterminisme écologique: alibi ou nécessité?

La sauvegarde et la protection de l'environnement constituent, de plus en plus, une des données fondamentales des plans d'aménagement. Là aussi, on retrouve **la notion d'équilibre** écologique, équilibre des rapports entre l'homme et l'écosystème. Cet environnementalisme exprime, en réalité, un souci permanent de **pousser encore davantage les frontières de l'exploitation de la nature par l'économie**, de prolonger encore plus la vie des ressources durables, non renouvelables et rares. On retrouve là l'idée d'**harmonie**, de développement respectueux de la nature, ou plutôt **respectueux des limites de la nature et des besoins de l'homme**.

L'environnementalisme revient, parfois, à confiner chaque espace dans les limites tracées par les données de la nature, les contraintes physiques, les ressources du sol et du sous-sol et les performances de la population locale ou régionale dans les limites des techniques disponibles... **Il contribue ainsi à reproduire l'ordre spatial établi**, à prolonger la durée de vie du système actuel et à **préconiser un déterminisme** nouveau au nom de l'éco-développement. Est-ce un alibi utilisé souvent pour justifier l'ordre ou une nécessité pour prolonger l'ordre ?

3 - L'intégration : Extension de l'assise spatiale et centralisation

L'intégration constitue aussi une des clés de l'aménagement, elle couvre plusieurs aspects et dimensions. Il s'agit de **l'intégration des activités économiques** dans un espace donné, une région ou une ville, **l'intégration spatiale** entre les espaces, les régions et les milieux. Elle couvre aussi **l'intégration entre l'homme et son milieu**. On retrouve là aussi **la notion de cadre de vie**.

L'idée d'intégration est très séduisante dans la mesure où elle passe, souvent, comme la condition sine qua non du développement et de l'aménagement si bien qu'on la retrouve à tous les niveaux et dans tous les plans. Elle cache cependant une des principales stratégies du système économique dominant notamment capitaliste: **envahir toutes les sphères de la vie sociale et économique par le biais de la spécialisation-complémentarité et de là, élargir l'assise spatiale et sociale du mode de production, créer des liens irréversibles d'interdépendance**.

Cette intégration va de pair avec **la centralisation progressive et l'affinage des fonctions de décision et d'encadrement** même si on donne l'impression de déléguer certaines tâches aux régions, aux collectivités ou au niveau local ou lorsque les fonctions d'exécution ou de suivi se trouvent déconcentrées. L'examen de la place de Tunis le montre très clairement parallèlement aux opérations de déconcentration de l'appareil productif (industrie, tourisme) ou de certains services à partir des débuts des années 1970.

La spécialisation croissante des espaces et des lieux a pour finalité **une performance plus grande de l'ensemble et une intégration croissante des parties** et des composantes. Cette tendance à la spécialisation concerne les régions et les villes en fonction des atouts, des contraintes et des spécificités. La spécialisation a pour pendant **la complémentarité inter-régions et inter-espaces**.

L'intégration concerne aussi la voirie et les communications en général, il s'agit de mettre en place des infrastructures permettant **la focalisation régionale et la connexion inter-régionale autour de places centrales que sont les villes**. La dimension économique apparemment centrale ne doit pas, non plus, cacher **le volet stratégique qui est prépondérant** à l'échelle des communications (routes, voie ferrée, ports, aéroports, PTT) pour créer cette interdépendance.

4 - Les pôles de développement : l'illusion !

Souvent on a tendance à utiliser une terminologie fascinante dont le but est d'évacuer les problèmes réels de déséquilibre tel est le cas de ce qu'on appelle pôle de développement, terme qui est largement passé dans l'usage courant qu'on a tendance à l'utiliser, quelquefois, pour une usine de quelques dizaines d'emplois. C'est le cas, par exemple, de ce qu'on appelle "pôles" durant les années 1960 comme la sucrerie de Bèja, la cellulose de Kasserine voire même la briqueterie de Hamma... Le même phénomène se pose pour les pôles ou parfois les "métropoles" préconisées dans le Schéma National d'Aménagement de 1985.

Le pôle de développement est, techniquement, **un complexe d'activités agglomérées** autour d'une activité motrice et dont l'édification n'est ni automatique, ni spontanée, elle est seulement possible. Cette notion part du principe que la croissance apparaît à des points précis de l'espace et se propage différentiellement tout autour pour créer les connectivités. Il est défini par trois caractères²³ :

- La polarisation est **un processus dynamique et volontaire d'évolution des structures** qui sont économiques, sociologiques et institutionnelles à la fois conduisant à compléter trois matrices interindustrielles distinctes: la matrice d'entrée/sortie, celle du capital et de l'infrastructure.

- La polarisation est le développement d'**un complexe économique et social géographiquement aggloméré**. Les économies externes qui lui sont liées sont centrées sur l'effet de communication qui est freinée par la distance dont l'effet est souvent exprimé par une puissance supérieure à 2.

- Les pôles géographiques **diversifiés** sont démographiquement et hiérarchiquement supérieurs et jouent un rôle déterminant dans l'intégration spatio-économique et sont plus souples que les petits centres monofonctionnels.

On voit clairement qu'on est très loin de la réalité qui assume le pôle à une usine ou à la limite à une masse plus importante d'investissements localisée en quelques lieux sans mesures d'accompagnement. Le danger est ce processus constant de mystification qui fait qu'on a tendance à résoudre les problèmes cruciaux de la société par **de faux espoirs**.

5 - La cohérence : La normalisation et le transfert

L'aménagement constitue **un des moyens de normaliser la société et les besoins**. Dès qu'il y a une demande sociale donnée, l'Etat intervient pour dicter **une norme qui, à son tour, va moduler la demande future**. Il y a ainsi un processus de normalisation et de codification des demandes et des réponses : l'urbanisme réglementaire, les grilles d'équipement et les schémas standardisés de hiérarchie ou d'équipement sont là pour exprimer ce processus. On retrouve, là, **les effets pervers de la normalisation**, une des manifestations de "*l'emprisonnement*" de M Foucault.

²³ - Perroux F. - 1964 : La notion de pôle de croissance, l'économie du XX siècle. PUF. Boudeville P. - 1973 : Aménagement du territoire et polarisation. Litec, A Colin.

Ce rôle apparaît à travers les équipements qui ont un rôle central dans la normalisation. **A quoi sert une piscine ?** Cette question peut paraître triviale et dénuée de sens mais selon la réponse qu'on reçoit, il y a une conception déterminée de la piscine : répondre à un besoin social de se baigner? Diffuser la natation? Former des champions? Réduire les écarts entre le littoral et l'intérieur ou limiter les noyades... ? Cette question posée à propos de la piscine peut être posée pour l'école, le service administratif, la maison de jeunes ou de culture...

C'est au nom de la cohérence et de l'harmonisation entre secteurs et espaces que l'Etat se donne **cette fonction de normalisation sociale**. Ce paradigme fonctionnaliste de cohérence va justifier même l'action sectorielle de l'Etat au nom de l'efficacité ce qui va entrer en contradiction avec le premier paradigme. Le modèle sectoriel va reconforter la place de l'Etat et de ses instances (agences, offices, collectivités...) au nom d'une fallacieuse rationalité. C'est ainsi qu'on voit **le transfert de compétences du local vers les instances centrales**, des collectivités locales si elles existent aux nouvelles instances du pouvoir central : les organismes techniques et sectoriels : agences, sociétés et offices. C'est le cas de l'industrie, de l'agriculture, de l'assainissement, de la pêche, de l'artisanat ou du tourisme...

CONCLUSION : L'INTERFACE ET LE BACKGROUND

La réconciliation avec l'aménagement peut s'opérer grâce à la réhabilitation du cadre de vie, du social et de la gestion démocratique de l'espace en donnant plus de poids et de crédibilité, entre autres aux collectivités territoriales et au discours.

Les collectivités territoriales ont été instituées en Tunisie sous la colonisation (pour les communes) ou au lendemain de l'indépendance même si elles venaient d'être restructurées plus récemment pour avoir un rôle plus accru en matière d'aménagement, c'est le cas de la loi organique des Communes de 1975 ou des Conseils Régionaux de Développement créés plus récemment qui octroient des compétences accrues en matière d'aménagement, de développement local et régional. Ces collectivités expriment le centralisme de l'Etat qui s'est donné les moyens de sa politique d'encadrement. **Sont-elles l'instrument d'une différenciation du territoire et une relative autonomie des territoires.**

Au moment où on bascule dans un monde urbain, on renforce des institutions qui relèvent plutôt du monde rural, d'où **la dérive** (féodale) et **les dérapages**, c'est ce qui explique la crise des zones urbaines et des grandes agglomérations. **La balkanisation des espaces urbains est à la mesure de la faiblesse des autres régions et villes vis à vis de la Capitale.**

A la logique de la centralisation-redistribution qui a prévalu jusqu'ici doit succéder une autre logique, celle de **la décentralisation-péréquation** qui doit assurer la régulation centre-périphéries, la prise en compte du cadre de vie, du qualitatif, de la grande échelle et de l'aménagé et non l'espace-étendue, la quantité, la petite échelle et l'aménageur.

L'aménagement du territoire constitue une clé pour décliner tous les problèmes de la société. A travers la ville, la banlieue, les rapports villes-campagnes, le rural, l'équilibre régional ou le système urbain se trouvent abordés les thèses de l'isolement, de la démocratie, de l'égalité et des disparités, de l'équilibre et du cadre de vie...

Ce rôle, de plus en plus central de l'aménagement du territoire, tient au fait que l'aménagement réalise de **multiples interfaces** entre :

- le public et le privé
- la collectivité et l'individu
- le centre et les périphéries
- les départements
- les espaces et les régions
- le court, le moyen et le long terme

- l'approche sectorielle et l'approche globale ou *géographique* selon l'expression d'un économiste français Jean Louis Guigou).
- l'efficacité et l'exigence de solidarité.
- le passé, le présent et le futur

L'aménagement du territoire exprime bien **un projet global de société**. En réalité, et dans les faits, l'aménagement se trouve relégué au second plan au niveau du background pour justifier un tel ou tel choix de projet ou de lieu... C'est à ce niveau là seulement qu'on invoque l'aménagement du territoire, **une démarche à inverser totalement** de fond en comble.

Sur un autre plan, vu la portée stratégique de l'aménagement, l'Etat a tendance à se substituer au secteur privé qui embrasse de plus en plus la sphère socio-économique et considérer de son ressort, l'aménagement, dans ses moindres détails. Ceci conduit à **une contradiction majeure dans le rôle de l'Etat**, entre la tendance à embrasser toute la société au niveau de la conception et celle du désengagement économique.

Cette contradiction entre la place réelle et institutionnelle, le discours et la pratique de l'aménagement se trouve aggravée par le rôle ambigu de l'Etat et la démarche adoptée dans les études et les plans. Faux problèmes et faux espoirs, mystification et démythification, quantification économique-financière et flou qualitatif,... voilà certaines facettes du discours et de la praxis de l'aménagement du territoire.

Ces dérapages proviennent principalement de cette nature stratégique de l'aménagement du territoire qui rompt avec cette nature neutre, ce caractère technique comme on veut souvent le présenter.

Bibliographie

- Belhedi A. - 1989 : Le découpage administratif en Tunisie. Revue de Géographie du Maroc. Communication au colloque " Aménagement du territoire et découpage administratif en Algérie", Oran, IST-Urbama. 1990.
- Belhedi A. - 1992 : L'organisation de l'espace en Tunisie. PUT, FSHS.
- Belhedi A. - 1992 : L'aménagement de l'espace en Tunisie. PUT, FSHS.
- Belhedi A.- 1992 : Société, espace et développement en Tunisie. PUT, FSHS
- Guigou J.L. - 1992 : Aménagement du territoire et prospective: dix-neuf tendances. postface de Espace et dynamiques territoriales P.H. Derycke (Edit). pp: 323-334. ASRDLF, Bibl. de Science Régionale, Economica.
- Gumuchian H. - 1991 : Représentations et aménagement du territoire. Anthropos. 143 p.

Chapitre 10

L'aménagement du territoire en France

Plan

- 1 Une notion essentiellement française
 - 1.1 Quelques citations sur l'aménagement du territoire
- 2 Principes d'aménagement
- 3 Des expériences d'aménagement du territoire aux impacts variables
- 4 La nouvelle organisation territoriale des années 1990 : pays et intercommunalité
 - 4.1 Les schémas de services collectifs
 - 4.2 L'émergence de territoires de projet
 - 4.3 L'intercommunalité : une révolution silencieuse
- 5 Années 2000 : l'aménagement par la recherche de la compétitivité
- 6 Vers un aménagement du territoire européen ?
- 7 Voir aussi
 - 7.1 Bibliographie
 - 7.2 Articles connexes
 - 7.3 Liens externes
 - 7.4 Notes

L'aménagement du territoire en France demeure attaché à des processus dans lesquels l'État joue un rôle moteur. Toutefois, si cette politique se fonde sur des lois, des règlements et un budget décidé au niveau national, sa mise en œuvre met en jeu des dispositifs contractuels conclus avec les collectivités territoriales. Quant à l'Union européenne, elle intervient de plus en plus dans le développement des régions par le biais de sa politique régionale. Ce double mouvement de décentralisation et de construction européenne conduit aujourd'hui à faire intervenir tous les niveaux de l'organisation territoriale à la politique d'aménagement du territoire.

Un phénomène récent

L'aménagement du territoire est une idée récente relativement puisqu'il faut attendre les années 1960 pour voir l'État engager une réflexion globale sur la question. Avant, des mesures partielles ont été préconisées comme le Rapport Poète-Bonnier de 1911 qui posait le problème de la taille de la Capitale, préconisait es espaces verts et « l'extension de Paris ». Le développement régional a été encouragé à travers la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) fondée en 1933 qui avait pour mission d'aménager le fleuve pour son utilisation hydraulique (navigation et irrigation). L'ouvrage de Jan François Gravier paru en 1947 (Paris et le désert français) a contribué fortement à la prise de conscience du problème. En 1955, on créa les 22 « régions de programmes » et en 1963 la Délégation à l'Aménagement du Territoire à l'Action Régionale (DATAR) et le premier Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme a été élaboré en 1965 pou la Capitale en 1965.

1- Une notion essentiellement française

L'aménagement du territoire est avant tout une politique. Spécialement en France, la notion étant même peu commune dans la plupart des pays européens où les pouvoirs régionaux et locaux disposent souvent de plus grandes latitudes d'organisation de leur territoire. Ainsi, en Allemagne on ne parle pas d'aménagement du territoire mais plutôt de « développement spatial » ou de « développement territorial » en Suisse.

En France, le territoire fait son entrée sur la scène de l'action publique depuis la mise en place d'une action d'État en faveur de l'aménagement du territoire en 1950.

La définition que donne Eugène Claudius-Petit de cette nouvelle politique est la suivante : « *L'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique* » in Pour un plan national d'aménagement du territoire, 1950

Trois idées sont contenues dans cette définition :

- L'aménagement du territoire apparaît comme *une exigence de justice spatiale* : la correction des disparités (depuis *Paris et le Désert Français* de Jean-François Gravier, livre marquant de 1947, qui a un écho dans tout l'appareil d'État.)
- L'aménagement du territoire apparaît aussi comme *une exigence économique*.
- L'aménagement du territoire introduit l'idée d'une *spécialisation fonctionnelle des territoires* (« en fonction de... »).

Le territoire est ici placé au cœur d'une vision fordiste : à la division sociale du travail doit correspondre une division spatiale des activités. Cette vision trouve une concrétisation opérationnelle dans l'appareil d'État, notamment dans le système politico-administratif, avec la coexistence de deux ministères chargés des questions spatiales : l'aménagement du territoire et l'équipement (qui remplacera le MRU : ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme). Pour l'État, l'aménagement du territoire peut être considéré comme le volet spatial de la planification.

Le territoire doit être organisé de manière à ce que l'on trouve une fonctionnalité à l'enclassement socioéconomique. *Le territoire est alors un support de la croissance*. Le territoire est un système en poupées russes facilitant la division spatiale du territoire : il y a des territoires de commandement et des territoires de production (logique de la *déconcentration industrielle* à partir de 1954 : sortir les industries de Paris).

Quelques citations sur l'aménagement du territoire

« *Aménager le territoire, c'est prendre conscience de l'espace français comme richesse et comme devoir* »

Edgard Pisani, Administration de gestion, administration de mission, *Revue française de sciences politiques*, n°2, avril-juin 1956, p. 315-330

« *L'aménagement du territoire est l'instrument d'une démocratie moderne (...) Une démocratie moderne doit être une démocratie virile. L'aménagement du territoire lui offre le champ d'action et la possibilité de son épanouissement. Ce n'est pas la politique d'un groupe,*

d'un gouvernement ou d'un régime. C'est l'œuvre de la nation, une œuvre permanente qui déborde les soucis immédiats. C'est la croisade de tous les Français pour la conquête et la construction de leur avenir. C'est l'expression nouvelle de l'esprit civique. »

Philippe Lamour, *60 millions de français*, Buchet/Chastel, Paris, 1967, p. 287-288

« Se sont effondrées bien des certitudes. La ligne droite, par exemple, a cessé d'être rationnelle aussi bien par métonymie (rectification d'un ruisseau = destruction des biotopes = absurdité) que par métaphore (chemin de grue = deshumanisation = fausse route). Le régional, le vernaculaire, les particularismes ont cessé d'être passésistes ; ils émergent à l'actuel et revendiquent l'avenir. »

A. Berque, *Médiance de milieux en paysages*, Montpellier, GIP-Reclus, 1990, 163 p.

« Par définition, le point de vue de la médiance réproouve tout aménagement allant à contre sens du milieu où il s'effectue ; c'est-à-dire tout aménagement qui négligerait :

a) La tendance historico-écologique de ce milieu.

b) Les sentiments éprouvés à l'égard de ce milieu par la société qui l'habite.

c) Les significations attachées à ce milieu par cette même société.

La bête noire du point de vue de la médiance, c'est donc, évidemment, l'expert plus ou moins international aux convictions blindées, avec son harnachement de recettes passe-partout donc déplacées où qu'il les applique [...] Cela n'est pas de l'aménagement, c'est du déménagement de territoire [...] Ces déménageurs ne sont pas seulement sourds et aveugles, irresponsables au sens où ils jouent, naïvement ou cyniquement, les apprentis sorciers sur le dos des populations et des écosystèmes ; ils déménagent au sens où ils déraisonnent. »

A. Berque, *Médiance de milieux en paysages*, Montpellier, GIP-Reclus, 1990, 163 p.

Principes d'aménagement

En France, où l'aménagement du territoire est conçu et réalisé par l'État national, le géographe Jacques Lévy distingue "quatre attitudes vis-à-vis- de la ville et de l'aménagement en France" :

- les [Physiocrates](#), dont la logique d'action est le [corporatisme](#) et la valeur fondatrice est l'indifférenciation inégalitaire
- les [Étatistes](#), dont la logique d'action est le [dirigisme](#) et la valeur fondatrice est l'indifférenciation égalitaire
- les [Libéraux](#), dont la logique d'action est celle du [marché dérégulé](#) et pour qui la valeur fondatrice est la différenciation inégalitaire
- les [Urbanophiles](#), dont la logique d'action est portée par les [Acteurs](#), et pour qui la valeur fondatrice de cette action est la différenciation égalitaire (Lévy, 2003).

Parmi les principes d'aménagement, le *polycentrisme*, l'idée qu'un territoire doive s'organiser autour de plusieurs pôles, est un des plus récurrents.

Ainsi la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire coïncidera avec la consécration d'un aménagement fordiste du territoire : les institutions administratives nouvellement créées, et notamment celles de la DATAR (en 1963), vont servir de caution

politique et administrative au « développement en cascade » (théorie économique inspirée des pôles de développement de François Perroux).

Ce développement en cascade passe un renforcement de l'armature urbaine (V^e plan), avec l'institution de huit métropoles d'équilibres à partir de 1964. Il s'agit de villes seules comme de groupes de villes en réseaux : [Lille-Roubaix-Tourcoing](#), [Metz-Nancy](#), [Strasbourg](#), [Nantes-Saint-Nazaire](#), [Lyon-Saint-Étienne-Grenoble](#), [Bordeaux](#), [Toulouse](#), [Marseille](#), et des centres régionaux de plein exercice ([Rennes](#), [Nice](#), [Dijon](#), [Clermont-Ferrand](#)) qui vont accueillir des grands équipements et des infrastructures lourdes afin de rayonner sur les villes moyennes de leur environnement régional.

Des expériences d'aménagement du territoire aux impacts variables

Les premières expériences furent peu nombreuses et s'illustraient par leur caractère éphémère ou limité comme le Plan national d'aménagement du territoire de 1957 jusqu'à ce que soit mise en place une stratégie de grande envergure (voir plus haut le rôle de la DATAR sous la période gaullienne).

Plus récemment, l'abandon du Plan (celui de 1993 ne sera pas appliqué) confirme l'abandon d'une stratégie d'ampleur nationale pour le Territoire avec un grand « T ». L'État affirme alors son rôle dans des domaines plus sectoriels ou bien plus ciblés territorialement (tendance amorcée dès le début des années 1980 avec les quartiers de la *politique de la ville*, le rural profond, et les bassins industriels en reconversion).

Hormis les schémas directeurs d'infrastructures routières et ferroviaires approuvés par deux décrets du 1^{er} avril 1992, sur la base de la loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982, retenons la loi d'orientation du 4 février 1995 (Loi Pasqua) qui prévoyait l'élaboration *d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire* excessivement ambitieux et rapidement enlisé. Les mesures phares encore en vigueur aujourd'hui restent :

- la nouvelle procédure de révision du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) et les Schémas d'aménagement de la Corse et des régions d'outre-mer ;
- les Directives territoriales d'aménagement (DTA) de l'article L 111-1-1 du code de l'urbanisme ;
- les [Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire](#) (SRADT), repris comme les Pays, par la Loi Voynet.

La nouvelle organisation territoriale des années 1990 : Pays et intercommunalité

1995 marque le début d'une relance des politiques territoriales par l'État national : en arrivant à la tête du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire sous le gouvernement d'Édouard Balladur (1993-1995), le gaulliste Charles Pasqua promet « un grand débat ».

Ce grand débat aboutit au vote de la LOADT du 4 février 1995, qui consacre l'entité géographique du Pays. Cette relance des politiques territoriales des années 1990, difficile, sera consolidée par la *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (Loi Voynet) du 25 juin 1999 et par la loi relative au renforcement et à la

simplification des procédures de coopération intercommunale (loi Chevènement) du 12 juillet 1999. L'approche territoriale du développement durable est désormais prise en compte dans les politiques publiques, notamment dans le cadre de la nouvelle génération des *contrats de plan État-région* 2000-2006 (à travers « le volet territorial »).

Les schémas de services collectifs

Le décret 2002-560 du 16 avril 2001 a approuvé huit schémas de services collectifs sectoriels : [enseignement supérieur](#), [culture](#), [santé](#), [information et communication](#), [transports](#), [énergie](#), [sport](#) et espaces naturels et ruraux. À noter : les deux schémas multimodaux de services collectifs de transport (voyageurs et marchandises) ont été abrogés par l'ordonnance 2005-654 du 8 juin 2005. Ce dispositif, prévu par la [Loi Voynet](#) du 25 juin 1999, constitue une tentative de [planification](#) stratégique nationale, seulement partiellement réussie.

L'élaboration des schémas relève de l'État mais dans le cadre d'une concertation avec les [collectivités locales](#), les [organisations professionnelles](#), les [associations](#) et les autres organismes concourant à l'aménagement du territoire. Une fois élaboré, le projet est soumis à avis aux niveaux national et régional, auxquels s'ajoutent des consultations spécifiques (la liste n'étant de toute façon pas limitative). La lourdeur de ce processus constitue indéniablement le premier de ses inconvénients ; le délai (irréaliste) du 31 décembre 1999 ne fut donc pas respecté et les contrats de plan État-région furent signés avant la finalisation des schémas qui devaient pourtant leur servir de base. Un problème [subsidaire](#) lié à la multiplication des consultations réside dans la rigidité du document adopté, qui ne peut plus être substantiellement modifié sans nouvelles consultations¹. Un obstacle qui pourrait être utilement surmonté par l'adoption des schémas par le [Parlement](#) (comme c'était le cas dans la loi Pasqua).

Deuxième inconvénient du dispositif mis en place : la [décentralisation](#) par la [DATAR](#) de l'élaboration des schémas, qui déboucha sur une importante hétérogénéité, malgré les efforts consentis par la Délégation en vue de la définition d'une doctrine commune.

Les schémas ont pour objet d'« énoncer » les « objectifs » qui « traduisent » les « choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire pour les vingt prochaines années ». Ils ne peuvent descendre à un niveau de détail qui leur ferait perdre ce caractère stratégique. Par ailleurs, ces documents ne sont pas seulement des schémas d'infrastructure ; ils visent également à définir les principes d'organisation et d'évolution des services collectifs. Deux types de schémas ont été élaborés :

- des prévisions ou des scénarios destinés à éclairer les choix politiques opérés (ex. le schéma relatif à l'enseignement supérieur est un « collage » des différents contrats de plan) ;
- de réelles définitions des objectifs de l'intervention publique et des moyens pour leur mise en œuvre.

Quant au contenu des schémas, se posait également la question du respect des prérogatives des collectivités territoriales par un document élaboré par l'État dans des domaines parfois largement décentralisés. Il fut entendu que les schémas pouvaient « favoriser », « encourager » ou « inviter » mais non contraindre les collectivités locales. Il n'en reste pas moins que les décisions prises par l'État dans son domaine de compétences, ont nécessairement une influence sur les décisions prises par les collectivités (ex. transport).

En ce qui concerne l'effet des schémas, il est entendu que seules les dispositions suffisamment précises sont susceptibles d'avoir des effets prescriptifs (CE, 1999, *Rouquette et autres*). Même dans le cas où cette condition serait remplie, l'effet des schémas est fortement circonscrit par le législateur : ils ne sont en effet opposables qu'aux SRADT (qui n'ont pas pour l'instant de véritable effet juridique). Les pouvoirs publics sont simplement astreints à une obligation de « prise en compte » ; or, le juge ne tire que des conséquences limitées de ce rapport juridique². Il convient néanmoins de nuancer ce constat :

- Certains schémas sont opposables en vertu de dispositions particulières (aux termes de la LOTI, le schéma transport est opposable aux DUP, autorisations d'urbanisme, concessions d'endiguage ou d'outillage, etc.) ;
- Par ailleurs, le juge devrait les considérer comme appartenant à la catégorie des « documents de planification » visés à l'article R. 121-3 du [code de l'urbanisme](#) et sur la base desquels peuvent être arrêtés des projets d'intérêt général que l'État peut imposer aux collectivités territoriales.
- Les inventaires contenus dans certains schémas permettent en outre de souligner l'intérêt national de certains équipements ou sites (« rapport sur l'état du patrimoine naturel » annexé au schéma des espaces naturels et ruraux : sans avoir de portée directe, il pourrait être utilisé par le juge dans le cadre du contrôle des mesures remettant en cause des protections des espaces et richesses ainsi recensés).

Malgré les difficultés liées à leur mise en place, les schémas trouveront à n'en pas douter leur place dans le cadre des projets relatifs à la relance de la décentralisation. Il était en effet difficilement envisageable que de nouveaux transferts de compétence fussent approuvés sans que l'État mît en place les instruments garantissant la cohérence des politiques publiques et la cohérence sociale et territoriale du pays. Quelques réformes sont pourtant indéniablement nécessaires :

- clarifier le contenu de manière à mieux distinguer ce qui relève de l'évaluation et de la prévision et qui est de l'ordre de la norme et de la prescription ;
- préciser, et certainement renforcer, la portée juridique des schémas : il y a là une condition indispensable si l'on veut faire des schémas des instruments d'encadrement des compétences transférées ;
- exiger une approbation par le Parlement.

L'émergence de territoires de projet

Un territoire de projet se définit comme « l'espace économique, social et physique sur lequel un projet de territoire s'élabore. Organisé, il est en capacité de contractualiser sur un projet global avec les autorités chargées de l'aménagement et du développement territorial. Cette appellation concerne de façon prioritaire mais non exhaustive les Pays, agglomérations, parcs naturels régionaux et réseaux de villes » (définition donnée par l'association Entreprises Territoires et Développement).

L'article 2 de la [Loi Voynet](#) du 25 juin 1999 énonce que « la politique d'aménagement et de développement durable du territoire » repose sur un certain nombre de choix stratégiques parmi lesquels « le développement local » dont l'organisation est précisée à l'alinéa 2 : « le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emplois et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. Il favorise au sein de Pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la

mise en œuvre des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux ».

De même, la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 prévoit la réalisation d'un [document de gestion de l'espace agricole et forestier](#) (DGEAF) dans chaque département. Ce document de «porter à connaissance» identifie les enjeux agricoles, forestiers, environnementaux et paysagers et permet d'avoir une vue d'ensemble de tous les paramètres importants à prendre en considération pour une aide à la décision sur la gestion des territoires. Il aide à la définition de politiques et à l'utilisation d'outils adaptés aux enjeux des territoires.

La nouvelle génération des contrats de plan État-région (2000-2006) consacre la [territorialisation des politiques publiques](#) : l'élaboration plus que jamais concertée, l'affirmation de priorités nouvelles (emploi, solidarité, développement durable), la logique de projet de territoire, l'extension du champ de la contractualisation, l'importance accrue accordée au suivi et à l'évaluation, sont autant d'innovations.

L'intercommunalité : une révolution silencieuse

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 (loi Chevènement) consacre l'[intercommunalité](#) de projet. Elle organise la coopération intercommunale selon trois niveaux :

- La [communauté de communes](#) (en milieu rural)
- La [communauté d'agglomération](#) (plus de 50 000 habitants)
- La [communauté urbaine](#) (plus de 500 000 habitants)

Aujourd'hui, plus de 85% de la population française vit sous le régime de l'intercommunalité, ce qui constitue une révolution silencieuse sur l'ensemble du territoire : 162 Communautés d'agglomération ont été créées en 5 ans, ce qui va au-delà des prévisions du rapport de [Pierre Mauroy](#) intitulé « Refonder l'action publique locale » (2000) qui préconisait par ailleurs l'élection des conseillers communautaires au [suffrage universel direct](#).

Années 2000 : l'aménagement par la recherche de la compétitivité

La politique d'aménagement du territoire conserve sa vocation à réduire les inégalités entre les territoires. Elle place par exemple parmi ses objectifs l'accès de la plus grande partie possible du territoire national à des réseaux haut-débit.

Un thème essentiel de la politique actuelle d'aménagement du territoire est toutefois le développement de la « compétitivité » des territoires et la recherche de l'« excellence ». Il s'agit ainsi de développer des « [pôles de compétitivité](#) » qui permettraient à des territoires bien identifiés d'acquies un rôle central dans un domaine particulier à l'échelle nationale, voire mondiale. Les [pôles d'excellence rurale](#) doivent, quant à eux, favoriser le développement des régions rurales.

Ces actions sont impulsées au niveau national par les [comités interministériels d'aménagement et de compétitivité des territoires](#) (CIACT) et gérées par la [délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires](#) (DIACT), successeur de la DATAR. Les dispositifs contractuels tels que les [contrats de plan État-région](#), transformés

en « contrats de projet » à partir de 2007, demeurent la base du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

La DIACT intervient principalement à travers le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), créé en 1995, pour un montant prévu de 267 millions d'euros en 2007³. L'aménagement du territoire concerne aussi d'autres ministères et actions : fonds national de développement des entreprises (FNDE), politique des transports (surtout ferroviaires), gestion de l'espace rural, actions en faveur des PME-PMI, enseignement supérieur.

Vers un aménagement du territoire européen ?

L'aménagement du territoire ne relève toujours pas des [compétences](#) de l'[Union européenne](#). Pourtant, ce sujet n'est pas étranger aux préoccupations des [États membres](#). A ainsi été adopté, lors du conseil informel des ministres de l'aménagement du territoire de [Potsdam](#) du 11 mai 1999, un [Schéma de Développement de l'Espace Communautaire](#) (SDEC). Ce document fixe de grandes orientations en matière d'aménagement du territoire sans toutefois avoir de valeur juridique et un caractère prescriptif.

Un aménagement impulsé par l'Etat : 1960-1980

Dès les années 1960, l'Etat a été amené à prendre plusieurs mesures notamment la création de la DATAR en 1963, l'élaboration du SDAU de Paris en 1965 qui a créé une ceinture verte à protéger, préconisé le lancement des villes nouvelles reliés à la ville-centre par un réseau de transport express régional (RER). A l'échelle nationale, huit métropoles d'équilibre ont été lancées sur la base du rapport Hautreux-Rochefort de 1964 « *La fonction régionale dans l'armature urbaine française* » destinées à rééquilibrer le système urbain et favoriser la décentralisation, la Cie Nationale d'Aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc a été créée (CNARBRL) : irrigation, tourisme, démoustication du littoral... En 1967, *la loi d'orientation foncière* créa les ZAC, ZAD et les POS. On créa aussi les parcs naturels aussi bien au niveau national (loi de 1960) et que régional (en 1967) : le premier Parc national est celui de la Vanoise. Il est organisé en zone centrale sanctuarisée et une zone périphérique qui peut être peuplée. Dans les parcs régionaux, on met l'accent sur les activités rurales et les fonctions d'accueil. Cependant Paris continuait sa croissance, les régions programmes sans pouvoir, la décentralisation limitée.

En 1971, la DATAR lança le cri d'alarme avec le « scénario de l'inacceptable » mais la crise limita l'action en oeuvrant la voie aux contrats avec en 1973, les **contrats villes moyennes**, en 1974 les **contrats pays**, les **contrats de plan** avec les régions dans le cadre du Plan. L'Etat aide les collectivités pour la mise en valeur de l'espace rural, la pluriactivité à travers l'aide financière et fiscale. La région coordonne les différents programmes.

Il faudrait attendre 1982 pour voir affichée clairement une ambition de **décentralisation** qui touche les pouvoirs et non seulement les activités. La Loi Deferre ou loi de décentralisation crée les **collectivités territoriales** qui gèrent les circonscriptions et dotés de pouvoirs étendus au niveau communal, départemental et régional. La commune gère ainsi les écoles élémentaires... Les lois montagne (1985) et littoral (1986) relancent l'aménagement. En 1987, on créa les « **pôles européens de développement** », chargés d'encourager le développement des régions frontalières.

En 1992, on lance le « *Plan Université 2000* » qui touche plusieurs villes moyennes tandis que le « **Schéma Directeur routier et autoroutier** » de 1992 privilégie les liaisons transversales parfois peu rentables comme celle de Clermont-Ferrand – Montpellier. L'Etat relance la délocalisation des entreprises publiques : en 1991 près de 15000 emplois furent transférés vers 70 villes de province dont la SEITA à Angoulême, l'ENA à Strasbourg mais les résistances sont telles que plusieurs locaux e l'ENA restent à Paris 16 ans après.

L'Ile de France fut malgré cela favorisée avec les grands projets de la Capitale (Grand Louvre, Grande Arche de la Défense, Opéra Bastille, Bibliothèque Nationale...) et les 4 universités créées reflètent l'ambiguïté.

Les années 1990-2000 : la République décentralisée et le mille-feuille des territoires

En 1993, on lança le projet « Demain la France » proposant une réflexion sur la France de 2015 sur la base de quatre constats :

- L'opposition entre une France du vide et une France du plein : 80% de la population habité 20% du territoire.

- Certaines régions concentrent les activités non rentables et les friches agricoles et industrielles, il convient de les dynamiser.

- Les déséquilibres sont tels qu'il y a risque d'« une dislocation du territoire ».

- L'aménagement du territoire doit être conçu au niveau européen alors que la majeure partie de la France se trouve à l'écart de la **dorsale européenne** appelée aussi « **banane bleue** ». Le centre de gravité de l'espace européen correspond à l'espace rhénan prolongé au Nord jusqu'à Londres et au Sud jusqu'à la plaine du Pô.

La construction européenne pose le problème de l'aménagement des territoires et non plus du territoire, on parle de « mille-feuille » administratif ou des territoires. La loi e 2003 proclame l'existence de « **la République décentralisée** », donne des pouvoirs en termes de démocratie locale aux collectivités territoriales et leur transfère divers personnels et compétences : le Département gère une partie des routes, du logement ou du RMI... Mais l'Etat met en place une politique des **pôles de compétitivité** en 2004 qui définit 71 pôle dont 6 d'ampleur mondiale comme Aerospace Valley à Toulouse, Minalogic à Grenoble donnant lieu à la mise en réseaux des acteurs de l'innovation technologique dans un contexte de concurrence entre les pôles européens, voire mondiaux.

Réduire les inégalités territoriales

Un rapport du CESE réaffirme l'importance d'une politique nationale pour réduire les inégalités territoriales

« *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire* » ? En 2012, au lendemain de l'élection présidentielle, le Conseil économique social et environnemental (CESE) décidait de se saisir de cette question au moment où le nouveau gouvernement choisissait de doter la France d'un ministère de l'égalité du territoire. Conduits pendant un an, les travaux du CESE ont été rendus publics le 13 novembre dernier par son rapporteur Paul de Viguier. S'inscrivant dans la lignée du rapport d'analyse et de prospective remis par Eloi Laurent au premier ministre en juin dernier, l'avis adopté le même jour en assemblée plénière réaffirme le besoin d'une politique nationale volontariste et renouvelée en matière d'aménagement du territoire. Rappelant les engagements de la ministre Cécile Duflot peu après sa nomination, le CESE interpelle le gouvernement sur l'importance de tenir, avant la fin de l'année 2013, un CIADT afin de préparer une loi cadre et de programmation sur l'Egalité des territoires qui « sanctuariserait la politique

d'aménagement du territoire ». Evoquant le rapport de Thierry Wahl concernant la structuration administrative pour conduire une politique d'aménagement du territoire, le CESE rappelle notamment l'enjeu de renforcer le rôle et l'action de la Datar, prochainement intégrée au Commissariat à l'égalité des territoires, afin de favoriser la prise en compte des enjeux territoriaux dans tous les domaines de l'action gouvernementale.

Domaines stratégiques. Logements, transports, mobilité durable et intermodalité, accès aux services publics, très haut débit, mise en réseau des territoires -des métropoles aux villes moyennes jusqu'aux petits bourgs et aux zones rurales environnantes-, revitalisation et développement économique via le développement de pôles d'excellence... Tels sont les grands domaines stratégiques retenus par le CESE. « *Nous ne préconisons pas de mesures types mais une feuille de route dont les principes proposés pourraient guider les décideurs nationaux et territoriaux dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques* ». Avec un rappel fondamental : la France ne peut être pensée à partir d'une structuration unique autour des grandes métropoles. « *Une politique d'aménagement durable des territoires visant la réduction des inégalités territoriales ne peut se réduire à cette seule dimension d'accompagnement de la métropolisation* », souligne l'avis.

Un diagnostic territorial avant toute conduite de projet. Inégalités sociales et environnementales, disparités territoriales en matière de santé et de mal-logement, inégalités de santé et environnementales... Appréhender ces réalités complexes implique pour le CESE une amélioration de la gouvernance nationale et territoriale. Insistant sur la spécificité de chaque territoire et de chaque zone territoriale, concernée différemment selon l'échelle retenue par l'exposition aux inégalités -certaines pouvant se réduire par exemple à l'échelle régionale ou départementale mais s'accroître au sein d'un même territoire entre métropole et petite ville, centre-ville et périphérie- le CESE fait de la question du diagnostic territorial un axe préalable essentiel à toute conduite de projet. Un diagnostic qui devrait être élaboré tous les six ans et conduit sous l'autorité du préfet de région ou du département en partenariat avec l'ensemble des parties prenantes du territoire. Préconisant de croiser les aspects économiques sociaux et environnementaux afin de faire apparaître les cumuls d'inégalités, le CESE souligne ici l'importance de renseigner systématiquement un certain nombre d'indicateurs relatifs à l'accès aux biens et de services de base et de prendre en compte les propositions d'Eloi Laurent concernant des indicateurs de mesure d'attractivité durable, de résilience des territoires et d'environnement.

Découvrez les travaux réalisés par Etd

Démarche permettant d'identifier les enjeux d'un territoire sans la connaissance desquels toute stratégie de développement risque d'être inadaptée, la réalisation d'un diagnostic territorial est récemment devenue pour les Régions et les Départements un préalable fréquent à l'élaboration de leurs politiques. Apporter à ces deux niveaux de collectivités des pistes de réflexions pour améliorer les conditions de réalisation et de partage des diagnostics territoriaux : c'est l'objectif de la dernière note d'Etd, issue d'une étude animée pendant six mois en partenariat avec 3 conseils régionaux (Alsace, Île-de-France, Nord - Pas de Calais) et dix conseils généraux (Cher, Creuse, Essonne, Finistère, Jura, Loire-Atlantique, Nièvre, Savoie, Somme, Val de Marne). Modes d'organisation interne, transversalité des services et instances décisionnelles, méthode d'analyse, accompagnement des acteurs locaux... A partir d'une diversité d'approches et de situations, cette note, disponible au 1er décembre 2013 et réservée pendant 6 mois aux adhérents d'Etd, permet d'aborder une variété de questions posées dans le cadre de la réalisation de ces démarches.

En savoir +

Les conditions de réalisation et de partage des diagnostics territoriaux

Un Etat déconcentré. Reconnaisant la nécessité d'un Etat décentralisé, le CESE rappelle que la lutte contre les inégalités territoriales nécessite le maintien d'une présence forte de l'Etat sur les territoires. Mais un Etat nettement déconcentré, indique l'avis, « *où l'équilibre des missions et des fonctions entre administrations centrales et administrations déconcentrées seraient revues au profit de ces dernières* ». Evoquant le récent rapport Weiss-Rebière relatif à la stratégie d'organisation de l'administration territoriale de l'Etat, le Cese recommande de mettre en œuvre les préconisations faites en matière de renforcement des pouvoirs de décision et de l'autorité des préfets de région. Si les missions de ces derniers « *doivent s'ordonner autour des engagements de l'Etat central, leur mise en*

œuvre concrète doit être de la seule responsabilité des préfets de région ou de départements, seuls interlocuteurs de leurs partenaires, collectivités et acteurs économiques et sociaux », précise l'avis.

La péréquation, facteur majeur de réduction des inégalités. Déterminante pour la réussite des projets menés sur les territoires, la question des capacités d'ingénierie et de la place de l'Etat au côté des collectivités est rappelée comme étant condition d'attractivité pour toutes les zones territoriales françaises. Si celle-ci doit constituer une priorité d'action pour les collectivités, « *l'ingénierie reste une obligation de l'Etat dans les politiques à mettre en œuvre dans la réduction des inégalités territoriales* ».

Faisant également état des outils pouvant contribuer à la réduction de ces inégalités, le rapport du CESE préconise l'amplification des mécanismes de péréquation - verticale (de l'Etat aux collectivités) comme horizontale (entre les collectivités)-, essentielle dans un contexte de crise économique et de perspectives de croissance faible ou nulle. Une mesure essentielle qui supposerait, selon l'avis, de restaurer un certain niveau d'autonomie fiscale des collectivités territoriales pour assurer leur capacité d'intervention et de flécher une part des concours de l'Etat aux investissements territoriaux. « *Leur mise en œuvre devra s'appuyer sur les diagnostics territoriaux élaborés et s'inscrire dans le cadre de pactes territoriaux conclus entre collectivités, l'Etat en étant partie prenante selon des modalités à définir par territoire* », précise le CESE.

Enfin, reprenant les travaux de Laurent Davezies, le rapport insiste sur l'importance de mieux prendre en compte et d'analyser les enjeux de « *la péréquation de fait* ». Liée à la mobilité résidentielle (étudiants, retraités, familles avec enfant) et la mobilité saisonnière, celle-ci constitue un potentiel particulièrement important en matière de réduction des inégalités. Logement, consommation, loisirs... « *Les transferts sociaux dont ces personnes sont bénéficiaires profitent directement aux territoires qui les accueillent. Au moment où ces transferts sociaux font l'objet de réformes importantes, il importe d'en mesurer non seulement les conséquences sur les personnes et leurs familles, mais encore sur le développement même des territoires concernés en fonction de la structure démographique de chacun d'entre eux et de son évolution* ».

Marine Jacquet

Source :

<http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-thematiques/Organisation-et-politiques-territoriales/Un-rapport-du-CESE-reaffirme-l-importance-d-une-politique-nationale-pour-reduire-les-inegalites-territoriales>

Bibliographie

- [Christelle Alvergne](#), [François Taulelle](#), *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, [PUF](#), 2002
- [Daniel Béhar](#), [Philippe Estèbe](#), "L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ?", in *Les annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999
- Daniel Béhar, Philippe Estèbe, "Aménagement du territoire : Une mise en perspective", in *L'État de la France 2005-2006*, 17^e édition, [La Découverte](#), Mai 2005
- [Augustin Berque](#), *Médiance de milieux en paysages*, [GIP-Reclus](#), Montpellier, 1990, 163 p.
- [Félix Damette](#), [Jacques Scheibling](#), *Le territoire français, permanences et mutations*, [Hachette Supérieur](#), coll. Carré Géographie, Paris, 1995, réédition 1999, 2003
- [Jean-François Gravier](#), *Paris et le désert français*, [Flammarion](#), Paris, 1947
- [Jean-Paul Lacaze](#), *L'aménagement du territoire*, [Flammarion](#), coll. Dominos, 1995
- [Jacques Lévy](#), *Aménagement du territoire*, dans le *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, [Belin](#), 2003, pp.64-68

- [Patrice Caro](#), [Olivier Dard](#), [Jean-Claude Daumas](#), *La politique d'aménagement du territoire*, Racine, logiques et résultats, [Presses universitaires de Rennes](#), 2002, 360 pages.

Notes

1. CE, 1992, *Fédération Interco CFDT* ; CE Ass., 1998, *Union fédérale CFDT des fonctions publiques*
2. CE, 1998, *Coordination départementale pour la 2 fois 2 voies et contre l'autoroute et autres*
3. [pdf] [« Jaune budgétaire » consacré à la politique d'aménagement du territoire](#), projet de loi de finances pour 2007, Minefi.

Chapitre 11

L'aménagement du territoire en Tunisie Des timides prescriptions aux schémas

Les bouleversements socio-économiques qu'a connus la Tunisie depuis 1956, posent le problème de l'aménagement comme celui du développement (cf A Belhedi 1989, Vol I). Les effets pervers de la croissance des 30 dernières années et la raréfaction de l'espace posent le problème de l'aménagement en termes nouveaux par le fait même de la complexité requise de la société et des liens d'interaction entre les divers éléments qui nécessitent une approche globale et non par retouches.

Comme partout dans le monde, la planification économique a toujours devancé l'aménagement, ce dernier n'a été inscrit que sous forme de filigrane assez floue au début et s'est manifesté progressivement dans les années 60 dans les faits au grè de la conjoncture sans qu'il soit établi sous forme de programme clair et étudié. Après 1970, toujours sans plan d'ensemble, l'aménagement s'est inscrit dans l'action sectorielle de l'Etat et il a fallu attendre trente ans, en 1985, pour voir enfin un Schéma National (SNAT) et des Schémas Régionaux (SRAT) élaborés. Depuis on a entamé l'élaboration des SAG, des Atlas Régionaux et les PDU.

Il serait un peu étonnant d'approcher le problème à travers l'institution qui en a la charge. Il se trouve que cette institution a eu du mal à s'ériger en tant que telle et de se dégager de la planification économique qui a été et reste avant tout sectorielle et verticale. Il a fallu trente ans pour voir la Tunisie se doter de schémas d'aménagement du territoire (DAT 1985) et le simple service du Secrétariat d'Etat aux Travaux Publics et à l'Habitat (SETPH) devenir une direction (DAT), enfin un Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire vient d'être créé en 1991. Cela ne nie pas pour autant, en fait, les efforts déployés au niveau urbain au cours des années 60 - 70, l'intervention d'autres acteurs comme l'Agriculture ou le Ministère du Plan au cours des années 80 nous incitent à cerner l'aménagement dans son sens le plus large.

Notre problématique, loin de procéder à un inventaire exhaustif des opérations d'aménagement durant les 30 dernières années, elle s'attache plutôt à déceler les logiques des opérations, détecter les lacunes pour pouvoir sortir avec des propositions concrètes et voir dans quelle mesure il y a articulation entre aménagement et développement.

A- L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

De l'hésitation à la consolidation

L'aménagement de l'espace est très récent, comme partout dans le monde, il ne remonte, dans son acception actuelle, qu'à l'entre-deux-guerres avec la Tennessee Valley Authority (J. MONOD et P.R De CASTELBAJAC 1971) et l'expérience soviétique. En France, l'idée ne fut lancée qu'en 1950 mais il a fallu attendre 1963 pour voir naître la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR). Il faut signaler que dès l'après-guerre, on promulgua en Tunisie, deux textes : l'un relatif à l'aménagement urbain (décret du 10 Septembre 1943) dans le cadre de la reconstruction, le second est relatif à l'aménagement rural (décret du 1er Janvier 1945) portant sur les communes rurales (décret de 9 Décembre 1934). Le premier tire l'essentiel d'un texte plus ancien (décret 14 Janvier 1914) alors que les communes rurales instituées en 1934 n'ont reçu qu'une application très limitée et la distinction fut même abrogée par le décret du 14 Mars 1957 portant loi municipale. Ces textes limités aux communes (urbaines ou rurales) n'ont reçu qu'une application très réduite et on ne peut en aucun cas parler de l'aménagement à cette époque.

Si l'aménagement rural a été un mort-né, le texte de 1943 a servi de base à l'aménagement de l'espace urbain jusqu'à ces dernières années et le Code de l'Urbanisme de 1979 n'en est en réalité, qu'une simple révision. Il a fallu attendre la fin des années 60 pour voir les premières études d'aménagement mais encore elles sont partielles : le bilan élaboré par la DAT en 1971-73 a trait aux villes bien qu'il embrasse les différentes activités (DAT/Groupe Huit 1971,1973) ou les études relatives au transport (BIRD 1969), au tourisme (ONTT/ BCEOM/ BIRD). Il a fallu attendre les années 80 pour voir le premiers schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) et les schémas régionaux (DAT 1985). Cette confirmation de l'aménagement a été lente, dans les interstices de la planification économique pour se détacher ensuite posant ainsi le problème de l'articulation des deux volets.

I- L'EMERGENCE

L'émergence de l'aménagement en tant que fonction d'abord et structure ensuite a été très lente et au début on n'enregistrait que de simples prescriptions au sein de la planification économique ou derrière, en filigrane, dans certains projets.

1 - Des timides prescriptions

Avec l'indépendance, la prise de conscience des inégalités régionales et sociales ne s'est concrétisée que d'une manière timide et limitée d'abord au problème agricole: la prise en charge de l'Office de l'Enfidha le 20 Août 1956, la création de la Caisse du Centre et du Sud qui n'a pas eu de suite, la mise en place des Cellules de Mise en Valeur (20 juin 1957), la création d'un Office de Mise en Valeur de la Vallée de la Mejerda (OMVVM) qui reprit l'ancien programme sous le Protectorat (loi du 11

Juin 1958). Faute d'un plan d'ensemble et d'une vision claire tout périlaita, à part l'OMVVM, et ce n'est qu'au cours de la décennie 1962-69 que des structures et une véritable politique d'aménagement du territoire vont voir le jour tout en restant dans les interstices des projets économiques..

2- Aux interstices de la planification :

Avec la prise en charge du processus de développement par l'Etat et l'option de la planification commence la mise en place de l'aménagement comme fonction et structure. L'aménagement est apparu d'abord **sous forme d'objectifs de la politique socio-économique**. En effet, les Perspectives Décennales constituent un cadre général dans lequel le développement planifié s'inscrit (SEP 1961). Le premier objectif intéresse **la rationalité** et le second concerne **l'épanouissement des différentes régions d'un pas égal** pour réaliser l'épanouissement de l'ensemble national et son expansion.

On retrouve dans les Perspectives Décennales **la volonté de réduire le déséquilibre régional** présenté, entre autre, comme l'effet des données naturelles ou du colonialisme en second degré . Ce sont ces facteurs naturels qui ont influencé et guidé l'occupation de l'espace et expliquent l'inégal développement et c'est à travers l'analyse des divers Plans qu'on peut déceler les objectifs de l'aménagement **sans que le mot soit encore utilisé**.

L'un de ces objectifs est **l'intégration et l'égal développement** (Perspectives Décennales p: 33 sv): "quel bénéfice à retiré le fellah du Centre ou du Sud des investissements effectués à Tunis, Bizerte ou Sfax " (op cité). On relève ensuite, **la non diffusion des effets d'induction aux autres espaces ou secteurs** mais cette intégration nécessite "**un équilibre minimum** " entre les régions, **l'exploitation des potentialités des régions déshéritées dont la connaissance s'impose** (SEP 1961, op cité). Il est indéniable que le développement régional (Plan,1965-68) s'identifie à l'aménagement et vice versa, tellement les liens sont si étroits .

Le second concept est celui **d'infrastructure économique** (SEP 1962), caractérisée par **des déséquilibres régionaux** (F. MOUSSA 1979 p: 375-276). C'est dans ce cadre qu'une étude de reconnaissance et de diagnostic à été entreprise couvrant tout l'espace et le territoire fut divisé en Unités Régionales du Développement (URD). Au total, 134 URD ont été lancées et des zones d'action prioritaire sont identifiées (le Sud , Kasserine, Jendouba), cet impératif qui va dicter, en partie, le remodelage du découpage administratif au niveau des délégations voire celui du gouvernorat en fonction des URD, de l'identité des problèmes (Sahel, Cap Bon) ou de la complémentarité (Kairouanais et Sahel...) ²⁴.

En outre, une étude de l'industrialisation dans le cadre du développement régional a été menée (SEPEN/SOGETHA 1965). Ce second impératif de l'équité spatiale s'est exprimé par **la création de "pôles"** notamment à l'intérieur (Cellulose à Kasserine, sucrerie à Bèja), El Fouledh à Menzel Bourguiba, le lancement du port de

²⁴- Cf. A Belhedi 1989, Vol I.

Gabès et la création d'Offices comme ceux de Souassi ou Sidi Bou Zid. Mais c'est par **la diffusion généralisée des équipements de base**, notamment ceux de l'éducation que l'Etat a contribué à réduire les écarts (cfA Belhedi 1989, Vol I. 4).

La loi 68-3 du 8 Mars 1968 portant **encouragement de l'Etat aux investissements dans le Sud** (gouvernorat de Gabès, Gafsa et Medenine, étendue ensuite aux îles Kerkennah: loi 69-24 du 27 Mars 1969) concrétise cette orientation, le Code des Investissements de 1969 (loi 69-35) stipule (article 8) **la prise en compte de la localisation dans l'octroi des avantages**.

Progressivement, l'aménagement s'est détaché de la planification pour avoir une fonction spécifique et s'imposer comme un cadre, il ne va pas tarder à créer ses propres structures mais l'hésitation va être un caractère constant.

3 - L'hésitation

Si en 1961 un Service de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (SATU) à été crée au sein du Secrétariat d'Etat aux Travaux Publics et à l'Habitat (SETPH), ses préoccupations se sont limitées en fait à l'urbanisme et on confia les études menées à des Bureaux d'Etudes Italiens surtout (Cf infra). Au terme de cette décennie la nécessité d'une structure s'est faite sentir mais on hésita sur la forme et le rattachement de cette structure. Le décret 69-401 du 7 Novembre 1969 institua le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Tourisme (MATT) dont les attributions furent fixées par le décret 70-225 du 26 juin 1970. Cette association entre aménagement et tourisme provient de l'essor fulgurant du tourisme et de la nécessité de l'aménagement spécifique à l'époque qu'exigeait un tel essor.

Le MATT avait pour tâche d'élaborer, proposer et animer une politique de nature à assurer un développement équilibré et harmonieux des différentes régions, de proposer toute mesure susceptible de sauvegarder l'équilibre homme-milieu et d'inciter à la réalisation des objectifs de modernisation et d'organisation de l'espace: **une structure nouvelle pour une fonction nouvelle**. Le Ministère est chargé de rechercher la meilleure répartition des activités, des grands équipements et des zones urbaines, **d'élaborer des schémas régionaux voire un schéma directeur national** (article 2). L'aménagement du territoire se détache de la planification au niveau fonctionnel et organique (F. MOUSSA 1979) par de nouveaux instruments.

En fait, on était encore loin d'oublier l'action de saupoudrage²⁵ qui a prévalu jusque là . Pour assurer la coordination, on institua le Comité Inter - Ministériel de l'Aménagement du Territoire (CIAT)²⁶, sa tâche est de définir la politique d'aménagement, d'approuver les schémas (SAR et SDN) et d'arrêter les tâches de chaque Département pour concrétiser les projets (art 1).

²⁵ - Le MATT s'adressait ainsi aux députés: "Il a été réservé un million de Dinars au profit de l'aménagement du territoire (...) ce milliard pourrait être appelé le milliard de son Excellence le Président de la République que réservait à sa demande, le Ministère des Travaux Publics pour aider les collectivités locales "(Journal Officiel. Débats N° 8 du 30 Mars 1970 p:124 et 127, cité par F. MOUSSA p 380).

²⁶ - Il est institué par le décret 70-274 du 7 Août 1970, présidé par le Premier Ministre et comprenant les Ministres de l'Economie, de l'Intérieur, des Finances, des Travaux Publics, des communications et du Plan...

Mais le MATT à été supprimé une année après, avec la constitution du Gouvernement NOUIRA le 6 Novembre 1970, il n'a même pas eu le temps de concevoir quoique ce soit. La direction du tourisme donna lieu à l'Office du Tourisme et du Thermalisme (ONTT) remplaçant le Commissariat Général créé en 1965 (CGTT) alors que celle de l'aménagement (DAT) ne fut rattachée à aucun Ministère. En réalité, la DAT fut rattachée au Ministère de l'Economie, elle apparait au Ministère de l'Equipement en 1974 (décret 74-94 du 13 Février 1974, le décret 74-480 la transfère au Ministère de l'Equipement 17 avril 1974). Quant au CIAT, il ne s'est jamais réuni.

Paradoxalement, c'est au cours de cette période d'hésitation que la DAT a entrepris un important travail sur le système urbain (DAT/ Groupe Huit 1971-73) et les grandes villes : Tunis, Sfax, Sousse, Gabès, Zarzis, Jerba (DAT 1972-73), celles relatives à Nabeul et Bizerte n'ont pas été publiées. Depuis 1974, la DAT forma 4 Groupes d'Etudes Régionaux (GER) touchant le N.O (Bèja), le N.E (Tunis), le Centre (Sousse) et le Sud (Sfax) par la circulaire N° 13 du 12 Août 1974 du Ministère de l'Equipement.

Ce mouvement traduit en fait, l'hésitation quand au rôle, à l'intérêt et au lien avec l'économie ou l'équipement alors que le département indiqué est celui du plan.

4 - Du rôle technique à l'émergence

Le CIAT ne s'est jamais réuni et on assiste au début des années 70 à une croissance anarchique des centres urbains si bien que la DAT s'est surtout préoccupée par l'élaboration des Plans d'Aménagement Urbains (PAU) qui se sont multipliés depuis 1975 avec la Loi Organique des Communes (1975). D'un autre côté, l'essor pris par l'industrie (loi 72-38 et 74-74) a rendu nécessaire l'élaboration d'un cadre de cohérence. Dans cette optique, la DAT lança en 1975 une étude sur la décentralisation industrielle (DAT/ G.Huit 1976) qui donna lieu en 1977 au découpage de base du FOPRODI même si le découpage retenu était différent.

Ce n'est qu'en 1979 qu'une commission ad-hoc présidée par le Ministre de l'Equipement à été constituée pour réfléchir sur les problèmes de l'aménagement²⁷. Cette commission avait pour mission de:

- (1) proposer les lignes directrices préfigurant à une politique d'aménagement et de décentralisation industrielle sur l'ensemble du pays, - (2) suggérer les mesures appropriées permettant la mise en oeuvre d'une telle politique et
- (3) proposer dans ce cadre, les orientations du développement futur du District de Tunis.

Après 3 mois de travaux , les principales recommandations ont été les suivantes:

- Regrouper les tâches de conception et de mise en oeuvre d'une politique d'aménagement et de décentralisation en un seul organisme existant ou à créer. Dans

²⁷ - Cette commission comprenait les Directeurs de la CNEL, de la planification (Ministère du Plan), des études de l'API, du District de Tunis, de l'aménagement du territoire et un chargé de mission au Premier Ministère.

ce dernier cas, il serait rattaché soit au Premier Ministère soit à celui du Plan pour pouvoir jouer son rôle de coordination.

- Lancer des études relatives au choix et au développement de métropoles d'équilibre et des relais de décentralisation, à l'identification des poches de sous-développement et aux actions à mener.

- Tenir et mettre à jour, par cet organisme, des données à caractère régional et local.

- Doter l'organisme de décentralisation de crédits appropriés lui permettant de financer les actions spécifiques de développement intégré dans les zones de sous-développement identifiées.

- Instituer des avantages spécifiques aux entreprises décentralisées de nature à couvrir la différence de coût au moins.

- Mettre en place une politique d'encouragement à la construction de logements, modulée selon les régions.

Certaines de ces recommandations vont se matérialiser après 1980 (parfois indirectement) et un certain nombre de mesures rejoignent en réalité ces prescriptions.

En 1981, une loi relative à l'industrie manufacturière et à la décentralisation (loi 81-56) est promulguée sur la base d'une étude de l'API (1980) abrogeant la loi 74-74 en accordant des avantages selon les zones de localisation (cf A Belhedi 1989, Vol I). La même année, un Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) a été créé²⁸, rattaché au Plan et chargé de procéder aux études en vue d'aider à définir la politique de développement régional, élaborer les programmes régionaux, assister les autorités régionales et gérer les programmes de développement rural (PDR) et régional.

Sa première tâche fut: la mise en place d'indicateurs régionaux (CGDR 1981), l'élaboration d'une clef de répartition des crédits PDR, l'élaboration d'une carte des zones prioritaires (CGDR 1982) et la mise en oeuvre du PDRI (CGDR 1984).

Le VI^e Plan qui a bénéficié, le moins qu'on puisse dire, d'une "concertation" plus large a posé pour la première fois, le problème régional, un chapitre lui a été consacré en recommandant d'établir un schéma national et des schémas régionaux d'aménagement et de privilégier les zones les plus déshéritées de l'intérieur. Dès 1982, le CGDR entreprit l'élaboration de Plans Régionaux de Développement (PRD) pour les zones du Nord-Ouest, Centre-Ouest et du Sud²⁹ mais la même année la DAT entreprit l'élaboration des Schémas National et Régionaux d'Aménagement du Territoire (SNAT et SRAT) qui ont été achevés en 1985.

Le double emploi a été un des facteurs qui a conduit à la fusion des deux organismes en 1986 pour former le Commissariat Général au Développement Régional et à l'Aménagement du Territoire (COGEDRAT), rattaché au Ministère du Plan. Il fut relayé au niveau régional par les Agences Régionales de Planification et

²⁸ - Loi 81-77 du 9 août et décret 81-1215 du 21 Septembre

²⁹ - Nous avons participé à l'élaboration de ces études.

d'Aménagement du Territoire (ARPAT) et procéda depuis, à l'élaboration des Schémas d'Aménagement de Gouvernorat (SAG) et des Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU). En 1988, le COGEDRAT vient d'être scindé en deux, la DAT a été rattachée au Ministère de l'Equipement et l'Habitat tandis que le CGDR recouvre ses anciennes prérogatives et se trouve rattaché au Plan. En 1991, on a créé un Secrétariat d'Etat à l'Aménagement du Territoire et à l'Habitat au sein du Ministère de l'Equipement et en 1991 on crée un Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (MEAT).

Si au cours de la première décennie, on a assisté à la naissance et la concrétisation de la fonction de l'aménagement comme fonction spécifique couronnée par la création d'une structure ministérielle (MATT) et interministérielle (CIAT) en 1969/70, on a assisté depuis, à une hésitation mais aussi à une multiplication des structures et des intervenants qui rend toute coordination une tâche difficile.

II - LES STRUCTURES : la multiplication et l'incohérence

On peut distinguer deux types de structures: les structures territoriales et les structures sectorielles.

1- Les structures territoriales

Ces structures ont une compétence touchant un vaste champs d'actions relatives à un espace donné. On trouve d'abord les collectivités locales : les Communes, les Conseils de Gouvernorat et tout récemment les Conseils Régionaux dont la création a élargi les prérogatives des collectivités régionales, à la fois objet et structure de l'aménagement. Le décret de 1943 institue le plan d'aménagement, la loi organique des communes de 1975 stipule que chaque commune fait l'objet d'un plan d'aménagement que précise le Code de l'Urbanisme de 1979 en instituant le Plan d'Aménagement Urbain (PAU) et le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) pour les grands centres. D'un autre côté, la loi 63-54 relative au Conseil de Gouvernorat a prévu l'aménagement régional mais en fait, aucun plan n'a vu le jour.

Depuis 1975, plus de 500 Plans d'Aménagement Urbain ont été élaborés. Le GrandTunis fut doté d'un organe d'étude et de coordination : le District de Tunis et un Plan Régional d'Aménagement (PRA) a été élaboré entre 1973-1977 (District de Tunis, 1976,77, P. SIGNOLES,A. BELHEDI, J.M. MIOSSEC et H. DLALA 1980). Son conseil d'administration a les prérogatives du Conseil de Gouvernorat. Tout récemment on pense transformer le District en Une agence Nationale d'Urbanisme rattaché au MEAT ou à l'Equipement.Parallèlement, un Plan Directeur a été élaboré pour Sfaxen 1978 (DAT/BIRD/G. HUIT 1978).

Quant à l'espace rural, on institua en 1973 le PDR (décret 73-310 du 20 juin 1973) en vue de développer les zones rurales, limiter l'exode, améliorer les conditions

de vie³⁰ (A.BELHEDI 1981). Nous avons mené une étude d'évaluation de ce programme pour le compte du CGDR qu'il est inutile d'y revenir là dessus (CGDR 1984, cf Partie I). Les projets sont élaborés par les commissions régionales qui concourent à aménager l'espace rural en prêchant par saupoudrage. En 1984 fut lancé le Programme de Développement Rural Intégré (PDRI) avec un à deux projets par délégation avec un montant de 1 MD en moyenne par projet (CGDR 1984). Là aussi, une commission régionale à l'instar du PDR préside à son élaboration avec un chef de projet rattaché au CRDA, le Conseil de Gouvernorat constitue, par ce biais, une structure de l'aménagement.

En 1978, un Office de Développement de la Tunisie Centrale (ODTC) est créé (loi 78-44 du 1er Août 1978), doté de l'autonomie financière et administrative et touchant les gouvernorats de Kasserine et Sidi Bou Zid, les délégations de Rouhia et Makthar du gouvernorat de Siliana, celles de Sned et Gafsa Nord du Gouvernorat de Gafsa, celles de Nasrallah, Bou Hajla, El Ala et Hajeb du Gouvernorat de Kairouan, soit 54 délégations et 2433 km². Il a pour tâche d'entreprendre toute action susceptible d'impulser le développement agricole surtout mais aussi au niveau des infrastructures et des équipements... La complexité et la multiplicité des tâches à imposé la forme d'office.

Plus récemment, deux autres offices ont vu le jour, celui du Sud (ODS) et l'Office de Développement Sylvo-Pastoral du N.O (ODSPNO) dont les tâches sont similaires, à la différence du dernier dont la spécificité est de s'intéresser aux zones forestières surtout. Des Offices de Mise en Valeur (OMV) ou de Périmètres Irrigués (OPI) ont été multipliés depuis 1978, touchant chacun un ou deux gouvernorats (cf ch II). Plus récemment on vient de donner aux CRDA les prérogatives des offices pour une meilleure coordination des interventions.

Le District de Tunis constitue une autre structure territoriale (T. ZERELLI 1977, P. SIGNOLES et al 1980....), créé par la loi 72-21 du 15 Février 1972 et organisé par le décret 73-604 du 25 Novembre 1973, son action a été d'élaborer le Plan Régional d'Aménagement (PRA)³¹ qui constitue un PDU avant la lettre³².

Enfin, il faut citer les Associations de Sauvegarde des Médina liées aux Communes dont la première créée est celle de Tunis (1967) mais toutes les grandes villes ont créé les siennes (Sfax, Sousse, Gabès...). La tâche de ces associations est de sauvegarder le patrimoine dans les anciens centres surtout. On peut rattacher à ces structures territoriales en plus des communes et des conseils de gouvernorats, la Société de Mise en Valeur des Iles Kerkennah (SOMVIK), celle du Sud (SOMIVAS) qui donna lieu à l'ODS ou celle de Jerba (ASSIDJ).

2- Les structures sectorielles

³⁰ - Cf A.BELHEDI 1981. Nous avons mené une étude d'évaluation de ce programme pour le compte du CGDR qu'il est inutile d'y revenir là dessus (CGDR 1984) .

³¹ - Approuvé par la circulaire du Premier Ministre du 28 Mai 1977

³² - Le Code de l'Urbanisme qui institue le PDU ne fut approuvé qu'en 1979 (Cf infra).

Ces structures ont une vocation nationale et intéressent un secteur déterminé. On peut citer les agences foncières³³, chargées d'acquérir, aménager et retrocéder les terrains. Elles peuvent élaborer des plans d'aménagement³⁴ chacune en ce qui le concerne et disposent du droit de préemption.

Il y a lieu de noter l'Agence de Rénovation et de Réhabilitation Urbaine (ARRU) créée plus récemment et limitée à l'espace urbain, l'Agence de la Réforme Agraire des Périmètres Publics Irrigués (ARAPI) créée par la loi 77-17 du 16 Mars et dont la tâche est de réaliser les opérations immobilières et d'aménager les périmètres irrigués, l'Agence de Promotion Industrielle-API (loi 72-38 du 27 Avril 1972) qui intervient comme structure par sa politique de l'agrément, la décentralisation (FOPRODI) ou la relocalisation (loi 81-56). Il y a lieu de citer l'Office National de l'Assainissement (ONAS), la Société de Promotion des Logements Sociaux (SPROLS) mais aussi diverses sociétés nationales comme la Steg, la Sonede ou la Snit. Plus récemment, une Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement (ANPE) vient d'être créée et rattachée au Premier Ministère avant de l'être au Ministère de l'Environnement.

Ces structures contribuent par leurs projets propres à affecter l'espace d'une manière incohérente, étrangère parfois même à l'esprit d'aménagement de l'espace = cohérence horizontale.

3 - L'incohérence

La multiplication des structures sans coordination a conduit à des politiques incohérentes en matière d'aménagement et on peut dire que le seul cadre de cohérence demeure le Plan d'Aménagement Urbain (PAU) voire le PDU depuis 1979, d'où **la confusion entre aménagement et urbanisme!**

Cette confusion est trop frappante: le SDAU de Tunis appelé Plan Régional d'Aménagement (PRA), tout récemment, la DAT a lancé une série d'études sur les gouvernorats qu'elle a appelé PDU, du moins au début dans certains exposés des motifs!. A Sfax un véritable PDU est lancé, élaboré sans qu'un texte juridique adopte le terme tandis qu'à Tunis, le PRA n'a été qu'un PDU avant la lettre sans que le document soit un véritable plan régional.

Cette incohérence se manifeste au niveau des découpages (cf ch II) des divers Départements voire au sein du même Département. Pour assurer la décentralisation industrielle, on a retenu 5 zones (DAT/G Huit 1976), le FOPRODI a retenu trois (décret 77- 578) alors que l'AFI utilise 7 zones (S. KARAWLI 1975 p: 47), enfin la loi 81-56 a retenu 5 zones!. Le Ministère de l'Équipement à un découpage différent quant à la DAT, aux Ponts et Chaussées ou aux Arrondissements.

³³ - Agence Foncière de l'Habitat (AFH), Agence Foncière Industrielle (AFI), Agence Foncière Touristique (AFT) créées par la loi 73-21 du 14 Avril 1973 (organisées par les décrets 74-598 du 19 Novembre, 73-216 du 15 mai et 73-33 du 21 Janvier respectivement)

³⁴ - Loi 79-42 du 15 Août, art 20

Cette incohérence découle en fait, de la primauté du modèle étatique, vertical et sectoriel. qui conduit toujours à des effets contradictoires. Il n'y a qu'à voir les conflits entre l'agriculture et le tourisme au Cap Bon (N. SETHOM 1979) ou Sousse Nord (M. JEDIDI 1986), l'industrie et l'agriculture à Gabès (A. HAYDER 1986)..... Ce qui est rationnel et cohérent pour un secteur ne l'est pas forcément pour l'ensemble.

L'un des objectifs de l'aménagement est cette cohérence globale qui dépasse la simple coordination. Il s'en suit une hiérarchie logique dans l'élaboration des documents: le schéma national d'abord, les schémas régionaux ensuite, puis les PDU, enfin les PAU et les plans d'aménagement de détail (PAD). Il se trouve que souvent, on a fait le chemin inverse ou on s'est arrêté à mi chemin. C'est ainsi que certains plans de détails ont été approuvés sans plans d'aménagement, tel est le cas à Tunis où plusieurs PAU ont devancé le PDU ou PRA et les coups partis ont été très nombreux pour en faire de ce dernier document un instrument déjà dépassé avant l'approbation. Il s'ensuit souvent une tendance à régulariser une situation de fait par dérogation comme c'est le cas du Centre Régional Nord à Tunis (District de Tunis 1977, A. BELHEDI 1979). D'autre part, plus l'échelle est grande plus les textes sont vagues ou font défaut et les instruments peu précis.

C'est la logique inversée, le schéma global doit tenir compte de ce qui est particulier, l'urbanisme ou l'aménagement urbain procède de la micro- organisation alors que l'aménagement procède de la macro-organisation. Il semble qu'on a réduit l'aménagement à l'urbanisme, ce qui explique ce retard, voire l'absence de textes relatifs à l'aménagement rural, régional ou national et contribue à **privilegier la ville.** Cette confusion explique une autre: celle de l'urbanisme et de l'architecture!. Beaucoup d'architectes se disent urbanistes alors que ces derniers n'ont vu apparaître leur statut que difficilement, la section d'urbanisme n'a pas réussi à voir le jour à l'ITAUT. On trouve dans la Charte d'Athènes l'origine de cette confusion entretenue depuis, du moins dans les pays occidentaux.

Cette incohérence est la conséquence, en fait, du placement de l'aménagement au service d'un modèle vertical, centralisé et sectoriel basé sur **les rationalités partielles** qui ne tardent pas à entrer en conflit d'intérêt ou d'attribution. Les problèmes de coordination rencontrés par le District de Tunis sont significatifs vis à vis de la DAT, des agences foncières, de l'ONAS ou de la SNT....(P. SIGNOLES, A. BELHEDI, J.M MIOSSEC et H. DLALA 1980). **La recherche de résultats quantitatifs ne s'accomode pas d'une rationalité spatiale ni même économique au niveau de la collectivité, seulement tous les calculs sectoriels convergent !.**

Il se trouve que les structures sectorielles de type vertical sont plus importantes, dotées presque toutes de l'autonomie financière et administrative alors que les structures horizontales font figure souvent de simples associations (ASM, AIC), de collectivités locales démunies de pouvoir ou de moyens (District, Communes, Conseil de gouvernorat ou C. Régionaux) ou dotées de compétence sectorielle (offices de développement: ODTC, ODS, OPSPNW, offices de mise en valeur ou de périmètres irrigués). **Ces structures reproduisent en fait, le modèle général privilégiant les aspects techniques et rendent l'action horizontale mal aisée.**

Il est, le moins qu'on puisse dire, **encore prématuré d'affirmer qu'il existe en Tunisie, une politique cohérente et globale d'aménagement du territoire.** L'aménagement s'est détaché difficilement de la planification socio-économique pour confirmer sa fonction et ses structures. Celles-ci se sont occupées jusqu'ici de la planification urbaine et des villes. Si des études régionales ont été élaborées au début des années 60, elles l'étaient dans une perspective plutôt économique dans le but d'identifier des projets et non dans une perspective de l'organisation de l'espace (SEPEN/SOGETHA 1965). Au cours de cette période, la plupart des plans d'aménagement ont été élaborés par des Bureaux d'Etudes étrangers, souvent italiens. L'étude globale confiée au Groupe Huit en 1969/70 a porté sur les villes (DAT 1971-1973), elle a débouché sur de simples recommandations pour corriger le système urbain ou régionaliser le territoire et n'a pas été adoptée officiellement bien que certaines propositions se sont concrétisées par la suite dans les faits. Des études ont été certes menées au niveau sectoriel: la décentralisation industrielle (DAT/G.Huit/CNEI 1976), les zones touristiques (ONTT), les études de transport (BIRD 1969-170), les Plans Directeurs des Eaux de l'extrême N.O, du Nord, du Centre et Sud mais sont loin de déboucher sur une politique globale et cohérente d'aménagement. Il faut attendre les années 80 (DAT 1985) pour voir le premier schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) et les schémas régionaux (SRAT), les schémas de gouvernorat, les atlas et les PDU se multiplier.

B- L'AMENAGEMENT, PLANIFICATION ET OPTIMISATION

L'aménagement est **cette planification globale de l'espace, du temps, de l'argent et du changement**, planification inséparable des moyens, des structures et des instruments à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés qui expriment une stratégie, indissociable des objectifs et du projet de société.

Très souvent, on se limite à la planification physique en oubliant celle du temps (échancier, timing), des finances (argent : combien, qui fait quoi...) et celle du changement: **l'aménagement n'est-il pas cette restructuration permanente?** D'où la souplesse requise laissant la porte ouverte à une certaine marge de liberté et rendant possible la créativité et l'appropriation de l'espace.

Il se trouve que jusque là, l'expérience tunisienne en matière d'aménagement a privilégié le volet spatial donnant lieu souvent à des plans inopérants et dépassés avant même qu'ils ne soient établis. De rares exceptions où on trouve une planification financière et du timing, c'est le cas de projets physiques isolés comme les barrages, mais là l'aspect socio-économique a été toujours négligé s'il n'a pas été totalement évacué, d'où l'impasse.

Cette notion de planification ne peut être dissociée d'une autre notion : **l'optimisation** qui vise à **assurer la cohérence des actions à entreprendre, le temps opportun** et idéal de la mise en oeuvre de chacune de ces actions dans **un cadre de rationalité et d'efficacité** évitant les déséconomies de toutes sortes qui ne peuvent d'ailleurs être perçues que lorsqu'on se place dans un cadre plus général dans le temps et dans l'espace. En effet, il est difficile pour un organisme comme la STEG, la

SONEDE ou l'ONAS de voir les déséconomies occasionnées par l'absence de coordination de leurs travaux dans la mesure où chacun dispose, à son niveau, d'un plan optimal selon des priorités données, un échéancier bien déterminé et un programme bien ficelé.

Pour un simple citoyen, qui ne fait que constater en silence, tout est désordre, incohérence, irrationalité et gaspillage dont il est acculé, en fin de compte, à en payer le prix : ouverture et fermeture de fossés s'alternent les uns après les autres sans aucune coordination, aux mêmes endroits parfois et à des intervalles très courts. **Au niveau sectoriel, tous les calculs convergent vers l'optimum** mais il ne s'agit là que d'optima partiels et il suffit de placer ces projets dans un cadre plus général pour que tout soit faussé. **L'optimum global n'est pas la somme des optima partiels ou sectoriels.** Comme le tout n'est jamais la somme de ses parties (cf A Belhedi 1989, Vol I & II) et ce qui est rationnel à un niveau ne l'est forcément pas à un autre.

Sur un autre niveau, **le concept d'optimisation se situe au niveau de l'espace et du temps selon des principes simples de la proximité et de la chronologie.** En effet, il importe plus de savoir où implanter l'habitat (près de l'emploi, des services), les équipements et l'emploi que de privilégier l'aspect quantitatif. **Il s'agit de maximiser l'utilité spatiale** dans la mesure où l'espace n'est pas égal à lui-même et se trouve malheureusement trop différencié. N'a-t-on pas trop médité sur l'habitat sans équipements ou le drame quotidien des déplacements intra-urbains entre le domicile et le travail?

L'optimisation se situe aussi dans le temps dans la mesure où **chaque action se nourrit du présent et alimente le le prévisible.** Il s'agit simplement de reconforter ce mécanisme - au centre de la démarche de l'aménagement - par une démarche triple :

- la première intéresse l'approche prévisionnelle qui tente de voir le schéma futur à partir du présent.
- la seconde concerne l'approche prospective qui, à partir d'un schéma futur fixé, essaie de déterminer les moyens à déployer.
- enfin, la dernière a trait à l'approche interactive et consiste à analyser les impacts de toute action à entreprendre dans une perspective systémique dynamique où les phénomènes ne sont jamais isolés et les relations ne sont guère linéaires.

L'optimisation a une autre implication selon **la loi des rendements optima.** Comme en physique où le rendement optimum n'est pas obtenu lorsqu'on déploie la puissance maximale, au contraire (J DE ROSNAY 1975), **en matière de planification, qu'elle soit économique ou spatiale, on n'atteint le rendement optimal que lorsqu'on consacre le maximum aux actions d'accompagnement et complémentaires en amont et en aval.** Les exemples de l'aménagement hydraulique sont, à ce titre, très indicatifs. En centrant l'intervention sur l'aspect technique (barrage, périmètre irrigué.....), on limite le rendement.

Plus l'action motrice est centrale et moins les résultats attendus sont optima, ceci est d'autant vrai au niveau de l'étude et de l'analyse que de l'investissement. On l'a vu, en centrant sur le barrage comme élément moteur, on perd de vue l'essentiel: le bassin-versant en amont et le périmètre en aval. De la même façon, en centrant sur

la planification physique et réglementaire (plans, règlements) on oublie l'essentiel: les finances, le temps, les agents et on fige la ville dans des normes rigides ôtant ainsi à la cité son caractère essentiel: la culture, le changement et l'innovation, on oublie ainsi la gestion, la régulation urbaine et la préparation de la population pour laquelle on aménage?.

L'aménagement de l'espace n'est autre que l'expression spatiale du concept de l'optimisation : **c'est l'allocation optimale de l'espace** qui est à la fois un lieu d'activité et un cadre de vie ce qui débouche sur **la contradiction principale de l'espace** dans la mesure où chacun des termes procède d'une logique différente et d'un rapport inégal et dont le dépassement ne peut s'opérer qu'avec une participation effective de la population concernée.

Le paradigme fonctionnaliste

Il se trouve que la fonction première de l'espace est devenue **produire - consommer et rien que cela** à tel point que tout le système se dérègle et l'espace se marchandise. Cette idéologie dominante qui confère à la ville et à l'espace **une fonctionnalité** et rien que cela, approche encouragée par l'administration parce qu'elle lui facilite la gestion de l'espace et des hommes, fait que l'homme n'a que des besoins insatiables mais standardisés et point d'aspirations. Les seules créations tolérées sont celles qui expriment le prestige et le pouvoir et non la culture et la rentabilité (E LE BLANC-BAZOU et al 1971, préface de J CANAUX). Que la ville devienne un espace de formation et de création, le pouvoir et la responsabilité ne peuvent que se distribuer ! .

C'est cette conception fonctionnaliste de l'urbanisme qui marque toujours nos villes, au mépris des aspirations et de l'art populaire qui a donné lieu **au modèle urbanistique approprié et compétitif de nos médinas**. Le mode de composition urbaine ordinaire ou populaire (Cf A Belhedi 1989, vol II) se trouve totalement réservé au monde rural. Ce paradigme fonctionnaliste ne correspond-t-il pas à un **voilement technique** de la prise en main de la ville ou de l'espace rural par le biais du technique?. Sinon, pourquoi dédaigner toute la technique maîtrisée qui s'est avérée enfin plus compétitive et que représente la petite hydraulique à laquelle on commence à songer maintenant vu l'impasse que représente l'usage de toute technologie non maîtrisée?. Comment expliquer le retour au style mauresque?. S'agit-il d'une nostalgie réservée aux autres ou une véritable prise de conscience?. Comment expliquer la réhabilitation de l'auto-construction des logements pour devenir la condition même dans certains programmes ?.

Centralité du technique

On retrouve au niveau de l'aménagement, la centralité de l'impératif technique des modèles de développement, examinée ailleurs (Cf A Belhedi, Op cité Vol I). Là aussi, **on confère à la technologie le rôle déterminant et moteur des transformations spatiales** : créer un barrage, aménager un parcours, créer une zone industrielle, élaborer un plan d'aménagement ou tracer les voies sur les cartes sont autant d'exemples de cette primauté du technique oblitérant les aspects sociaux et

débouchant sur la perte de maîtrise de l'espace, la dévalorisation des aménagements traditionnels (micro-hydraulique, logement type Dar...) où l'homme maîtrise et s'approprie l'espace.

Ces problèmes sont inhérents à la contradiction, citée plus haut, mais aussi au problème de la dépendance et de l'acculturation. Le problème dépasse la simple allocation de l'espace pour toucher le projet de société. On ne peut aménager le territoire que lorsqu'on a une idée claire de ce qu'on veut faire. A-t-on réfléchi sur la ville de demain, sur les aspirations du petit fellah ou sur le logement approprié?. Dans ce cas, l'aménagement ne peut que être que coup par coup, naviguant à vue. La liaison entre développement et aménagement est si étroite qu'on ne peut les dissocier et à **l'ambiguïté de l'un correspond les prescriptions hésitantes de l'autre**. Cette centralité du technique conduit à évacuer l'essentiel et ne retenir que le résidu. Cette technique charrie du pouvoir, d'où l'aliénation, la non maîtrise du cadre de vie et la perte de l'appropriation.

Inverser la démarche

L'administration doit aussi être un facteur actif, diriger la structuration de l'espace et non pas tenter de la suivre ou la subir. Or jusqu'ici, **l'administration n'a fait que subir, suivre ou récupérer** l'urbanisation, le développement du tourisme ou de l'industrie et les exemples ne sont pas rares. Le Plan de 1933 de Tunis a consacré la zone industrielle de fait du Sud, le Plan de 1947 a été une réponse à l'exode massif d'après-guerre qui a été à l'origine des zones d'habitat spontané, celui de 1964 ne laisse-t-il les zones ouvertes à l'urbanisation (El Menzah, Kabbaria...) sans règlement. Le PRA de 1977 n'a-t-il pas simplement tenté de canaliser le mouvement?. La réhabilitation de quartiers n'est-elle pas un processus de récupération autant la réglementation de l'auto-construction en 1981 est une reconnaissance d'un état de fait jusque là banni ?. Le Code de l'Urbanisme n'est autre qu'une adaptation du texte de 1943 et une réhabilitation des PDU dont certains ont été déjà élaborés (Tunis, Sfax...).

Enfin, **le problème des structures a été souvent mal posé**, en inversant la logique des choses. Au lieu d'identifier les tâches, définir les fonctions, déterminer les interrelations d'abord; à la lumière de cela, créer les structures adéquates dans leurs attributions et leur hiérarchie ensuite; on a fait juste l'inverse pour se confiner dans des structures rigides et des cloisonnements inextricables. N'a-t-on pas dit depuis longtemps que la fonction crée l'organe!.

L'examen rapide des différentes opérations d'aménagement a montré clairement **l'absence totale d'articulation entre l'aménagement et la planification économique et la déficience de cadre de cohérence**. Il est indéniable, comme on l'a déjà vu, que les problèmes de la ville se trouvent souvent à l'extérieur, que ceux d'un barrage se situent souvent en amont et que la saturation d'un Centre-ville trouve son origine dans la carence périphérique en équipements et en emplois. Sur un autre plan, **les problèmes de l'espace se situent au niveau des rapports sociaux**. L'espace ne constitue, en réalité, qu'une mégastucture, il s'identifie aux formes sociales qu'il incorpore et tout blocage spatial n'est en définitive qu'un blocage social.

Il serait donc dangereux de réduire les problèmes socio-politiques ou économiques à de simples prescriptions spatiales et comme l'a bien écrit J.F LANGUMIER en 1974: " il est vain de vouloir changer seulement l'espace pour transformer la société du quotidien. C'est au contraire en faisant surgir de nouveaux rapports sociaux que ceux-ci pourront modifier la relation des hommes à l'espace" comme il est très dangereux aujourd'hui de procéder d'une conception réductrice ramenant les problèmes de l'espace rural à un aménagement physique agricole (barrage, parcours, mise à l'eau ...) ou de procéder à l'aménagement d'une ville millionnaire comme Tunis à partir d'une logique interne!. L'unicité de l'espace, avec ses interdépendances, impose la globalité dans la démarche (A.BELHEDI 1978, 1982) et la rectification des méthodes d'analyse, jusqu'ici, suivies. **Faut-il encore inverser la démarche!**.

Le Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme CATU 1994

Le CIAT : Le Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire

Il est chargé de coordonner les programmes, de donner son avis sur les grands projets

Le SDA : Le Schéma Directeur d'Aménagement

Il fixe les orientations fondamentales d'aménagement, l'utilisation du sol, le tracé des grandes infrastructures et l'extension des agglomérations.

Deux procédures sont à distinguer :

* Il intéresse les agglomérations et les zones sensibles dont la liste est fixée par décret du Ministre chargé de l'aménagement. Le SDA est élaboré par le ministère concerné et les services concernés. Il est approuvé par décret.

* Les autres collectivités locales peuvent aussi élaborer des SDA après information du Ministère concerné, leur SDA est approuvé par arrêté du Ministre.

Le PAU : Le Plan d'Aménagement Urbain

Il fixe les règles et les servitudes d'utilisation des sols : usage, densité, tracé des voies, zones de protection, de sauvegarde et de mise en valeur, les règles d'urbanisme. Le périmètre est fixé par un arrêté du gouverneur.

Le périmètre est fixé par un arrêté du Gouverneur. Il est élaboré par les collectivités en collaboration avec les services.

Les délais

Trois mois pour les services centraux et organismes concernés pour donner leur avis

Une enquête publique de deux mois avec affichage

Un délai de délibération de trois mois pour le Conseil communal

Il est approuvé par un arrêté du gouverneur.

Le règlement d'urbanisme

Il fixe les règles d'urbanisme : le COS, le CUS, les servitudes, les densités, les activités tolérées, les activités interdites, les voies et leurs caractéristiques, le type de logement, les espaces verts, les espaces de sauvegarde ou de mise en valeur...

Le PIF : Périmètre d'intervention foncière

Il est fixé par décret, il constitue le plan d'aménagement différé (PAD),

Le PRF : Périmètres des Réserves Foncières

Ce sont des périmètres de réserves foncières destinées aux opérations futures, situées en dehors de la zone du PAU pour constituer des réserves futures.

Les lotissements

Le lotissement est toute division d'une parcelle sur trois ou plus lots destinés à la construction.

Permis de bâtir

Nécessaire pour toute construction nouvelle ou pour toute modification

Permis d'occuper

C'est un permis accordé à la suite d'un procès verbal de récolement (PVR).

Chapitre 12

L'espace rural

Problématique de l'aménagement

I- L'espace rural

1- Négatif de l'espace urbain :

On définit souvent l'espace rural comme le négatif de l'espace urbain, c'est ce qui n'est pas urbain.

Pour définir l'espace rural on est ramené à définir l'espace urbain, mais on va pas s'attarder sur ce qu'est la ville. Ce problème a trop rabaché depuis une vingtaine d'années et de nombreux critères ont été développés pour aboutir enfin à une définition fonctionnelle et organique : seuil démographique, fonctions basiques et base économique, urbanité, mode de vie...etc.

La ville se définit donc comme un organisme dont la fonction basique est importante et l'activité agricole est faible.³⁵ : Le % de la population active pour une fonction induit est de 30% en moyenne $27\% \leq \leq 37\%$,³⁶ : nombre d'équipements et typologie selon le rythme de fréquence.

Ainsi l'espace rural se définit comme : tout espace où la fonction basique est faible voire nulle et où l'activité est très dominante.

2-Diversité de l'espace rural :

« Selon qu'on l'examine du point de vue économique, sociologique, administratif, statistique, culturel etc, l'espace rural change de signification »³⁷

Comme l'espace urbain, l'espace rural est loin d'être homogène, sans entrer dans les détails on peut distinguer deux grandes zones :

2.1-les zones péti-urbaines : C'est là ou la population continue à s'accroître parallèlement - ce qui est paradoxal- à l'augmentation des actifs non agricoles.

L'accroissement de la population rurale non agricole ne compense la diminution de la population agricole que dans les régions fortement urbanisées. C'est là où urbanisation et espace rural s'enchevêtrent et on parle de « suburbanisation » urbanisation de la campagne en ruralisation de la ville.

- Mégalopole Américaine
- Conurbations Japonaises

³⁵ ALEX ANDERSON – 1956.

³⁶ ROCHEFORT.

³⁷ KAYSER.B.

- ZPIU (Zone de Peuplement Industriel et Urbain) : le peuplement non agricole domine avec un important échange de main-d'oeuvre, elle occupe 25% du tertiaire.

C'est là aussi où l'agriculture connaît sa plus grande intensité, du fait de la proximité du marché de consommation et des spéculations élevage laitier.

Zones d'immigration si ce n'est la stabilité qui prévaut, elles bénéficient des services urbains à proximité mais aussi du marché d'emploi urbain qui fait qu'on assiste à la formation de « l'ouvrier-paysan » ou du paysan-ouvrier.

2.2-Le reste de l'espace rural :

Il s'agit de zones de dépeuplement d'autant plus important que qu'elles sont.

- Peu peuplées : en France le seuil de neutralité est passé de 700 en 1954 à 1000 habitants en 1968.

- En PSD, le seuil est plus élevé.

- Que la population vivant de l'agriculture est importante :

+ 80%	= - 9,1 %
60-80	= - 5,9 %
40-60	= - 1,9 %
20-40	
= + 2,7 %	
-20	= + 5,8 %

En Tunisie ce sont les délégations à forte concentration de population qui connaissent l'accroissement le plus faible de population rurale, exception faite de Sfax, Mareth, Nabeul³⁸.

Plus le taux d'urbanisation est important, plus la croissance rurale est faible :

Tunis	97 %	= - 2,87
Krib	7 %	= - 0,54
Metlaoui	51 %	= - 9,50
B. Gard	21 %	= - 1,62

On est encore à une première phase de la transformation de l'espace où la ville est un facteur destructurant des campagnes. On note cependant que dans les régions à forte urbanisation, a population égale, les agglomérations connaissent une forte croissance : Mjez, Testour, Région de Gabes, de Sfax, de Kairouan...

Dans les pays sous-développés, le phénomène est plus complexe : il y a là une juxtaposition de phases d'évolution :

- Les zones agricoles où la fonction administrative a induit un souffle nouveau : centre.

- Les zones d'agriculture paysanne en crise : Ras Jebel, Oasis...

- Les agglomérations péri-urbaines autour de grandes agglomérations : Région de Tunis...etc.

Deux facteurs fondamentaux qui marquent l'espace rural :

- L'influence urbaine

- L'importance et le type d'agriculture.

³⁸(cf la population Tunisienne 1975).

II- SPECIFITE :

A une époque où le phénomène urbain est devenu universel et généralisé, où les équipements et le mode de vie urbain, on se demande qu'elle est encore la spécificité de l'espace rural ?.

1. Faible densité : - 40 hab/km² souvent on invoque la faiblesse des densités, ce critère varie d'un pays à un autre :

- USA : - 1500 hab/km²
- Japon : - 30.000 hab/km²
- : - 4000 hab/km²
- Danemark : - 200 hab/km²
- Hollande : - 200 hab/km² avec aspect lâche = + 200 m
- Tchécoslovaquie : - 5000 hab et - 100 hab/km²

En PSD le seuil est plus élevé :

- Inde : - 5000 hab
- Jordanie : - 10.000
- Tunisie : - 2000 et aspect lâche (-200m)
- Afrique de Sud : - 500 hab et pas de - 100 blancs

Aussi bien le critère densité et le seuil démographique sont arbitraires et ne rendent pas compte de la réalité. Si le critère densité est souvent invoqué, il se pose un problème : densité brute ou densité nette, on compare deux espaces de fonction différente :

- l'espace rural : La terre est facteur de production et l'agriculture est aréolaire.
- L'espace urbain : Où l'activité de production est ponctuelle et la terre n'est pas facteur de production.

2. **Type d'occupation** : Aspect dispersé des activités et de l'habitat.

Activité agricole dominante :

Ici l'espace agricole se confond avec l'espace rural.

- Italie : population agricole + 50 %
- Inde : population agricole + 75 %
- Jordanie : population agricole + 66 %
- France : population agricole + 40 %

Or l'industrialisation de l'agriculture exige une nouvelle localisation et ce sont les régions urbanisées et industrialisées qui concentrent les productions les plus intensives : Bassin Parisien, Alsace, Nord, Rhone, Cap Bon, Région de Tunis.

Mode de vie rural :

(cf R.ARON : 18 leçons sur la société industrielle 1962.

L'espace rural c'est celui où l'agriculture rythme la vie, indépendamment du voisinage dans une société typée. Or pour définir le mode de vie rural, on est amené à définir le mode urbain.

Mode de vie urbain :

- 1- Concentration résidentielle
- 2- Séparation résidence-travail

- 3- Concentration, abondance services
- 4- Dissolution communautaires
- 5- Consommation : - variété de biens
 - faible autoconsommation
 - biens élaborés
 - confort

L'examen de l'évolution récente que ce soit dans le monde industriel on dit sous-développé, montre que le monde rural tend à acquérir le mode de vie urbain (notamment 1, 2, 5). Les ruraux souhaitent trouver en campagne ce qui se trouve en ville : enquête Française en 1967 :

En 1967 une enquête sur 45000 ménages ruraux montrait que 95% des ménages désirent rester en campagne tout en exigeant :

- les emplois rémunérateurs et non agricoles
- les équipements

En outre, on réclame de plus en plus la parité économique (prix industriels et agricoles), sociale voire intellectuelle.

3. **Modèle de production :**

On a recours une fois de plus à raisonner par soustraction pour définir le modèle rural.

Le modèle urbain :

1. Monétarisation
2. Accumulation de marché
3. Economie de marché
4. Calcul économique rationnel
5. Mobilité des facteurs de production
6. Tendance à la spécialisation
7. Accroissement des échanges
8. Séparation capital-travail
9. Division technologique du travail dans l'entreprise
10. Salariat et concentration ouvrière sur le lieu de travail
11. Naissance de fonctions de divisions autonomes.

Ce qu'on constate, c'est que l'agriculture évolue vers ce modèle avec contrecoups résultant de la mentalité paysanne.

4. **Milieu naturel :**

Est naturel tout ce qui est vierge, tout ce qui n'est pas dû à l'action de l'homme, tout ce qui n'est pas artificiel.

Or la nature vierge est hostile (désert, forêt...) et peu favorable à l'occupation humaine. Souvent on cite trois facteurs fondamentaux :

- La végétation : Besoin physiologique et visuel : température, oxygène...
- Le pittoresque : C'est souvent la variété et la diversité qui fait de l'espace rural un espace attrayant, paradoxalement c'est le milieu le plus artificiel (polyculture...) qui est le plus attrayant ³⁹ puisqu'il offre contrastes et diversités.

³⁹R. DUMONT

□ L'illusion de l'espace : L'isolement et la perspective. Ses éléments ne peuvent-ils pas exister en milieu urbain ! en Suède : 10m² d'espace vert / 4m² de plancher.

5. Réservoir de ressources « finies » :

Terre, Air, Eau, calment la vie sauvage, l'espace non bâti, l'isolement.

□ L'espace non bâti : 75-90% du territoire. Le prélèvement urbain bien qu'important en valeur absolue, il ne dépasse que 1,5-2% de la superficie cultivée.

□ L'isolement et la vie sauvage : Des illusions dues aux stress du milieu urbain.

□ L'air pur : C'est la végétation qui joue un rôle épurateur mais l'agriculteur travaille souvent dans une atmosphère polluée (étable, fumier, pulvérisateur...). Si la pollution est générale, elle est moins forte en campagne : la teneur en CO₂ a augmentée de 14% en un siècle. Dans la région Parisienne Il y a :

- 5 / m³ de germes microbiens dans un magasin
- 500.000 / m³ dans les grands boulevards
- 1000 / m³ dans les parcs

□ L'eau pure : Uniquement dans les hauts bassins des cours d'eau.

□ Le calme : C'est un besoin né des nuisances urbaines et la possibilité de plus en plus rare de fuir les stress. Paradoxalement, l'homme cherche le calme et l'animation à la fois.

Ces critères sont souvent invoqués par les citoyens qui fuient l'entassement, la congestion, la pollution et le rythme urbain effréné.

La diffusion de l'information et du modèle de consommation fait que « la vie citadine se fait plus campagnarde au moment où la société rurale s'urbanise ⁴⁰ »

En ville « les nouvelles raretés créent des besoins nouveaux ⁴¹ » et la campagne est de plus en plus convoitée par les villes en tant que lieu de production, de fuite : parcs régionaux et nationaux, zones touristiques, résidence secondaire... Parallèlement « les rapports ville-campagne s'expliquent en termes de continuité (spatiale) et non d'opposition ⁴² ».

« L'espace rural est celui que les citoyens, les industriels, les pouvoirs publics n'ont pas absorbé ».

L'espace n'est unique, il y a des espaces ruraux mais pas un espace rural (autour des villes).

« Il n'est qu'un type d'espace ; l'espace concret ... dont le trait dominant est d'être différencié. La nature, la première, est responsable de cette différenciation par la disparité des ressources et des aptitudes, comme par la variété des obstacles qu'elle oppose à la circulation. Et combien plus encore l'homme ⁴³ ».

Le milieu rural est un espace où l'agriculture domine l'activité et le mode de vie, l'occupation du sol où l'espace est un facteur de production, caractérisé par l'aspect diffus de l'habitat et des activités et l'exode agricole.

Si le monde rural évolue vers un mode de vie urbain parce que : milieu où on peut choisir, le monde urbain évolue parallèlement et de la campagne : on évolue donc vers un mode de vie universel et unique : où l'espace se résout à des noeuds (villes) et des vides

⁴⁰MENDRAS. H.

⁴¹FOURASTIER. J – Les 40.000 heures 1965.

⁴²RAMBAUD. P : Société Rural et Urbanisation, Seuil 1969- P3.

⁴³LABASSE. J – P 56.

(campagnes) reliés par des chenaux (communication, transport...) animés par des flux (hommes, biens, capitaux, informations...)

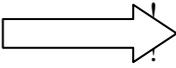
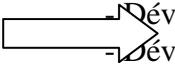
L'urbanisme consistant à aménager l'accueil au développement du bâti, trouve inéluctablement son champ d'action dans les zones non encore occupées et tout urbanisme de création nouvelle se situe donc à la campagne. L'urbanisme doit donc maîtriser l'urbanisation des noeuds et sauvegarder les espaces urbanisables.

III- l'aménagement :

Aménager : Prendre en compte ce qui existe pour l'améliorer.

L'aménagement : est la projection géographique de la société de l'avenir ⁴⁴ ; est le développement harmonieux des régions en fonction de leur vocation propre ⁴⁵.

Prise en compte	Projection	Finalités
- Situation	!	!
- Atouts	!	!
- Vocations	!	!
- Spécificités	!	!
	!	!

Trois volets :

- 1- Recherche d'un développement harmonieux et rationnel des régions en fonction de leurs atouts, vocations et spécificités.
- 2- Offrir à chacun un cadre de vie descent : en tant que homme, citoyen, être social et producteur.
- 3- Eclairage long terme pour étayer les décisions et les actions à court et moyen terme.

Objectifs :

De ces trois volets se dégagent les objectifs ⁴⁶.

L'aménagement c'est une morale de l'avenir :

- le développement = l'aménagement des activités économiques
- L'égalité = l'aménagement social
- Le cadre = l'aménagement physique

L'aménagement rural :

Comme l'espace, l'aménagement est unique avec des nuances selon qu'on est en ville où en campagne.

En ville l'aménagement consiste à faire face à la croissance

En campagne l'aménagement à faire face à la dépopulation agricole en particulier : un problème de conversion des terres et des hommes.

- Organiser l'espace vert : agricole et forêt ?
- Prévoir les conversions nécessaires pour absorber les excédents ?
- Gérer les ressources rares ?

« La ville est au coeur de l'aménagement du territoire... la ville est aussi de l'économie ⁴⁷ ».

⁴⁴MASSE. P l'Univers Rural de la Planification PUF 1968, P63.

⁴⁵QUERMONNE. J.L – IEP – Grenoble Aménagement du territoire et développement régional Doc Fr 3t 1965, 1968 et 1970).

⁴⁶cf MONOD et WELL : l'aménagement du territoire : une morale de l'avenir. Architecture d'aujourd'hui 1967.

Trois niveaux :

l'Etat, la Région, l'Unité d'Aménagement.

L'unité idéale serait le canton, la délégation : en effet cette unité spatiale constitue une échelle idéale pour déterminer les secteurs ruraux.

Aménagement rural et aménagement urbain :

L'espace rural repose sur l'homogénéité⁴⁸ mais l'aménagement repose sur l'hétérogénéité. L'espace à aménager est polarisé, de ce fait constitue un espace économique, un espace de relation. C'est un espace périphérique ; c'est à dire dépendant de l'espace urbain, et hétérogène. L'espace rural n'est pas un système clos, il vit en symbiose avec le système urbain qui le domine et le polarise. C'est pourquoi il n'y a pas d'espace rural mais d'espace ruraux. L'aménagement rural ne peut se concevoir qu'en relation et en fonction de l'espace urbain, d'où le rôle dévolu aux communications qui ne connaissent guère de frontières. L'aménagement se fait à partir de ces points forts (urbains ou agricoles) qui constituent l'armature urbaine (hiérarchie exprimée en terme de domination solidarité, complémentarité). L'espace rural sera le substrat, irrigué, mis en valeur de l'armature (ce qui soutient) et l'aménagement rural ne peut passer que par l'aménagement urbain tout court.

Il serait absurde de gaspiller les ressources qui seraient éparpillées sur des milliers de village ou de bourgs :

- L'aménagement rural n'est pas le synonyme de l'aménagement agricole.
- L'agriculture est insuffisante pour fournir une base d'aménagement.
- Certains équipements de plus en plus nécessaire exigent un rayon de plusieurs dizaines de milliers de personnes et exigent un certain seuil : lycée, hôpital, industries...
- Les coûts des équipements sont prohibitifs

Le seuil d'intervention est de 20.000 habitants (Plan Shiller de la RFA INTENSIVIERUNG UND KOORDINIERUNG DER REGIONALEN STRUKTUR POLITIK), la CEE fixe à 30.000 habitants.

En pays sous-développés le seuil peut être fixé à 10.000 habitants de préférence, le pôle d'intervention doit être un chef lieu de commune rurale : délégation, canton...

Le rayon d'action doit correspondre à une population située dans un rayon de 25 km 7500 km² : soit 80 en Tunisie au maximum. C'est pôles d'intervention, une fois équipés, peuvent accéder à l'armature urbaine du fait même de l'introduction du mode de vie et modèle de production urbain.

- Le secteur rural 180 km² d : 27 hab/km² = population : 5000 habitants.
- 13 communes, rayon d'action : 7,5 km²
- Services quotidiens 5-15 km²
- Travail, loisirs quotidiens
- Services hebdomadaires 30 km²
- Loisirs hebdomadaires 100 km²

⁴⁷O. GUICHARD (Aménager la France).

⁴⁸F. PERROUX.

Chapitre 13

Problématique de l'espace local

Développement et aménagement de l'espace local

Depuis une quinzaine d'années **le local a tendance à émerger et occupe de plus en plus les devants de la scène** tant au niveau académique que celui des acteurs internationaux (ONG, Bailleurs de Fonds, Organismes onusiens et internationaux, Banque Mondiale...) et nationaux et s'est transformé en **un véritable slogan, un leitmotiv stratégique et un enjeu pour contrôler, maîtriser et organiser l'espace et le(s) territoire(s)**.

Cette émergence du local apparaît, d'un côté comme **une réaction** aux échecs des constructions régionales et nationales parfois, à l'impasse du développement global et aux illusions tendues par les modèles adoptés; de l'autre comme **une récupération** d'un terrain qui a été au début battu en brèche par une rationalité fondatrice d'un certain ordre.

L'objet de ce papier est **d'éclairer certaines problématiques du local** en termes d'analyse du local, du développement et de l'aménagement local. Notre propos n'est pas ici d'analyser toutes les dimensions du problème local mais de **tracer quelques repères problématiques**.

I - LES TROIS PROBLEMATIQUES DU LOCAL

On peut distinguer au moins **trois problématiques du local** qu'on essaiera d'élucider dans les paragraphes qui suivent : 1 - La problématique territoriale, 2 - La problématique idéologique, 3 - La problématique méthodologique.

1 - La problématique existentielle et territoriale:

Spatialité et territorialité

C'est **un paradigme existentiel** qui sous-tend cette manière de poser le problème du local dans la mesure où le local est **ce cadre de vie le plus intime et le plus proche** à l'individu et à la collectivité imprégnant toutes les sphères de la quotidienneté et formant l'espace de vie, l'espace relationnel de base. Cette problématique se fonde sur la notion de territorialité qui est différente de celle de spatialité et sur lesquelles on doit s'y attarder un peu.

a - Territoire et espace : la conscience et l'essence

Le territoire est cette étendue chargée de sens et de symbolique **qui incorpore le temps** et l'histoire. Le territoire est cette **appropriation de l'espace**, cette **symbolique** qui conduit inéluctablement à **des enjeux** sociaux, politiques et économiques et de là à **des conflits**. C'est aussi **cette entité symbolique qui peut ou non avoir une base juridico-administrative** (Etat, Collectivité locale ou régionale,...), donc une appropriation et une production idéologique.

Le territoire est "*un espace approprié avec sentiment et conscience de son appropriation*" (in Les mots de la géographie, 1993, R Brunet), il est pour ce qu'est la conscience de classe par rapport à la classe. Le territoire renvoie à **la notion de communauté** dont la légitimité et l'autorité se mesurent par ses capacités de défendre l'intégrité spatiale et d'organiser son territoire. C'est une notion juridique

(Etat., Commune...), sociale (tribu,...), culturelle et affective (Quartier, Houma...) à la fois; elle exige **des sentiments d'appartenance et d'appropriation à la fois**. Le territoire est l'expression de la socialisation de l'espace et ne peut être que collectif, il exige identification et appropriation à travers un processus socio-culturel circulaire liant l'histoire (le temps), le groupe et l'individu .

Cette appropriation conduit à **une (retro-projection) projection sur, dans et à travers l'espace** et est porteuse d'enjeux, de stratégies, de contre-stratégies et de conflits inévitables qui transforment l'espace (au singulier) en territoires (au pluriel).

La communauté "existe avant tout par le contrôle d'un territoire plus ou moins disputé, soumis à des empiétements (C. Bataillon). L'impératif territorial **est un instinct sensiblement aussi primitif et aussi puissant** (chez l'homme) que celui de la sexualité ou de la vie. Le territoire fait partie de la vie et est formé par cet espace approprié sans lequel la vie des individus et des groupes s'avère difficile voire impossible (M Falque, 1974). **L'appropriation est à la fois, le but, le sens et la finalité de la vie sociale** "sans laquelle il peut y avoir de la croissance économique-technique mais pas le développement social. (H Lefevbre 1966), de l'amélioration des conditions de vie locale mais pas de développement local dans la mesure où **il n y a pas de créations de formes sociales et de rapports sociaux sans création d'espaces appropriés, c'est à dire des territoires**.

Développer le local, aménager le territoire local , c'est prendre en compte la territorialité des habitants en tant que communauté et individus à la fois ?. La moindre transgression est porteuse de conflits et de déterritorialisation contribuant à transformer les territoires en des espaces-supports.

Parler de développement territorial, c'est prendre un parti existentiel au détriment du parti productiviste et fonctionnaliste, c'est privilégier le cadre de vie et l'aménagé.

b - Les principes de la territorialité

On peut citer au moins **six principes** qui fondent et guident le développement territorial :

1 - **L'équité** qui se situe à trois niveaux : territorial, social et chronologique (entre les différentes générations), il s'agit de rompre le schéma centre-périphérie et réduire les disparités même si les écarts doivent subsister (pour la dynamique même du système), assurer l'équité sociale et respecter l'écodéveloppement afin de ne pas hypothéquer l'avenir par une utilisation actuelle irrationnelle ou trop pernicieuse et peu soucieuse d'un futur souvent très proche.

2 - **La croissance endogène** qui s'exprime par un développement conforme aux ressources locales mobilisées ou à mobiliser et une prise en charge locale de ce processus

3 - **L'autonomie territoriale** qui est la condition et la finalité même du développement territorial qui sous-tendent le développement endogène.

4 - **Une organisation territoriale auto-centrée** dont la finalité est de répondre avant tout aux besoins locaux de différentes formes (production, subsistance, symbolique, culture, affection, pouvoir, division du travail, statuts...).

5 - **La réhabilitation constante de l'habitant avec son espace** pour en faire un territoire ce qui nécessite l'aménagement permanent de l'espace local et l'adaptation permanente des deux parties du couple habitant-territoire en fonction de techniques appropriées et maîtrisées.

6 - **Une maîtrise locale des techniques utilisées** dans les processus de production, d'organisation et d'aménagement territorial sans laquelle toute intervention dans l'espace local devient une intrusion et pouvoir extra-local.

Il se trouve que l'évolution récente des organisations spatiales s'est acheminée **des territoires locaux communautaires** souvent jointifs, fortement soudés, organisés et rapports conflictuels à **l'espace déterritorialisé**, plus vaste et stable, soumis à une logique lointaine qui n'a plus de liens avec le terroir, parallèlement à la naissance de l'Etat moderne et des formes de pouvoir extra-local, la centralité du paradigme fonctionnaliste et productiviste où la spécialisation matérielle a chassé la territorialité symbolique au nom des rationalités les plus diverses : le nationalisme, l'efficacité ou la légitimité...

Le malaise qui est né depuis le début des années 1970 suite au caractère excessif accordé à la matérialité et à la déterritorialisation de toutes formes et à l'évacuation parfois totale des cadres de vie dans l'organisation spatiale, les expériences de développement et les opérations d'aménagement vont donner lieu à **un phénomène de retour au(x) territoire(s)**.

c - Du territoire à l'espace : la déterritorialisation

ou le passage des territoires au territoire

Sans faire l'apologie des formes traditionnelles d'organisation spatiale, les communautés maîtrisaient bien, contrôlaient merveilleusement leur espace et **disposaient de véritables territoires** qui sont proie aux relations conflictuelles sur les marges au gré des rapports de forces entre communautés voisines et des liens d'alliance tissés. A ce niveau, espace de vie, espace de travail et espace d'identité se confondent pour former le territoire qui est l'objet d'un contrôle serré et se trouve chargé de symbolique. C'est ainsi qu'on trouve l'espace tribal, villageois ou de quartier dans les villes (Hara, Houma...). **La notion de terroir requiert ici tout son sens** et véhicule cette intégration entre l'espace de vie et l'espace de travail, entre la fonction et la forme.

C'est avec l'émergence de l'Etat moderne avec ses formes de domination interne (formation de l'Etat-Nation, Nationalisme, unification et libération nationales...) ou externe (colonisation, impérialisme, économie-monde, DIT...) que commence l'éclatement des territoires et on assiste à **une véritable déterritorialisation (= déstructuration)** des formes d'organisations secondaires ou pré-capitalistes (tribu, famille, notabilité, organisation corporatistes...).

L'émergence du Territoire (national, T en majuscule) **s'opère à travers la déterritorialisation**, elle s'effectue par la défection des territoires, leur négation, voire leur déstructuration. Le pouvoir ne se départage guère et un pouvoir qui émerge, fonde sa légitimité sur l'appropriation d'autres territoires et **la formation de l'Etat est passée par la dérégionalisation même si on crée la région**, le département ou le gouvernorat qui ne sont que l'émanation du Centre, des formes de centralité avant d'être l'expression du local..

Le problème est encore plus critique dans les pays en voie de développement (PVD) où **la formation de l'Etat-Nation s'est opérée par la négation et la déstructuration rapide et parfois très brutale des formes antérieures d'organisation socio-spatiales** qui lui ont donné souvent naissance et qui forment désormais des contre-pouvoirs; au nom de l'unité nationale et de l'intérêt du pays tout en exploitant les failles et les subtilités selon les circonstances. Les luttes de libération, les conflits au sein des leadership, les interférences voilées et dévoilées lors des élections locales ou centrales sont là pour montrer que structuration et déstructuration vont de pair et sont loin d'être achevées quelques décennies après les indépendances.

C'est ainsi que **la régionalisation se trouve souvent battue en brèche en l'assimilant aux dissidences régionalistes entravant la construction nationale, une hérésie face aux défis extérieurs**. Les territoires tribaux se trouvent même découpés, subdivisés et départagés souvent entre plusieurs unités administratives dans le but de détruire la structure et l'assiette spatiales des contre-pouvoirs locaux, de construire un autre ordre sur les désordres périmés, à faire émerger une nouvelle territorialité reconstituée à partir de fragments de territorialités désuètes.

d - De l'espace au territoire :

La réhabilitation du local et de la territorialité

C'est l'échec des schémas globalisants, centralisés et univoques d'un côté, les déséconomies de la concentration et de la centralisation et la pérennité des déséquilibres et des disparités spatiales de l'autre côté qui vont donner lieu à l'émergence de la dimension locale dès le début des années 1970.

Le localisme est né à la suite des échecs cuisants des théories du développement global qui ont prévalu jusqu'à la fin des années 1960. Il se caractérise par **une attitude culturelle négative** à travers le rejet des valeurs industrielles, des schémas uniques de développement et du modèle occidental qui est passé pour la seule issue; la critique de la notion capitalistique des besoins, le refus de confondre industrie-développement, la négation des théories du développement périphérique et l'échec de la vision quantitative du développement....

La réhabilitation du local exprime en effet, **la réhabilitation du cadre de vie**, la place de plus en plus importante accordée aux **formes participatives** dans les opérations d'urbanisme et d'aménagement menées le plus souvent au nom de l'efficacité perdue des formes d'intervention centralisées, homologuées et imposées menées au nom de l'efficacité technique et éviter le refus et de là l'échec qui sanctionne souvent la plupart des opérations menées par le Centre et les Départements techniques sectoriels.

Tous ces facteurs ont contribué à mettre au devant de la scène le localisme et la notion de territorialité qu'il convient désormais de recréer et de re-constituer après l'avoir détruit. **Le territoire devient un élément constitutif du développement et la ressource fondamentale des nouvelles formes du développement.**

Cette problématique territoriale, existentialiste est aussi **une problématique environnementaliste** qui se fonde sur le rapport étroit entre l'homme et son milieu et qui fait que l'individu est le produit de son milieu, les formes spatiales sont le produit des données locales et que **tout développement local est forcément différentiel et que la différence fonde la globalité de ce développement local.** On retrouve ici **l'éco-développement** et ce qu'on appelle par pléonasmie **le développement durable.** Quel paradoxe !.

2 - La problématique idéologique et le localisme

Sur un autre plan, **le localisme correspond à un mouvement revendicatif** qui s'est développé à la suite du nivellement des spécificités, des mécanismes de normalisation du pouvoir central et des formes de négation même de l'identité par les pouvoirs extra-locaux et extra-territoriaux. Il correspond ainsi à **une véritable idéologie** qui s'est développée dans les interstices de l'idéologie centralisatrice, il accorde **des vertus éminentes à la gestion de la vie locale par les habitants eux-mêmes et à l'autonomie locale.**

Les besoins qualitatifs s'expriment par des exigences de qualité de vie notamment en matière de cadre de vie et la découverte d'identités culturelles considérées auparavant comme mineures, ils deviennent ainsi des poches de résistance à l'homologation dominante.

Le localisme des années 1980 n'est plus un phénomène marginal, il élabore les bases du développement local et les traduit en termes d'aménagement du territoire d'où la distinction entre territoire et territorialité et reprend l'idée de **relation directe entre le mode de production dominant et ses articulations locales dans les sociétés anciennes.**

La territorialité est une modalité concrète d'accès à l'utilisation de l'espace et à l'appropriation de la ressource-sol. Il en découle la divergence et la contradiction inévitables entre territoire et territorialités. C'est **l'utilisation non destructive des ressources qui assure la co-présence de plusieurs territorialités sur le même territoire** permettant aux sociétés locales d'utiliser les points fixes de la maille spatiale (eau, routes...) et de sauvegarder les chances, les potentialités et les ressources pour les générations futures. On retrouve ici les notions de **l'éco-développement et du développement durable ou soutenable.** Cette dimension futuriste n'est cependant possible que lorsque la communauté maîtrise, organise son territoire et assume **sa propre reproduction** en transformant son territoire (espace approprié) en territorialités.

La revalorisation du local et des sociétés locales passe par la rupture avec le mode d'acculturation **en privilégiant la diversité**. Les concepts de protection du milieu, de communauté, d'approche globale de l'écosystème local changent de sens ce qui **ne signifie pas contradiction entre localisme et globalité**. Dans ce cadre, **des notions clefs** deviennent centrales comme: le terroir, l'histoire locale, la culture locale et le recentrage du local qui n'est plus marginalité mais **centralité en devenir**, c'est **une nouvelle vision de la globalité émergente**.

Le localisme émerge comme **une réaction** au processus de modernisation normalisée sous forme **d'intervention d'urgence et d'aide** dans les zones à problème ou en crise, à la vision quantitative de la croissance de la production agro-alimentaire qui a conduit à la réduction de la variété biologique, au traitement chimique de l'agriculture et aux effets néfastes sur un environnement souvent précaire...

Devant ce mouvement revendicatif qui a pris parfois, notamment dans les pays industriels, des formes dures, **le pouvoir central va tenter de récupérer le processus, le désamorcer et le devancer même** en préconisant le développement local, la vie associative, la multiplication des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et des projets de développement local.

L'aménagement et le développement locaux **sont l'expression de ce désir intense de vivre et travailler dans le pays**, un tel désir se trouve relayé et appuyé **par la volonté de l'Etat de disposer de relais** et aux ONG de **court-circuiter ce dernier!**. Si la planification a une connotation économique où la dimension humaine n'est souvent qu'un moyen, **le développement et l'aménagement locaux ne peuvent avoir qu'une finalité humaniste** quelque soit le contenu de cet humanisme où toute action volontaire sur un espace donné suppose que celui-ci soit pris en compte et préalablement reconnu dans ses particularités irréductibles!.

3 - La problématique technique et méthodologique,

De la dévalorisation à la revalorisation du local

* **Au niveau intellectuel**, le ton était **aux schémas globalisants** de développement et d'aménagement et **on combattait même le localisme** au nom de l'unité nationale, de l'intérêt national et collectif et des dangers du régionalisme. C'était le temps des industries motrices, des schémas socialisants, de la planification centrale et des organisations territoriales....

* **Au niveau technique**, c'est le ton à la centralisation, **la normalisation des schémas** et le développement sectoriel des compétences ce qui laisse peu de place aux locaux et donne l'essentiel des pouvoirs aux instances techniques : la grande hydraulique, les pôles de développement, les bâtiments civils (lycées, hôpitaux), l'habitat rural, les offices et les sociétés nationales sont autant de champs de redéploiement du pouvoir central et des formes de recul du pouvoir local **au nom de l'efficience technique..**

* **Au niveau socio-culturel**, la centralisation et la normalisation passent par **le transfert du pouvoir et du savoir** du citoyen qu'il soit paysan ou artisan vers le technicien et la bureaucratie avec **une véritable dévalorisation des savoir-faires populaires, des cultures et des techniques locales** (agricoles, culinaires, construction, petite hydraulique...) qui passent pour être désuets, archaïques qu'il convient d'abandonner et anecdotiques alors qu'elles ont été le fruit de multiples adaptations entre l'individu, la communauté et le cadre de vie au biais du technique et du culturel. Les exemples des jessours, de la petite hydraulique, mesqua et manqua, les matériaux locaux de construction (petite brique, chaux, voûte, troglodyte...) sont autant de formes d'adaptation et d'adoption dévalorisées au nom de la normalisation.

L'échec des techniques de pointe, à commandes centralisées entre les mains de spécialistes, à répondre à certains besoins les plus élémentaires parfois des communautés locales a permis de prendre

conscience de **l'intérêt du retour aux techniques et aux savoirs locaux**, au savoir paysan, artisan, culinaire. Parfois, c'est **la dimension financière** (coût, exploitation en tant que produit touristique) qui a été à l'origine de ce courant de revalorisation de certaines techniques locales (construction, isolation, adaptation au climat...) ou appropriées (énergie, matériaux locaux...) alors que **la dimension culturelle** de muséification a été derrière les efforts de conservation ou de restauration d'autres techniques et de savoirs dont on cherche à mettre en relief la rationalité et les vertus qu'on ne trouve plus dans les techniques les plus modernes.

Le problème de l'échelle n'est pas étranger à la question locale dans la mesure où elle a, longtemps, permis de justifier les schémas globaux et généraux tant au niveau national que mondial et le refus des solutions locales et différenciées suite à **la dissociation entre le contexte local et les problèmes posés, la communauté et son territoire et suite à un paradigme gestionnaire de l'espace.**

Il n'en demeure pas moins que c'est **aussi l'échelle qui va au centre de la reconsidération du local comme échelle pertinente de solutions aux problèmes posés aux communautés** suite aux échecs consécutifs au nivellement du local et de ses spécificités et au système généralisé d'homologation. **Chaque échelle a sa pertinence propre** et les problèmes posés à l'échelle locale ne peuvent être résolus qu'à ce niveau, même si **l'échelle des raisons antécédentes est souvent différente** (plus vaste) **de l'échelle des effets et des faits.**

Cette pertinence de l'échelle fait que les méthodes adoptées et préconisées sont différentes et à la pertinence théorique des schémas généraux va se substituer **une pertinence empirique qui se dégage du terrain et de l'approche rapprochée et contextuelle.**

4 - L'émergence du local ou la rencontre des trois problématiques Terrain de récupération et récupération du terrain

Révision de schémas centralisés, réhabilitation du cadre de vie, revalorisation des techniques locales et développement des formes participatives se rejoignent pour donner un coup de fouet au local. Ainsi, on assiste tant dans les pays industriels que ceux en voie de développement à tout un arsenal de mesures dont on peut citer :

- **La mise en place des formes et des règles de participation et d'association** des populations locales concernées.

- **L'élaboration de l'arsenal juridique** des enquêtes publiques, de l'aménagement concerté, des contrats de pays et de régions, des compétences de communes sur leur territoire (Loi organique des Communes de 1975 en Tunisie, conseil régionaux et locaux de développement...).

- **La dimension technique** des techniques appropriées et/ou locales, des matériaux locaux tout en mettant en relief les avantages énergétiques, acoustiques, thermiques et économiques (coût moindre).

- **La dimension intellectuelle du localisme** avec la fameuse formule "*small is beautiful*" de Schumacher, du développement de la PME, PMI, de l'informel mis en cause au début puis réhabilité tant au niveau international que national... Enfin, l'échec puis le refus de normalisation et la nécessité de prendre en compte des spécificités propres à chaque communauté ou groupe vont conduire à prôner la différenciation et le sens de l'échelle.

- **La dimension écologique** à travers l'insertion dans le milieu, le respect de la nature et de l'écologie, l'harmonie avec le paysage, l'équilibre avec le milieu local ou naturel avec les années 1980-1990.

- Enfin, **la dimension institutionnelle** avec les Organisations Non Gouvernementales (ONG), qui deviennent de plus en plus le vecteur principal devant le désengagement de l'Etat ou son incapacité à embrasser le local et la marginalisation de la communauté et de l'habitant.

Cette émergence du local correspond, en fait, **une récupération du terrain et un terrain de récupération** et d'encadrement des populations locales.

II - LES AMBIGUITES ET LES ENJEUX DU LOCAL

L'émergence du local renferme cependant des ambiguïtés, véhicule des enjeux, génères des conflits et voile des stratégies. L'espace local devient le lieu d'intervention de nombreux acteurs extra-locaux dans le but d'un contrôle plus élevé de l'espace local donnant lieu à la revalorisation du local et l'hétérogénéisation socio-spatiale locale en cultivant les différences locales au nom du développement local et en donnant plus de prérogatives aux communautés locales pour l'aménagement de leurs espaces; enfin à travers la dissolution du local dans le tissu relationnel du système extra-local.

1 - Le local : une échelle spatiale à définir ?

On peut se demander **où commence et où s'arrête le local** ?. La réponse n'est ni évidente, ni simple ou facile et il n'y a qu'à parcourir la littérature consacrée au local et au développement local. L'échelle concernée va du petit quartier urbain ou du périmètre irrigué jusqu'à l'échelle nationale pour signifier ce développement endogène...!. C'est un véritable fourre-tout à tel point que la limite entre des mots-clefs pour le géographe comme **pays-local-région** devient dénuée de sens : le terme de pays comme celui de local signifient terroir et finage comme ils signifient nation.

Le local est ce qui a trait **au lieu**, ce qui se rapporte à **un espace réduit**, à la dimension locale des faits sociaux, politiques et économiques (un mot local, des coutumes...). N'est-ce pas là une note du pouvoir de la Capitale, dotée d'une fonction normalisatrice, face au local et aux territorialités ?.

Le local est **cette échelle spatiale à la dimension humaine**, de la vie quotidienne et qu'une communauté peut maîtriser, contrôler et organiser. Le local est **cet espace de vie qui relève du quotidien**, de l'espace relationnel de base que génère un individu et imprègne la vie collective. Le local est cette échelle spatiale intimement liée à **la notion du cadre de vie**, c'est l'espace approprié et d'identification d'**une communauté**. La décomposition des communautés et leur dé-structuration ont abouti au relâchement du local et à terme au développement du localisme comme réaction et revendication d'identité et de spécificité

2 - Le local : Le terrain d'échec ou l'échec du terrain !

Le local est souvent conçu comme **cette sphère où le centre a échoué à prendre en main la vie locale** et a senti la nécessité d'avoir **un relais**, cet espace où le pouvoir a besoin d'une relève, d'une prise en charge au nom de la responsabilisation parallèlement au mouvement du désengagement progressif de l'Etat-Développeur, de l'Etat-Aménageur et de l'Etat-Providence qui ont été l'apanage des années 1960-1970.

Le local est cette sphère socio-spatiale que le pouvoir central ne veut plus contrôler directement du moins, au nom de l'efficacité, de la rentabilité et de la sociabilité et c'est **l'Etat même qui va encourager le développement local** par différentes formes qui vont de la promotion de la vie associative, aux formes participatives de développement, à l'animation locale (rurale ou urbaine) jusqu'aux projets de développement local intégré ou non. N'est-on pas là devant **un biais de pouvoir** ?.

La déconcentration constitue un exemple indicatif de cet interface local-central, elle tente de limiter **la concentration excessive des activités** dans les foyers à avantages comparatifs élevés et les déséconomies suite à la force agglomérative, aux économies externes et d'échelle. Elle constitue aussi **un moyen pour limiter les inégalités régionales et locales**. C'est en ces termes qu'on présente

souvent la déconcentration, elle s'imposait même comme **une nécessité nationale impérative avant d'être locale**.

Mais, **la déconcentration représente aussi un des moyens pour disperser la force du travail et affaiblir les mouvements ouvriers** contrairement aux patrons qui connaissent bien leur position dans le système productif et de pouvoir. Une bonne partie du personnel travaillant pour les grandes firmes se trouve dispersée dans de petits établissements autonomes, dispersés et localisés selon une stratégie spatiale précise que seuls les tenants du pouvoir maîtrisent et contrôlent.

On est là au niveau de **l'articulation du local-extralocal**, à la fois revendiquée par les **locaux** au nom de la modernisation, de l'emploi et du développement **mais aussi préconisée par les pouvoirs extra-locaux** pour maîtriser de loin, et aux moindres frais, les espaces locaux. N'est-ce pas là l'antipode du local, du développement local ?

La question locale n'est posée, souvent, qu'en termes nationaux, en termes de localisation rentable, de régions en crise, d'équité nationale ou de solidarité. La déconcentration de l'exécution et de la production s'est souvent manifestée par **une concentration sociale et spatiale accrue des pouvoirs** : on ne peut donner que ce qu'on peut mieux contrôler, indirectement et de loin !

3 - Le piège du développement participatif local

L'échec des projets longtemps conçus dans les bureaux et plaqués sur les réalités locales a conduit à prôner les formes participatives du développement en associant les concernés aux projets que ce soit dans les plans d'aménagement ou à travers les projets d'animation et de développement locaux. **La difficulté de la lecture et de l'analyse de l'espace** fait que les gens ne se rendent souvent compte qu'ils ont été dupés ou piégés qu'une fois les travaux ont été achevés et les changements devenus irréversibles si bien **qu'on n'hésite plus à procéder à la concertation et faire associer les populations locales concernées** par un projet donné dans la mesure où **les objections sont souvent très rares et faciles à éluder** et battre en brèche par le biais du technique, au nom de la rationalité et/ou de l'intérêt collectif.

Le peu de crédibilité, le dérapage des réalisations et le caractère ambitieux de la plupart des projets et des plans font que souvent on n'accorde pas l'intérêt nécessaire à la prise des décisions. **La concertation a ainsi les effets escomptés de part et d'autre** : les locaux y trouvent un peu d'air frais tandis que le pouvoir central y trouve une légitimité et y trouve une soupape de sécurité tout en ne reculant pas d'une pouce alors que les ONG et les autres acteurs y trouvent une matière de travail et d'investigation.

Dans une société non ou peu démocratique où le pouvoir est univoque sans contrepartie suffisante, **la concertation joue à contresens et favorise les mieux situés dans le système socio-politique** (national et local, ce qui est parfois encore plus subtil), qu'ils soient influents, les mieux ou les premiers informés des actions et des décisions envisagées alors que le simple citoyen **se trouve pris au piège de la concertation** dont la finalité devient la récupération et l'adhésion des locaux. **La concertation devient un élément central même dans le calcul de rentabilité économique du projet** (ce qui est acquis pour la rentabilité socio-politique) !.

4 - Le local : échelle de pertinence et pertinence de l'échelle

Deux finalités antagonistes sont en présence et correspondent à deux stratégies différentes: **la finalité productiviste** privilégie **la croissance, la spatialité, la petite échelle**, la dissymétrie et l'inégalité, la concentration et **la dimension économique** tandis que **la finalité existentielle** privilégie **l'équité, la territorialité, la dimension socio-culturelle, la dispersion et le local** (l'habiter, le quartier, le terroir...), **le cadre de vie et l'homme-habitant**.

Le choix d'échelle est une question politico-idéologique même si le lien n'est pas toujours clair alors et qu'il est souvent présenté comme un problème technique et neutre assurant ainsi **le transfert du contrôle socio-spatial de la communauté à l'Etat** et ses représentants techniques et ses acteurs socio-politiques. L'échelle n'est pas seulement un problème technique, **elle est d'ordre stratégique**: privilégier une échelle c'est adopter une problématique donnée de développement et d'aménagement .

Ces diverses ambiguïtés sont en fait porteuses **d'enjeux qui sont souvent voilés** et le localisme constitue un enjeu de taille pour l'individu, la communauté et l'Etat.

5 - Intégration, extension de l'assise spatiale et centralisation

L'intégration constitue un des mots d'ordre de l'aménagement et du développement, elle couvre plusieurs dimensions: **l'intégration des activités économiques, l'intégration spatiale, l'intégration sociale et l'intégration homme-espace...**

L'idée d'intégration est très séduisante dans la mesure où elle passe, souvent, comme la condition sine qua non du développement et de l'aménagement. Elle cache cependant une stratégie : **envahir toutes les sphères de la vie sociale et économique par le biais de la spécialisation-complémentarité et de là, élargir l'assise spatiale et sociale du mode de production et créer des liens irréversibles d'interdépendance.**

Cette intégration va de pair avec **la centralisation progressive et l'affinage des fonctions de décision et d'encadrement** même si on a tendance à reléguer certaines tâches d'exécution et de préparation aux régions et aux collectivités locales et qu'on leur accorde certaines autonomies financières ou juridiques ou qu'on les dote de lois organiques...

La spécialisation croissante des espaces et des lieux, au nom du développement local, peut avoir pour finalité **une performance plus grande et une intégration croissante des sous-parties** à l'ensemble, elle a pour pendant la complémentarité inter-espaces et la perte d'autonomie des sous-parties: **à une autonomie de la gestion (parfois formelle) correspond une dépendance fonctionnelle accrue!**

6 - Cohérence, normalisation et le transfert de pouvoir

L'Etat, au nom du développement et à travers l'aménagement, **normalise la société et les besoins aussi bien actuels que futurs.** Au nom de la cohérence d'ensemble, l'Etat se donne **cette fonction de normalisation sociale et d'homologation spatiale** et justifie même l'action sectorielle au nom de l'efficacité et de la rationalité (technique, économique, intellectuelle...). On assiste ainsi, à **un transfert de compétences du local vers les instances centrales** (les organismes techniques et sectoriels): départements, agences, sociétés nationales et offices... C'est le cas de l'industrie, de l'agriculture, de l'assainissement, de la pêche, de l'artisanat ou du tourisme...

7 - Démocratie, participation et voilement

La reconnaissance du local et le développement du local constituent, pour les collectivités locales et la société civile, **l'aboutissement de tout un processus revendicatif de reconnaissance des spécificités locales** (naturelles, historiques, culturelles...), une réaction du terroir à la normalisation et à l'homologation du Centre..

C'est aussi **un moyen de l'Etat pour cultiver la diversité locale même**, pour nouer les antagonismes locaux et dénouer la contradiction local-central à travers la création d'entités administratives locales comme les délégations, les communes ou les comités de quartier même si la

diffusion d'un tel appareil contribue, sans aucun doute, à rapprocher davantage les équipements et les services de la population... Au niveau urbain, **le brassage social est recommandé** à travers la cohabitation sociale, le glissement de certains projets vers des couches plus solvables, l'habitat mixte et le rééquilibrage inter-zones dans les grandes villes. **L'espace périphérique devient l'enjeu et le terrain de cette re-conquête socio-urbaine** par les forces en présence dans la mesure où il s'agit là d'un front d'urbanisation, d'un lieu de citoyenneté, de renouvellement et de reproduction, **d'un espace de redéploiement de territorialités et de médiatisation.**

La dimension participative requiert ici tout son intérêt dans la mesure où elle assure la prise en charge du local par les locaux tout en s'assurant leur adhésion en leur donnant même l'impression et le sentiment que le projet est le leur. **Le jeu démocratique peut avoir pour finalité, de voiler la dimension stratégique et idéologique des projets locaux et du développement local;** pour les locaux de **re-conquérir une partie d'un pouvoir local attaqué en brèches au nom du développement de cet espace local !.**

8 - Prise en charge, responsabilisation et désengagement

Le localisme constitue aussi **le moyen le plus sûr de permettre la prise en charge du développement local** par les populations, les ONG ou les bailleurs de fonds parallèlement au processus de **désengagement économique de l'Etat**, entamé depuis le début des années 1980 dans la plupart des pays, suite à la faible prise socio-politique locale et à la difficulté du contrôle localisé. Dans ce cadre, **la responsabilisation de l'individu et des collectivités locales joue un rôle central**, en leur donnant la responsabilité du développement de leurs territoires, charge longtemps revendiquée par ces communautés même si cette revendication n'arrivait pas souvent à s'exprimer explicitement.

Si **l'échelle micro-régionale** est souvent porteuse de développement local, elle est souvent absente au niveau des textes. **Le local n'existe que lorsque le central le tolère** (syndicat de quartier, coopération intercommunale, associations, PAU...). **Le développement local passe par la négation de la normalisation, le refus de l'homologation et la reconnaissance des spécificités** or standardisation et normalisation constituent le fondement même du pouvoir central. Le développement local s'exprime par **la création et l'appropriation de l'espace local**, de ce qui relève de la quotidienneté. Cette création de territorialité passe nécessairement par **des conflits** dans la mesure où, à la différence de l'espace, **tout territoire est objet d'enjeux.**

9 - Développement local et localisme du développement

Le développement local est **ce processus d'autonomisation des mécanismes de transformation du système socio-économique local** à travers **quatre vecteurs**: l'utilisation des ressources locales et un développement conforme à ces ressources, la capacité d'assurer l'accumulation localement, la capacité d'innovation, enfin la création d'interdépendances productives locales, inter et intra-sectorielles.

C'est une capacité quadruple qu'il convient d'acquérir: une capacité de transformer le système socio-économique, de réagir aux défis externes, de régulation sociale et de formation. **C'est la capacité locale d'innover** qui nécessite elle-même quatre éléments au moins: **la complémentarité, le partenariat, l'approche intégrée et le développement endogène.**

Le partenariat devient le moteur de ce développement local que ni l'Etat, ni les collectivités locales, ni les promoteurs privés ne peuvent assurer séparés et isolés. L'échelle si grande ne permet pas à l'Etat d'assurer un tel développement, la faiblesse des finances et de l'autonomie des collectivités locales ne leur permet pas non plus une telle tâche tandis que le mobile des promoteurs privés privilégie l'intérêt particulier. L'option humanitaire, technicienne ou sectorielle des ONG est souvent source de dérapages et de partialités. **Seul le partenariat entre tous ces agents de développement local est susceptible d'assurer un développement local harmonieux**, permettant la collaboration et

la coopération entre les acteurs locaux, le développement des initiatives locales et l'émergence de nouvelles opportunités d'investissement et d'activités.

Ce processus passe par **la création d'entreprises locales** sous forme de **réseaux interdépendants** tant à l'intérieur qu'avec l'environnement extérieur. Ces firmes locales se développent dans une seconde étape pour toucher la région et donner lieu en troisième étape à **l'émergence d'une structure de contrôle local** et en dernier lieu au **développement d'un véritable secteur local**.

La notion de **satisfaction des besoins de base est fondamentale** dans ce processus de développement local mais n'est plus suffisante dans la mesure où elle rejoint celle de l'action humanitaire d'urgence et d'aide tout en restant quantitative sans modifier les rapports de dépendance qui sous-tendent **le sous-développement local**.

Le sous-développement local est cette **non émergence de l'initiative locale**, inhibée par tout un réseau complexe de facteurs difficiles à rompre ou comprendre séparément, cette **désintégration spatiale** qui fait que les espaces sont plus liés à l'extérieur qu'aux espaces locaux et limitrophes mais aussi cette **non maîtrise totale de l'espace local**, de son organisation et de sa reproduction...

10 - Quelques nuances à faire

A la lumière des discussions qui se sont enclenchées à la suite de cette communication, nous avons jugé fort utile d'ajouter les remarques suivantes.

Il faut distinguer entre quatre termes qui ont été trop utilisés sans que la différence ne soit bien établie dans les esprits, ni dans les interventions: il s'agit du lieu, du milieu, de l'espace et du territoire. Si le lieu est l'unité la plus réduite d'une étendue qui peut être une usine, un quartier ou un sommet, le milieu a plutôt une connotation physique et écologique, l'espace fait intervenir l'homme et le contenu humain tandis que le territoire fait intervenir en plus la notion d'appropriation spatiale. Or nombre d'interventions ont souvent confondu les quatre concepts ce qui fait que le local devient une petite étendue ?.

L'espace local a été souvent pris comme un point de projection et de chute d'un projet étatique ou d'une ONG et rarement comme point de départ des divers projets, de redéploiement de stratégies locales concurrentes d'ailleurs (propriétaires, petits paysans, commerçants...).

L'échec d'un projet est souvent présenté comme une inadéquation or l'échec (ou la réussite) n'est, en définitive, que l'échec (ou la réussite) d'une stratégie et la réussite (ou l'échec) des autres stratégies ou contre-stratégies concurrentes ou alternantes à le contrecarrer si bien qu'il faut dévoiler souvent les stratégies en présence et non pas se limiter à l'analyse d'une stratégie. Si un projet a réussi, c'est parce que les autres intervenants y trouvent leur compte même s'ils n'apparaissent pas.

La dimension locale n'existe qu'à travers la dimension spatiale **si bien que les autres sphères et dimensions (sociale, culturelles, historique...) ne peuvent que s'insérer dans ce canevas spatial**.

A chaque espace correspond un agent déterminant ou primaire, les autres agents forment des agents secondaires **dont le rôle peut devenir très important à d'autres échelles**. C'est ainsi qu'au niveau de l'espace national, l'Etat constitue l'agent primaire, les autres intervenants comme les ONG, les promoteurs, les multinationales constituent des agents secondaires dont le rôle peut être très important au niveau régional comme est le cas d'un grand complexe industriel... L'espace local est l'espace où la communauté et l'individu deviennent les agents primaires même si l'Etat peut être omniprésent ou une importante usine **façonne l'espace. Il y a ainsi une totale correspondance entre échelle spatiale et agent** primaire et la négation de ce dernier ou son atrophie est la négation même de l'échelle en tant qu'entité organisante, organisée et appropriée

La relation entre espace local et pouvoir territorial est une relation organique **à défaut de laquelle l'espace se transforme en un simple milieu, lieu, une étendue physique...**

Il est intéressant de voir le mot pays signifier à la fois le terroir et la nation ce qui exprime le balancement du concept du local qui embrasse en réalité toutes les sphères allant d'un barrage, d'une zone à aménager ou à protéger jusqu'à l'ordre national !.

Il n'y a de local que du spécifique et du différent, et le développement local et l'aménagement local deviennent incompréhensible sans la reconnaissance du spécifique et de la différence ce qui nécessite une auto-reconnaissance et une auto-identification d'abord et une reconnaissance de l'identité par les autres. Ceci nous amène à la notion d'autonomisation et de démocratie spatio-culturelle.

On peut distinguer plusieurs approches du local, la définition du local et son découpage en dépendent fortement :

* L'approche physico-écologique **met l'accent sur la notion de milieu physique et d'homogénéité morpho-formelle débouchant sur un découpage physique de l'espace en unités locales comme le bassin-versant, la clairière...**

* L'approche culturelle **privilégie la communauté, sa culture, ses traditions, son histoire et ce qu'elle a de spécifique donne lieu aussi à un découpage en unités culturelles et socio-culturelles.**

* L'approche socio-politique **privilégie le pouvoir territorial et à ce niveau une communauté se définit et existe avant tout par et à travers le pouvoir qu'elle a sur son espace.**

Le concept de local est un concept de crise qui est né de l'impasse à laquelle ont abouti les modèles du développement global et les schémas globalisants et normatifs qui nient la différence, les nuances et les spécificités. C'est aussi le résultat de l'échec des expériences faites un peu partout dans le monde sous tous les régimes et dans de nombreux pays. C'est enfin le relais d'un Etat qui se désengage de plus en plus parallèlement au processus de mondialisation et ce relais ne peut être que le local. Il se trouve que souvent, ce sont ces concepts de crise qui sont plus opérationnels parce qu'ils émanent de la crise et ont pour finalité de la dénouer d'autant plus que tout concept naît d'une crise qui lui donne son acte de naissance dans la mesure où le concept antécédent ou parent n'est plus opératoire et il faudrait inventer, créer un nouveau concept. Dans ce sens, toute crise épistémologique n'est que bénéfique.

CONCLUSION : Pour réhabiliter le local

La réconciliation du local peut s'opérer grâce à **la réhabilitation du cadre de vie, du social et de la gestion démocratique de l'espace** en donnant plus de poids et de crédibilité aux collectivités territoriales. Ces collectivités expriment souvent le centralisme de l'Etat qui s'est donné les moyens de sa politique d'encadrement et on peut se demander parfois si **elles sont l'instrument d'une différenciation territoriale et d'une relative autonomie des territoires ou plutôt l'outil de la normalisation et de la domination du local par le central voire le mondial ?.**

A une logique de centralisation-redistribution doit succéder **une logique de décentralisation-recentrage** qui assure la régulation centre-périphéries, la prise en compte du cadre, de la qualité de vie et de l'aménagé.

Les études ont souvent montré que lorsque les concernés saisissent, à travers leur propre expérience, leur connaissance des lieux et de la mémoire historique collective, le lien précis et concret entre la quotidienne, les activités, le mode de production, les formes d'occupation et les rapports sociaux, les actions réussissent et les populations y adhèrent même si les bénéfices immédiats sont

réduits. **Il y a réticence lorsque les actions engagées négligent la dimension globale du terroir** qui apparaît comme la condition sine qua non pour l'action locale.

Le territoire devient un facteur de développement ? Le succès des actions locales ne réside pas dans le potentiel de croissance mais dans **la capacité des acteurs locaux et des concernés à atteindre un niveau de plus en plus élevé de maîtrise de l'espace et du territoire** qui ne peut résulter d'une simple juxtaposition de petites actions différentes. La notion du local nous renvoie à **la nécessité d'une mise au point de la notion de territoire et de territorialité, de ses fondements et de ses exigences** comme la différenciation, l'autonomisation, la maîtrise spatiale, l'appropriation, la prise en charge et la reproduction...

Parallèlement à la crise de la planification économique et de l'aménagement du territoire, a émergé **l'approche agro-écologique et territoriale** comme réponse à la problématique du local. Cette approche stipule, entre-autres, que :

i - L'organisation du territoire n'est pas une protection et une conservation mais **une défense active** puisqu'on ne peut conserver que ce qu'on ne transforme pas !.

ii - **La communauté est au coeur de tout** développement et aménagement local, ce qui exige **la participation active et responsable** et nécessite **l'autonomisation requise**.

iii - **L'utilisation de technologies appropriées**, adaptées aux conditions écologiques et économiques locales et **contrôlables** par la communauté.

iv - L'écosystème constitue le point de référence aux actions de développement, dont la transformation ne doit pas bouleverser les structures, les cultures et les équilibres. **La détérioration des conditions locales est liée à la destruction des ressources** opérée souvent par des acteurs dont les assises spatiales sont plus et c'est plutôt **un projet territorial qu'il faut envisager**.

v - L'analyse de l'efficacité des actions locales **en terme de capacité d'amorcer le développement et de maîtriser les transformations** et non pas en termes économique-financiers.

vi - Enfin, la problématique du local nous renvoie, en fait, à **la question du pouvoir territorial** si bien que les limites spatiales, les transferts de compétences et les conflits d'attribution ne sont, en réalité, que **l'expression organique et conflictuelle du pouvoir territorial**, ils ne peuvent être saisis, compris ou tranchés qu'en référence à ce pouvoir qui commande, désorganise et organise, déstructure, re-structure et recompose, conquiert ou revendique l'espace local. **La réhabilitation du local commence et finit par la réhabilitation du pouvoir local, elle nécessite une correspondance totale et une réconciliation entre le pouvoir et son espace.**

Chapitre 14

L'aménagement du territoire Quelques définitions

1- L'aménagement du territoire est « l'action volontaire et rationnelle d'une collectivité sur son territoire qui consiste à re-structurer l'espace, optimiser l'utilisation de l'espace et des ressources et mieux répartir la population en fonction de ces ressources afin de permettre le développement durable, assurer le bien être du groupe social et l'équité territoriale ».

2- « L'aménagement est cette restructuration permanente de l'espace sur une base de rationalité, d'économie et d'équité en vue du bien être du groupe ».
Amor Belhedi - 1992 : *L'aménagement de l'espace en Tunisie* ». PUT, FSHS, Tunis.

3- « L'aménagement est l'action volontaire et réfléchie d'une collectivité et surtout de ses dirigeants (et personnes relativement influentes) visant à mieux répartir sur son territoire de nouvelles activités économiques et culturelles, de façon à obtenir des progrès collectifs... ».
Yves Lacoste 2003 : *De la géopolitique aux paysages. Dictionnaire de la géographie*. A Colin, Paris, p.25.

4- « L'aménagement du territoire est par nature une géographie volontariste d'organisation de l'espace ».
Pascallon R – 1981 : « Redéploiement industriel et développement régional ». *L'Espace Géographique*, 1, p 76

5- « L'aménagement du territoire ne pouvant résulter, au total, que du désir intense de « vivre et travailler au pays ».
Pascallon R – 1981 : « Redéploiement industriel et développement régional ». *L'Espace Géographique*, 1, p 76

6- « L'aménagement du territoire est l'un des arts les plus complexes et les plus beaux... »
Lesourne J – 1979 : *L'analyse des décisions d'aménagement régional*. Dunod, Coll. Aspects de l'urbanisme, p. 240

7 – « L'aménagement volontaire, organisé et dirigé par les pouvoirs publics, c'est-à-dire celui que l'on baptise aménagement du territoire au sens étroit du terme, tente de corriger les déséquilibres engendrés par des décennies d'aménagement spontané ».
Derruau M – 1978 : *Initiation à la géographie appliquée*, Masson, p 39

8- La planification économique « a pour finalité : la production, le rendement, le revenu des investissements et l'aspect humain n'intervient que sous l'angle des moyens : main d'œuvre, capacité d'écoulement... ». L'aménagement « par définition a une finalité humaniste, quelque soit d'ailleurs le contenu de l'humanisme. »
J.L Morinière – 1975 : *L'organisation de l'espace d'un pays en voie de développement : le Cameroun. Cahiers Nantais* 9-10, 335p.

9- « *Tout aménagement, toute action volontariste sur un espace urbain suppose que celui-ci soit pris en compte et préalablement reconnu dans sa particularité irréductible* ».

Sautter G - 1982 : Introduction à « *Les grandes villes africaines* ». p.9, *Société Languedocienne de Géographie*, tome 16, vol. 1-2, pp.7-17.

10- L'aménagement est « *une politique volontaire de la part des pouvoirs publics, pour tenter d'agir sur l'organisation de l'espace, c'est-à-dire sur les rapports existant entre le fonctionnement de l'économie ou la vie des hommes et la structure de l'espace.* »

M Rochefort – 1976 : *Economie géographique et aménagement du territoire*. CDU-Sedes, 159p, p3.

11- « *La politique d'aménagement vise en particulier à redresser les distorsions nées de la concurrence et prendre à sa charge au moins une partie du coût de la réorganisation de l'espace en tant que cadre de vie de façon à assurer le renouvellement de la force de travail et des conditions de vie susceptibles de diminuer les tensions sociales* ».

M Rochefort – 1976 : *Economie géographique et aménagement du territoire*. CDU-Sedes, 159p, p5.

12- « *Les sociétés organisent leur espace et cette organisation qui a ses règles, est l'une des conditions nécessaires à leur reproduction en tant que sociétés* »

R Brunet 1980 : « La composition des modèles dans l'analyse spatiale ». *L'Espace Géographique*, 4, pp.253-265.

13- L'aménagement du territoire est « *l'action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire, ...* ». C'est aussi le « *résultat de cette action* »

Brunet R et al 1995, 29, *Les mots de la géographie*. 1994.

14- C'est l'action de *re-structurer* un espace donné en *exploitant les atouts et limitant les contraintes et les gaspillages* par une utilisation rationnelle de l'espace et des ressources, afin d'assurer le *bien être* du groupe social et *l'équité territoriale*..

Belhedi A – 1978 : *Politique et aménagement urbain*. Journée Géographique de l'A.G.T, FLSH, Tunis

15- L'aménagement est « *une projection géographique de la société de l'avenir permettant d'offrir à chacun un cadre de vie et d'activité décent dans un éclairage long terme permettant les décisions à court terme* (Belhedi A, 1978, op. cité).

16- L'aménagement du territoire est « *L'action politique ayant pour but d'harmoniser le développement des régions, de lutter contre les déséquilibres industriels ou culturels et les inégalités* »

Lexique des Sciences Soles. Dalloz, 7^e édition, 2000, Madeleine Grawitz.

16- « *On entend par aménagement du territoire, l'ensemble des choix, des orientations et des procédures fixés à l'échelle nationale ou régionale pour organiser l'utilisation de l'espace et même d'assurer notamment la cohérence dans l'implication des grands projets d'infrastructures, d'équipements publics et des agglomérations* »

Le Code de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme (Loi 94-122, du 28 novembre 1994), définit l'aménagement dans l'article 2.

17- « *L'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique* ».

Eugène Claudius-Petit, Pour un plan national d'aménagement du territoire, 1950

18- « *Aménager le territoire, c'est prendre conscience de l'espace français comme richesse et comme devoir* »

Edgard Pisani, Administration de gestion, administration de mission, *Revue française de sciences politiques*, n°2, avril-juin 1956, p. 315-330

19- « *L'aménagement du territoire est l'instrument d'une démocratie moderne (...) Une démocratie moderne doit être une démocratie virile. L'aménagement du territoire lui offre le champ d'action et la possibilité de son épanouissement. Ce n'est pas la politique d'un groupe, d'un gouvernement ou d'un régime. C'est l'œuvre de la nation, une œuvre permanente qui déborde les soucis immédiats. C'est la croisade de tous les Français pour la conquête et la construction de leur avenir. C'est l'expression nouvelle de l'esprit civique.* »

Philippe Lamour, *60 millions de français*, Buchet/Chastel, Paris, 1967, p. 287-288

20- « Se sont effondrées bien des certitudes. La ligne droite, par exemple, a cessé d'être rationnelle aussi bien par métonymie (rectification d'un ruisseau = destruction des biotopes = absurdité) que par métaphore (chemin de grue = déshumanisation = fausse route). Le régional, le vernaculaire, les particularismes ont cessé d'être passésistes ; ils émergent à l'actuel et revendiquent l'avenir. »

A. Berque, *Médiance de milieux en paysages*, Montpellier, GIP-Reclus, 1990, 163 p.

« *Par définition, le point de vue de la médiance réproouve tout aménagement allant à contre sens du milieu où il s'effectue ; c'est-à-dire tout aménagement qui négligerait :*

a) *La tendance historico-écologique de ce milieu.*

b) *Les sentiments éprouvés à l'égard de ce milieu par la société qui l'habite.*

c) *Les significations attachées à ce milieu par cette même société.*

La bête noire du point de vue de la médiance, c'est donc, évidemment, l'expert plus ou moins international aux convictions blindées, avec son harnachement de recettes passe-partout donc déplacées où qu'il les applique [...] Cela n'est pas de l'aménagement, c'est du déménagement de territoire [...] Ces déménageurs ne sont pas seulement sourds et aveugles, irresponsables au sens où ils jouent, naïvement ou cyniquement, les apprentis sorciers sur le dos des populations et des écosystèmes ; ils déménagent au sens où ils déraisonnent. »

A Berque, *Médiance de milieux en paysages*, Montpellier, GIP-Reclus, 1990, 163 p.

21- « *L'aménagement est l'ensemble des savoirs et des savoir-faire dont la construction et l'application servent à transformer et adapter volontairement des espace d'échelles (au-delà de celle du bâtiment isolé) et de types variés au bénéfice des sociétés qui les produisent et les occupent* »

Lévy J et Lussault M (dir.), p.61, Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. Bélin. 2003

22- « *Le besoin d'aménager le monde, région par région, est désormais un but de la vie politique* », p 9, Avant Propos, J Gottmann, Essais sur l'aménagement de l'espace habité. Edit Mouton & Co, Paris, 1966, 344p

23- « *La densité plus forte d'occupation crée un besoin de réglementation pour empêcher les proches voisins de se gêner l'un l'autre* », p 11-12.

« *La formation dense exige donc que la collectivité étudie et prévoie, éduque et pourvoie, réglemente et contrôle* » p 12, J Gottmann, Essais sur l'aménagement de l'espace habité

24- « *L'aménagement... se propose donc d'établir la justice dans la géographie* », p 23, J Gottmann, Essais sur l'aménagement de l'espace habité.

25- « *L'aménagement d'un espace politique ne peut se placer en dehors du processus politique* », p 28, J Gottmann, Essais sur l'aménagement de l'espace habité. Edit Mouton & Co, Paris, 1966, 344p

26- « *La justice se doit aussi de respecter le progrès là où il se produit et non de s'y opposer parce que d'autres régions peuvent en souffrir* », p 37, J Gottmann, Essais sur l'aménagement de l'espace habité. Edit Mouton & Co, Paris, 1966, 344p

27- « *L'aménagement de l'espace est un art, complexe et magnifique* ». p 337, J Gottmann, Essais sur l'aménagement de l'espace habité. Edit Mouton & Co, Paris, 1966, 344p

28 – L'aménagement du territoire est « *l'action et la pratique [...] de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques* »

Pierre Merlin, in A Ciattoni (dir.), La Géographie, Comment ? Pourquoi ? p33, 2005, Hatier, Initial.

Chapitre 15

Lexique de base de l'Aménagement du Territoire

A

Accessibilité : Aptitude d'un lieu à être accessible à partir des autres lieux, ensemble des facilités de transport et de communication qui caractérise un lieu donné.

Agence Foncière : Une agence dont la tâche est la mobilisation, l'aménagement et l'attribution des terrains pour la construction de logement (Agence Foncière de l'Habitat, AFH), de terrains industriels (Agence Foncière Industrielle, AFI) et touristiques (Agence Foncière du Tourisme, AFT), créé par la loi 73-21 du 14 Avril 1973.

Agence Foncière de l'Habitat (AFH) : Voir *Agence Foncière*.

Agence Foncière de l'Industrie (AFI) : Voir *Agence Foncière*.

Agence Foncière du Tourisme (AFT) : Voir *Agence Foncière*.

Agence Urbaine du Grand Tunis : Agence qui s'occupe de l'aménagement urbain de la Capitale, elle a remplacé à la fin des années 1980 l'ancien District de Tunis créé en 1974.

Aménagement du territoire : L'action de transformer un territoire pour permettre de satisfaire les besoins du group social. C'est l'action de re-structurer un espace en exploitant les atouts et en limitant les contraintes et les gaspillages par une utilisation rationnelle de l'espace et des ressources, afin d'assurer le bien être du groupe social et l'équité territoriale.

Aménager : Disposer, transformer, organiser un espace pour assurer une fonction, permettre un usage donné, améliorer une fonctionnalité ou un cadre de vie. Cf. *Déménager, Ménager*.

ARRU : Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine créée en 1981 (Loi 81-69 d 1^{er} Août 1981).

ASM : Voir Association de Sauvegarde de la Médina

Association de Sauvegarde de la Médina : Association qui s'occupe de la sauvegarde des noyaux anciens des principales villes du pays notamment à Tunis qui a été créée dès les années 1960 sous le parrainage de la municipalité pour restaurer, sauvegarder le patrimoine.

B

Bilan : Analyse qui permet de dresser les différents aspects d'une évolution, d'une activité ou d'un espace en mettant comparant les aspects positifs et négatifs en vue d'élaborer u diagnostic.

C

Centre de Vie : Centre de services au sein d'une zone industrielle qui fournit les services et les équipement nécessaires à la zone : maintenance, banques, assurances, restauration...

Centre Urbain : Centre destiné à jouer le rôle d'un centre secondaire d'une zone urbaine d'une ville pour desservir la population et alléger la concentration au Centre principal, c'est le cas du Centre Urbain Nord à Tunis qui a été lancé par le PRA de 1977 à Tunis.

CIAT : Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire. Comité créé par le Code de l'Urbanisme de 1979 et le COTU de 1994.

Coefficient d'Occupation du Sol : C'est le rapport entre la superficie bâtie, construite et la superficie totale d'une parcelle de terrain. Il définit la densité d'occupation (COS). Il diminue

du centre vers la périphérie, Il est généralement inférieur à l'unité (1) pour laisser place à la circulation, l'aération, les parkings et les servitudes.

Coefficient d'Utilisation du sol : C'est le rapport entre la superficie couverte et la superficie bâtie, il exprime l'intensité d'utilisation d'un terrain (CUS).

COS : Voir *Coefficient d'occupation du sol*.

Coup Parti : C'est une action déjà faite ou réalisée qui est souvent contraire aux choix opérés mais dont on tient compte dans la mesure où elle est devenue irréversible

CUS : Voir *Coefficient d'utilisation du sol*

D

DAT : Direction de l'Aménagement du Territoire, créée au sein du Ministère de l'Economie Nationale, puis de l'Équipement, devenue ensuite la DGAT. Cf. *DGAT*.

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale, créée en 1963 pour présider à l'aménagement du territoire en France, elle a été remplacée par la DIACT en 2006.

Décentralisation : L'action ou le fait de dé-centrer les centres de décision au profit des échelons inférieurs au niveau administratif ou d'autres zones que la capitale. Elle concerne surtout les sièges sociaux des entreprises et non pas seulement les établissements.

Décloisonnement : Voir *Désenclavement*.

Déconcentration : L'action ou le fait de réduire la concentration d'une activité ou d'un secteur en encourageant les activités déjà installées à s'y déplacer et en incitant les nouvelles créations à y aller.

Déménager : Transporter, déplacer, changer l'emplacement, le site et la localisation. Cf. *Aménager, Ménager*.

Déprise agricole, rurale : Chute, recul, voire la disparition de la population agricole (Déprise agricole), ou rurale (Déprise rurale).

Désenclavement : Opération qui consiste à rendre un lieu accessible et réduire son isolement en le reliant aux autres lieux et en améliorant les temps ou les coûts de desserte.

Desserrement industriel : L'action d'alléger la densité et de déplacer les industries du centre vers la périphérie.

Desserrement urbain : L'action d'alléger la densité et de déplacer les industries et certaines activités tertiaires du centre-ville vers la périphérie, le déplacement des habitants vers l'extérieur suite à la hausse des valeurs foncières.

Desserte : C'est l'action de desservir un lieu. Le degré de liaison et de connexion d'un espace aux différents réseaux et lieux.

DGAT : Direction Générale à l'Aménagement du Territoire au sein du Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire (MEAT). Cf. *DAT*.

DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, créée en 2006 pour remplacer l'ancienne DATAR.

Diagnostic : Étude synthétique d'un espace qui permet de cerner au mieux les principaux problèmes opposés en vue de les résoudre. Le diagnostic s'appuie souvent sur une étude rétrospective et un bilan. Cf. *Rétrospective, Bilan*.

E

Egalité spatiale : Tendance à traiter les espaces de manière égalitaire indépendamment de leurs statuts, poids, opportunités.

Enclavement : Situation d'isolement et de difficulté d'accès qui caractérisent un lieu ou un espace. Cf. *Désenclavement*.

Équité territoriale : Tendance à traiter les territoires de la manière la moins inégalitaire possible.

Etude d'impacts : Etude des retombées d'un projet ou d'une action donnée notamment sur le plan écologique et environnemental. Elle est devenue obligatoire dans la plupart des grands projets.

F

Friche : Zone laissée et abandonnée en vue d'une reconstitution du sol en agriculture ou de meilleures opportunités dans la ville. On parle de différentes friches : friche agricole (terres qui ne sont plus cultivées à la lisière de la ville), industrielle (terrains industriels délaissés, friche sociale, friche de transport...

G

Grille d'Equipement : Une grille qui définit le nombre minimum des équipements nécessaires en fonction de la taille de la population d'un quartier, d'une zone ou d'une ville

H

Horizon : Le terme temporel d'un aménagement qui est de 5, 10, 20 ou 25 ans sur la base duquel on effectue les projections et on arrête les actions.

I

Implications : L'ensemble des actions ou des conséquences liées à un choix donné.

Impact : L'ensemble des retombées liées à une action donnée. Cf. *Etude d'impact*.

L

Livre Blanc : Un rapport diagnostic qui définit les principaux problèmes d'une agglomération ou d'un espace donné en vue de trouver des solutions.

Lotissement : Opération de division d'une parcelle de terrain en un nombre de lots au moins égal à trois destinés à la construction de locaux ou d'équipements ou en deux après un premier lotissement en moins de 10 ans, la vente de part indivise d'un immeuble à construire entraînant la hausse u nombre de propriétaires (COTU, art 58). Il est approuvé par le maire ou du gouverneur.

M

Ménagement : La tendance à ne pas bouleverser les choses et tenir compte des équilibres notamment écologiques.

Ménager : Traiter avec douceur, modération et économie de manière à ne pas compromettre la santé ou la situation, vexer quelqu'un, mettre en danger quelque chose. Cf. *Aménager, déménager*.

Métropole d'équilibre : Une ville moyenne dont l'équipement est à étoffer pour pouvoir jouer le rôle d'une métropole régionale assurant l'équilibre général d'un territoire monocentrique qui se trouve souvent polarisé par la capitale. En France, le rapport Hautreux-Rochefort de 1964 a donné lieu au choix de 8 métropoles : Lyon, Marseille, Strasbourg.... En Tunisie, les SNAT de 1985 et 1998 parlaient de métropoles.

Montage financier, institutionnel : L'opération qui consiste à concevoir le financement (Montage financier) ou la nature de l'institution qui gère un équipement ou un espace (Montage institutionnel).

N

Nimba : C'est l'acronyme de l'expression française « *No in mi back yard* » (pas dans mon jardin), se dit des lobbies et forces de pression pour s'opposer à l'installation d'un projet

d'intérêt national dans une localité donnée comme les centrales nucléaires, les aéroports ou les autoroutes.

P

PAD : Voir *Plan d'Aménagement de Détail*.

PDU : Voir *Plan Directeur Urbain*.

Périmètre de Réserves Foncières (PRF) : C'est un périmètre destiné à permettre la réalisation future d'opérations d'urbanisme en dehors d'un PAU conformément au PDU (COTU, art.40).

Périmètre d'Intervention Foncière (PIF) : Zone d'intervention de l'Etat, les collectivités publiques, les agences foncières et l'ARRU pour réaliser des programmes d'aménagement, d'équipement, en conformité avec le PAU et le PDU s'ils existent (COTU, art.30).

Permis de bâtir : Permission de construction ou de modification délivrée par le maire ou du gouverneur (COTU, art.68) sur la base d'un plan d'architecture après avis d'une Commission technique.

PIF : Voir Périmètre d'Intervention Foncière.

Plan d'Aménagement de Détail (PAD) : C'est un plan à l'échelle d'une zone, d'un quartier ou d'un PIF qui fixe l'occupation des sols et les servitudes (COTU, art.32).

Plan d'Aménagement Urbain (PAU) : Ce sont des plans qui fixent les règles et servitudes d'utilisation des sols, l'usage des zones, la densité, le tracé des voies, les zones à protéger, les équipements et les règles d'urbanisme (COTU, art.12). Le périmètre du PAU est arrêté par le gouverneur (art.14), il est élaboré par la Collectivité locale (art.16) et approuvé par arrêté du gouverneur (art.19).

Plan directeur des eaux (PDE) : Plan, schéma qui définit les grandes orientations et les choix opérés en matière hydraulique, Comme les Plans directeurs des eaux du Nord et du Sud établis à la fin des années 1970.

Plan Directeur des Transports (PDT) : Plan, schéma qui définit les orientations fondamentales stratégiques en matière de transport (réseaux, modes) au niveau national ou régional permettant les choix modaux et l'orientation des flux : PDT de Tunis, PDT Terrestres. *Schéma Directeur de Transport*.

Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) : Plan qui fixe l'occupation des sols, les équipements et les servitudes.

Plan d'occupation des sols (POS) : Plan qui définit les différentes occupations du sol dans une zone, il est remplacé en France par le Plan Local d'Urbanisme (PLU) depuis 2000.

Plan Local d'Urbanisme (PLU) : Plan établi par la commune qui définit les différentes orientations en matière d'urbanisme dans la commune, en France il a remplacé l'ancien Plan d'Occupation des Sols (POS) depuis 2000. Il est opposable au tiers. Le PLU, conforme au SCOT, organise notamment la circulation et établit un zonage de l'espace communal conforme au SCOT. Il est opposable au tiers.

Plan de Circulation : Un plan qui définit la circulation automobile dans une ville : sens, interdiction, zone piétonne.

Plan Régional d'Aménagement (PRA) : C'est le Plan Régional d'Aménagement de Tunis adopté en 1977 par le Conseil Supérieur du District de Tunis à la suite d'un Livre Blanc (1975) et d'un SDAU (1976).

Plateforme multimodale ou intermodale : Espace qui permet le passage d'un mode à un autre en minimisant le transbordement et les approches. Le SNAT de 1998 a prévu trois plateformes à côté de Tunis, Sfax et Sousse.

PRA : Voir Plan Régional d'Aménagement

PRF : Voir *Périmètre de Réserves Foncières*.

Prévision : L'opération qui consiste à *prévoir* les différents paramètres futurs et à se projeter dans l'avenir à partir des données du Présent.

Prospective : Analyse qui consiste à déterminer le futur sur la base de différents scénarii possibles compte tenu des différents paramètres endogènes et exogènes ;

R

Réhabilitation : Opération qui consiste à restaurer et améliorer les conditions de vie dans un quartier démuné à travers l'aide et la subvention, les équipements et les infrastructures de base. Réhabilitation à Tunis des Oukala, Bab Saadoun, Douar Hicher-Tadhamen...

Rénovation : Opération qui consiste à reconstruire un quartier après destruction du tissu ancien souvent en état de délabrement et s'accompagne souvent d'une modification fonctionnelle et d'un transfert de la population d'origine : rénovation de Bab Souika à Tunis.

Réseau de villes : Réseau associant des villes moyennes qui souhaitent collaborer ou une métropole et des villes de son aire d'influence afin de créer des dynamiques de développement. C'est une politique prônée en France par la DATAR (actuelle DIACT) depuis 1991.

Réseau Express Régional (RER) : Un réseau de transport rapide au niveau d'une région qui rallie les caractéristiques du métro et du Chemin de fer rapide à la fois : le RER de Paris.

Rétrospective : Opération qui consiste à dresser l'évolution d'un phénomène donné pour tirer les leçons.

Restructuration : Opération qui consiste à doter une zone (urbaine, industrielle...) d'une nouvelle structure viable permettant de la redynamiser, améliorer le fonctionnement

S

Scénario : Pluriel Scénarii. C'est un cheminement potentiel d'évolution d'une ville ou d'un espace donné. Déroulement d'une action ou d'un choix et ses implications

Schéma de Cohérence Territoriale : Voir Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme. Il est destiné à assurer la cohérence et les équilibres à respecter entre espaces urbanisés, espaces naturels et espaces agricoles.

Schéma de structure : Un schéma d'ensemble qui définit les éléments structurants d'un espace : centres, nœuds, réseaux de base...

Schéma Directeur : Voir Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

Schéma Directeur d'Aménagement (SDA) : Schéma qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement des zones territoriales, assure l'organisation et l'utilisation de l'espace en fixant l'utilisation générale des sols, le tracé des infrastructures et la localisation des infrastructures structurantes... (COTU 1994, Art. 5). Il est élaboré par l'autorité centrale et approuvé par décret pour les grandes agglomérations et les zones sensibles (Art. 7).

Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) : Schéma qui définit les grandes orientations au niveau d'une agglomération. En France, le SDAU est créé en 1965, le SDAU de Tunis date de 1976, Il a été rebaptisé Schéma Directeur depuis 1983 puis Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) depuis 2000.

Schéma Directeur des Transports : Voir *Plan Directeur de Transport*

SDAU : Voir *Schéma Directeur d'Aménagement Urbain*

Servitudes : Espaces réservés au fonctionnement et à l'extension future d'une activité comme les réseaux de transport et fonction des équipements et ses extensions prévus.

T

Technopôle : Nom masculin qui indique un pôle où se concernent les industries high-tech : Silicon Valley en USA, Sophia Antipolis en France, El-Ghazala à Tunis...

Technopole : Nom féminin, Un centre urbain actif qui renferme des industries de haute technologie et la recherche

Territoire : un espace socialisé et approprié par un groupe social, organisé en vue de la survie et de la reproduction. Il se définit par l'appropriation, la double appartenance et l'identité. Cf. *Espace*.

Territorialisation : Processus de transformation d'un espace en un territoire. Cf. *Territoire*, *Territorialité*.

Territorialisme : Le fait de donner la priorité et de privilégier tout ce qui a trait au territoire, exaltation et défense excessive du territoire au point à exclure et rejeter l'autre. C'est le territoire sacralisé.

Territorialité : L'état de l'appropriation d'un territoire. Ce qui relève de et en rapport avec le territoire, ce qui est propre au territoire. Cf. *Territoire*.

U

Urbanisme : Discipline, science qui s'occupe de l'organisation de l'espace urbain, la manière de penser, concevoir la ville et l'organiser. C'est « Un ensemble de mesures techniques, administratives, économiques et sociales qui doivent permettre un développement harmonieux, rationnel et humain des agglomérations » (Petit Larousse Illustré).

V

Ville nouvelle : Ville créée ex-nihilo à proximité d'une grande ville pour y alléger la concentration et réduire les mouvements pendulaires, elle est dotée d'une certaine autonomie au niveau de l'emploi et des équipements pour pouvoir restructurer l'agglomération. Ce sont les *New Towns* anglaises des années 1950, les villes 7 nouvelles françaises des années 1960 dont 5 dans la région parisienne : Cergy Pontoise, Marne-la-Vallée, Méln-Sénart, Evry, St-Quentin-en-Yvelines...

Voirie : L'ensemble des voies de circulation

VRD : Voirie et Réseaux Divers : ensemble des voies et réseaux d'infrastructure de base : Eau, Electricité, Téléphonie, Assainissement, Eaux pluviales...

Z

ZAC : Voir Zone d'Aménagement Concerté

ZAD : Voir Zone d'Aménagement Différé

Zonage : Division de l'espace en secteurs selon l'affectation et l'utilisation du sol permise ou souhaitée : contraintes architecturales, densité, évolution, COS et CUS, espaces constructibles et non aedificandi, les espaces industriels, tertiaire ou résidentiel, le type d'habitat (individuel, collectif...).

Zone à Urbaniser en Priorité (ZUP) : Une zone d'urbanisation prioritaire définie pour accueillir les nouveaux arrivants et recevoir les nouvelles extensions d'une ville, sous forme d'habitat collectif souvent les HLM (Habitations à Loyer Modéré) avec de grands ensembles.

Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) : Zone dont l'aménagement s'opère sur la base de concertation entre les différents opérateurs

Zone d'Aménagement Différé (ZAD) : Zone dont l'aménagement est différé dans le temps pour absorber la croissance urbaine avec constitution de réserves foncières publiques de manière à lutter contre la spéculation.

Zone de Peuplement Industriel et Urbain (ZPIU) : Zone qui regroupe une agglomération urbaine constituée d'une ou de plusieurs unités urbaines et le bassin de main d'œuvre l'entourant. Elle englobe des communes rurales industrielles et des communes dotoirs dont un fort pourcentage des habitants travaille en dehors de la commune dans des activités non agricoles. Notion définie en 1962 par l'INSEE en France devant la difficulté de la définition

de la ville. En 1990, les ZPIU regroupaient 96% de la population française date où le terme a été remplacé par les Espaces à dominante urbaine ou rurale.

Zone de Redynamisation Urbaine (ZRU) : Quartiers en difficulté qui sont prioritaires dans la politique de la ville en France.

Zone Franche Urbaine (ZFU) : Zone défavorisée destinée à recevoir des entreprises pour la dynamiser moyennant des exemptions d'impôts pour y créer les emplois en contre partie de l'embauche de 20% des salariés de la zone.

Zone Urbaine Sensible (ZUS) : Zone marquée par une surreprésentation des catégories défavorisées en France (ouvriers, migrants...) à fort taux de chômage qui ont destinés à accueillir les mesures prioritaires de la politique de la ville. En 2008, on compte 751 ZUS avec 8% de la population française. Les quartiers en difficulté forment les Zones de Redynamisation urbaine.

Zoning : Terme d'origine anglaise qui veut dire Zonage. Voir Zonage

ZFU : Voir *Zone Franche Urbaine*.

ZPIU : Voir *Zone de Peuplement Industriel et Urbain*.

ZRU : Voir *Zone de Redynamisation Urbaine*.

ZUP : Voir *Zone à urbaniser en priorité*.

ZUS : Voir *Zone Urbaine Sensible*.

Références bibliographiques

- ALVERGNE Ch, TAULELLE F - 2002 : *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF
- ALVERGNE Ch, MUSSO P - 2009 : *L'aménagement du territoire en images. Doc Française, 235p*
- ANNABI L - 1979 : Le gouvernement ou le pouvoir régional supervisé (Bizerte). Mémoire de stage, ENA, 18p.
- AYDALOT Ph - 1976 : Le concept de région dans la définition de la planification régionale. Congrès de l'Association des Sciences Régionales de Langue Française (ASRLF), Québec.
- AYDALOT Ph - 1978 : L'aménagement du territoire en France, une tentative de bilan. *L'Espace Géographique*.
- AYDALOT Ph - 1981 : Politique régionale et stratégie spatiale de la grande entreprise. UNRISD, Regional Series, 11,
- AYDALOT Ph (édit.) - 1984 : Crise et espace. *Economica*
- BAILLY A.S. - 2002 : La France, l'Europe et l'aménagement du territoire. *L'Espace Géographique*, 94-95.
- BARTHELEMY A - 1973 : La planification stratégique comme technique de planification urbaine. DERST-DAFU_BERUT.
- BATAILLON C (Dir.) - 1977 : Etat, pouvoir et espace dans le Tiers-Monde. IEDES, PUF, Paris, 288p.
- BEHAR D, ESTEBE Ph - 1999 : "L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ?", in *Les annales de la recherche urbaine*, n°82
- BEHAR D, ESTEBE Ph - 2005 : "Aménagement du territoire : Une mise en perspective", in *L'État de la France 2005-2006*, 17^e édition, La Découverte,
- BELHEDI A - 1978 : Politique et aménagement urbain. pp : 43-58 in « L'aménagement urbain », Actes des III^e Journées Géographiques , Tunis 16-17 Décembre, Publ. de l'AGT.
- BELHEDI A - 1979 : Crise urbaine et urbanisme. *RTE*, n° 30, pp : 21-28.
- BELHEDI A - 1980 : Théorie de l'accessibilité urbaine : un outil pour l'aménageur. Pp : 28-39, *Revue Tunisienne de l'Équipement*, 32.
- BELHEDI A - 1982 : Du problème régional. *RTG*, n° 9, pp : 9-42.
- BELHEDI A - 1992 : L'aménagement de l'espace en Tunisie. FSHS.
- BELHEDI A - 1995 : L'aménagement du territoire entre le discours et la pratique. *RTG*
- BIANCARELLI J - 1978 : Aménager les campagnes. *Le Moniteur*, 211p.
- BCEUF J.L - 1995 : *L'aménagement du territoire. Bilans et renouveau. Problèmes Politiques et sociaux*, n° 750, 80p.
- BOISVERT M.A -1981 : Le découpage de l'espace et les théories économiques de la croissance et du développement régional. *Espace Géographique*, n° 2, pp : 99-106.
- BOUDEVILLE J R - 1972 : Aménagement du territoire et planification. M Th Genin, 280p.

- BRUNET R – 2004 : *Le développement des territoires : formes, lois, aménagement*. La Tour d'Aigues, Edit de l'Aube, 95p.
- CARO P, DARD O, DAUMAS J-CI - 2002 : *La politique d'aménagement du territoire*, Racine, logiques et résultats, Presses universitaires de Rennes, 2002, 360 pages.
- CHAKER Kh – 1981 : *La planification urbaine en Tunisie*. Thèse 3° Cycle, Aix-en-Provence, 252p.
- CHAKER Kh et KARRAY N – 1977 : *Urbanisme et aménagement foncier*. RTE n° 20.
- CHAKER Kh et KARRAY N – 1980 : *La portée des outils de la planification urbaine en Tunisie*. RTE n° 36, pp : 5-16.
- CHARMEIL C.L – 1975 : *Les schémas d'aménagement et d'urbanisme régionaux ou urbains peuvent-ils être soumis à la rationalité économique*. *Economie Appliquée* n° 1.
- CHARMES J – 1980 : *Rôle et place du secteur non structuré dans les politiques d'aménagement et d'urbanisme*. RTG, n° 6, pp: 55-65.
- CHIIHA N et KARRAY N – 1975 : *L'établissement des plans d'aménagement*. RTE, 13
- CHIIHA N et KARRAY N – 1977 : *Urbanisme et aménagement foncier*. RTE, 20
- CHOAY D – 1965 : *L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie*. Edit Seuil, 448p.
- CLARCK et PELLETIER J (édit.) – 1978 : *régions géographiques et régions d'aménagement*. Hermes, 230p.
- CLAVAL P – 1975 : *Planification territoriale et aménagement du territoire*. R.G. Est, 15, 169-216.
- CLAVAL P – 1978 : *Espace et pouvoir*. PUF, coll. Espace et Liberté, Paris, 257p.
- CLOUT H – 1994 : *L'aménagement du territoire en France vue d'outre-Ma,che*. L'Espace Géographique, 61-64
- COGEDRAT – 1986 : *Plan Regional de Développement du Centre-Ouest*. Rapport diagnostic, 213p+ annexes.
- COGEDRAT – 1986 : *Rapport de synthèse de la première phase de l'élaboration du Plan Régional de Développement du Sud*. 175p.
- COGEDRAT – 1986 : *Plan de développement Régional du Nord-Ouest de la Tunisie*. Rapport de diagnostic. 222p.
- COGEDRAT – 1986 : *Le VII° Plan, le développement régional*. 112p.
- COGEDRAT – 1987 : *Le VII° Plan 1987-91: Plans Régionaux NE, NO, CE, CO, SE, SO* .
- COGEDRAT/Dirasset – 1987 : *Schéma régional d'aménagement régional de Jendouba*. Rapport de 1° phase : Bilan-Diagnostic, 450p.
- COLLECTIF : 1989 - *Débat sur l'aménagement du territoire : une nouvelle donne*. L'Espace Géographique, XVIII, 273-290.
- COLLECTIF – 1994 : *Contribution au débat sur l'aménagement du territoire*. L'Espace Géographique, 45-60
- Comité de Réflexion sur l'Aménagement du Territoire et la Décentralisation – 1979 : *Rapport au Gouvernement*. 47p.
- COULBOIS P, JUNG J – 1994 : *Aménagement du territoire : Une méthode. Les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche, et de la Suisse*. Doc Française, Etudes, 174p.
- DAMETTE F, SCHEIBLING J – 1999 : *Le territoire français, permanences et mutations*, Hachette Supérieur, coll. Carré Géographie, Paris, 1995, réédition 1999, 2003
- DAT – 1972 : *Tunis 1972-76 : Composantes actuelles et objectifs quadriennaux d'aménagement*. 196p+ Annexes.
- DAT – 1972 : *Sfax 72 : Problèmes et perspectives d'aménagement*. 120p.
- DAT – 1973 : *Sousse 73 : Perspectives d'aménagement*. 121p.

- DAT - 1973 : Gabès 73 : D'un centre agricole à un pôle de développement. 1294p.
- DAT - 1977 : L'élaboration des plans d'aménagement. RTE, n° 19.
- DAT - 1978 : Rapports des plans d'aménagement des communes du Grand Sfax. GES, Sfax.
- DAT/Groupe Huit - 1971 : Les villes en Tunisie. 2t, 422 & 160p.
- DAT/ Groupe Huit - 1971 : Unités urbaines tunisiennes. 335p.
- DAT/Groupe Huit : 1971 : La Tunisie urbaine. 2t, L'encadrement, Atlas.
- DAT/Groupe Huit - 1973 : Villes et développement. 3 vol: 636, 296 et 256p + Atlas.
- DAT/Groupe huit-Cnei - 1976 : Eléments pour une décentralisation industrielle en Tunisie. 163p, Atlas 115p.
- DAT/Groupe Huit - 1977 : Urbanisme et concertation: Plan Directeur du Grand Sfax. RTE, n° 20, pp : 21-76.
- DAT-BIRD/Groupe Huit-Smuh-1977 : Plan Directeur de Sfax. Rapport 144p, Synthèse 139p. Etude de factibilité activités PICAM 81 et 54p.
- DAT-MUNICIPALITE DE SFAX/Groupe Huit-Sotuetec - 1978 : Réhabilitation des quartiers Rbats à Sfax. 2° Projet Urbain, 192p + Atlas 80p.
- DAT- 1985 : Schéma National et Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire. 7 Vol + Atlas. Urbaplan-Cnea-Dirasset-Scet
- DATAR - 1982 : L'aménagement culturel du territoire. Doc Française, 368p
- DATAR - 1996 : Schémas d'aménagement et de développement du territoire.
- DAVIDOVITCH E C - 1976 : Les instruments de la planification urbaine. NED, n° 4335 - 4335. Doc Française.
- DERYCKE Ph - 1979/82 : Economie et planification urbaine. Thémis, PUF, 2t, 412 et 406p.
- DERYCKE P.H (édit.) - 1992 : Espace et dynamiques territoriales. Bibl. de Science Régionale. Economica
- DI ACT - 2007 : L'aménagement numérique du territoire. Coll. Territoires en mouvements. 104p.
- DI MEO G. - 1998 : Géographie sociale et territoires. Nathan Université
- DIVAY G - 1981 : La dimension spatiale dans les réformes institutionnelles locales. Espace Géographique, n° 2, pp : 107-111.
- DLALA H - 1978 : L'aménagement du territoire en Tunisie. RTG, n° 1, pp : 99-111.
- DLALA H - 1981 : Développement économique et action régionale en Tunisie. RTG, n° 6, pp: 67- 86.
- DLALA H - 1999 : Nouvelle littoralité industrielle en Tunisie, mondialisation et aménagement du territoire. L'Espace Géographique, 49-58.
- DREYFUS J - 1974 : L'essentiel ou le résidu : le cas de la planification urbaine. Consommation, n° 3, pp : 5-29.
- DULONG R - 1978 : Les régions, l'Etat et la société locale. PUF.
- DUPUY G - 1978 : Urbanisme et technique. CRU, 420p.
- G. DUPUY - 1977 : Aménagement et participation, urbanisme n° 160
- DURAND LASSERVE A et TRIBILLON J F - 1983 : La production foncière et immobilière dans les villes des pays en développement. Hérodote, n° 31, pp: 9-37.
- FALQUE M - 1974 : De l'espace au territoire. Options Méditerranéennes, n° 23, pp : 54-66.

- FERRIER J-P - 1973: *L'espace, l'aménagement et la géographie. L'Espace Géographique*, 2, 143-156.
- FOURNY M-Ch. - 1995 : *Identités territoriales et stratégies d'aménagement, les réseaux de villes en Rhône-Alpes*. 329-340.
- FREMONT A - 1989 : *L'aménagement du territoire universitaire. L'Espace Géographique*, XVIII, 193-202
- FREMONT A - 2005 : *Géographie et action, L'aménagement du territoire. Edit Arguments*.
- FREMONT A, HEURGONE E et ALLEMAND S - 2008 : *Aménagement du territoire : Changements de temps, changements d'espace*. PU Caen, 382p.
- FRIEDMAN J - 1966 : *Regional Development Policy: A Case of Study of Venezuela*. Massachussetts, MIT Press, 280p.
- GINOD J - 1974 : *Aménagement et territoire. Options Méditerranéennes*, n° 23, pp: 33-36.
- GOTTMANN J - 1966 : *Essai sur l'aménagement de l'espace habité*. Mouton, Paris, 349p.
- GRAVIER J-F - 1947 : *Paris et le désert français*, Flammarion, Paris, 194
- GUIGOU J.L - 1992 : *Aménagement du territoire et prospective : dix-neuf tendances*. Postface de « Espace et dynamiques territoriales » Derycke P.H (édit.), pp : 323-334. Bibl. de Science Régionale. Economica.
- Groupe Huit - 1977 : *Urbanisme et concertation*. RTE, 20
- GUMUCHIAN H - 1991 : *Représentations et aménagement du territoire*. Anthropos. 143p
- HERMASSEN T - 1982 : *Development Poles and Development Centers in National and Regional Development. Elements of a Theoretical Framework*. in << Growth Poles and Growth Centers in Regional Planing >>, KULKLINSKI A Edit, Mouton, The Hague.
- HIRSCHMAN A O - 1958 : *The Strategy of Economic Development*. New Haven Connec, Yale University Press, 183p.
- JOSSE R - 1978 : *Documents d'urbanisme et différenciation de l'espace urbain. BAGE*, n° 449, pp : 3-12.
- JUNG J - 1974 : *L'aménagement de l'espace rural, une illusion économique*. Edit Calmann Lévy, Paris, 406p.
- KARRAY N - 1981 : *La politique tunisienne d'aménagement urbain*. RTE, 35, pp 11-18.
- KARRAY N - 1982 : *Le Grand Sfax : évolution récente et développement futur*. Thèse d'Etat, Urbanisme, Paris I, 2 vol 277 et 228 p+ Annexes 85p.
- KASSAB A - 1980 : *Problèmes de l'aménagement des plaines telliennes*. RTG, n° 6, pp: 103-111.
- LACAZE J-P - 1995 : *L'aménagement du territoire*, Flammarion, coll. Dominos, 1995
- LACHTAR N - 1992 : *L'aménagement des berges du lac de Tunis*. Mémoire de CAR, FSHS, Tunis.
- LACOUR C - 1983 : *Aménagement du territoire et développement régional*. Mémento Dalloz.
- LAJUGIE J (édit.) - 1989 : *Repense l'aménagement du territoire*. RERU, 1, N° spécial.
- LAMOTTE M (édit.) - 1985 : *Fondements rationnels de l'aménagement du territoire*. Masson.
- LE BERRE M - 1992 : « Territoire », in Bailly A.S. et Pumain D. (dir.). *Encyclopédie de la Géographie*, Economica.

- LE BRIS E et TAILLARD Ch. – 1998 : Régionalisation et urbanisation dans le centre du Viet-Nam : les dimensions scientifiques du débat sur l'aménagement du territoire. *L'Espace Géographique*, 97-110.
- LESOURNES J – 1962 : Optimum économique et aménagement du territoire. *Econétrica*.
- LEVY J – 2003 : *Aménagement du territoire*, dans le *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 2003, pp.64-68
- LIPIETZ A – 1977 : Le capital et son espace. Maspéro, Paris.
- LOINGER G – 1983 : Une économie politique du spatial et du territorial. *Espaces et Sociétés*, n° 42, pp : 119-128.
- MAC LOUGHLIN B.J – 1977 : Planification urbaine et régionale. Dunod, Paris.
- MADIOT Y – 1979 : L'aménagement du territoire. Masson, coll. Droit Sc. Econ., 240p.
- MANSOUR A – 1981 : L'eau et l'aménagement du territoire en Tunisie. *RTE*, n° 37, pp: 14-20.
- MARDIOT Y – 1996 : *Aménagement du territoire*. A Colin, Coll. U, 216p.
- MARTIN M – 1979 : La coordination de l'aménagement urbain. *Urbanisme*, n° 173-174, pp: 76 et sv
- MEAT-DGAT – 1996-98 : Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National. Etude stratégique, 1^{ère} Phase Bilan Diagnostic (1996), Unité nationale et ouverture mondiale, Rapport de 2^{ème} phase, (1997), Rapport de 3^o phase (1998). Dirasset-Groupe Huit.
- MERLIN P – 1988 ; Géographie de l'aménagement. Espace et Liberté, PUF, 334p.
- MERLIN P – 2002 : *L'aménagement du territoire*. PUF, 464p, Coll 1^{er} Cycle.
- MERLIN P – 2007 : *L'aménagement du territoire en France*. Doc Française, 5251, 176p
- MESNARD A H – 1972 : La planification urbaine. PUF, Dossiers Thémis, Paris.
- MONOD J et CASTELBAJAC R.R – 1971 : L'aménagement du territoire. PUF, Paris.
- MOUSSA K – 1979 : L'aménagement du territoire en Tunisie : fonctions, structures et politique. *RTD II*, Numéro Spécial, pp : 365-405.
- Municipalité de Tunis – 1971 : La Tunisie et le Grand Tunis. Réflexions concernant l'aménagement du territoire. M C BEEKER, 73p.
- NOEL M – 1978 : La crise économique et les limites de la politique d'aménagement du territoire. *Espace Géographique*, n° 4.
- RAFESTIN Cl – 1986 : « Ecogénèse territoriale et territorialité ». In Espaces, jeux et enjeux. F. Auriac et R. Brunet (dir.), Fayard.
- REYNAUD A – 1981 : Société, espace et justice: inégalités régionales et justice socio-spatiale. PUF.
- ROCHEFORT M – 1975 : Economie géographique et aménagement du territoire. CDU.
- ROCHEFORT M, BIDAULT L et PETIT M – 1970 : Aménager le territoire. Seuil, coll Société, n° 37, 144p.
- SAGET F – 1975 : Méthode pour l'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire : la Côte d'Ivoire. *Tiers-Monde*, n° 64, pp: 835-863.
- SAINT-JULIEN Th – 1990-91 : L'université et l'aménagement du territoire. *L'Espace Géographique*, XIX-XX, 95-96
- SETHOM H – 1987 : Campagnes et développement : contribution à l'étude de l'aménagement de l'espace rural. PUT, ISEFC-FNUAMP, 255p (en arabe).
- SPORCK J A – 1969 : Le réseau urbain hiérarchisé, base de l'aménagement du territoire.

SUBRA Ph – 2007 : Géopolitique de l'aménagement du territoire. A Colin, 328p, Paris
 VERDEIL D – 1998: L'équité territoriale. L'Espace Géographique, 204-216
 WOOD P – 1994 : The transformation of spatial planning in the UK. L'Espace Géographique, 65-73.

Dictionnaires

Baud P, Bourgeat S et Bras C – 2008 : Dictionnaire de géographie. Hatier.
 Brunet R et Ferras R – 1995 : Les mots de la géographie. Dictionnaire critique de la géographie. Doc Française, Bélin.
 Lévy J et Lussault M – 2001 : Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. Litec.
 Merlin P et Choay F – 2009 : Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. PUF, 992p. 1^{ère} édit 1988.
 Wachter S – 2009 : Dictionnaire de l'aménagement du territoire. Etat des lieux et prospective. Belin, 320p, Paris
 Hypergeo : <http://www.hpergeo.eu>

Textes législatifs

Décret du 9 mars 1939 relatif aux expropriations
 Décret du 10 septembre 1943 relatif à l'architecture et à l'urbanisme
 Loi du 2 juillet 1968 portant création de la Sonede
 Loi du 15 février 1972 portant création du District de Tunis
 Loi du 14 avril 1973 relative à la création des Agences foncières
 Loi du 3 août 1974 portant création de l'ONAS
 Loi du 4 février relative aux autorisations de bâtir
 Loi u 15 août 1979 sur l'aménagement et l'urbanisme ou nouveau code de l'urbanisme
 Loi 94-122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du Code de l'aménagement du territoire et de l'Urbanisme (Jort 96, p 1930 6-12-21994).