



HAL
open science

**LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DE
VILLES EN TUNISIE : ENTRE CONTINUITES ET
RUPTURES DES MODES DE FAIRE L'URBAIN. Une
analyse comparée de quatre stratégies d'avant et d'après
“ le Printemps tunisien ”**

Belghith Derouiche

► **To cite this version:**

Belghith Derouiche. LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DE VILLES EN TUNISIE : ENTRE CONTINUITES ET RUPTURES DES MODES DE FAIRE L'URBAIN. Une analyse comparée de quatre stratégies d'avant et d'après “ le Printemps tunisien ”. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris Est, 2018. Français. NNT: . tel-03384533v2

HAL Id: tel-03384533

<https://shs.hal.science/tel-03384533v2>

Submitted on 24 Jun 2020 (v2), last revised 19 Oct 2021 (v3)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thèse de doctorat

Aménagement de l'espace, Urbanisme

LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DE VILLES EN TUNISIE : ENTRE CONTINUITES ET RUPTURES DES MODES DE FAIRE L'URBAIN

Une analyse comparée de quatre stratégies d'avant et
d'après « le Printemps tunisien ».

Belghith DEROUICHE

Thèse dirigée par :

Taoufik SOUAMI

Pierre-Arnaud BARTHEL

Date de la soutenance : 19 décembre 2018

Membres du jury :

Taoufik SOUAMI. Directeur de thèse (Professeur, Université de Paris-Est)

Pierre-Arnaud BARTHEL. Co-directeur de thèse (Maître de conférence, Université de Paris-Est)

Ali BENNASR. Rapporteur (Professeur, Université de Sfax)

Eric VERDEIL. Rapporteur (Professeur, CERI Sciences Po Paris)

Martine DROZDZ. Examineur (Chargée de recherche CNRS, LATTS)

Pascale PHILIFERT. Examineur (Professeur, Université Paris Nanterre)

Nora SEMMOUD. Examineur (Professeur, Université de Tours)

Résumé

Les Stratégies de Développement de Villes en Tunisie : Entre continuités et ruptures des modes de faire l'urbain

Une analyse comparée de quatre stratégies d'avant et d'après « le Printemps tunisien ».

L'urbanisation de la Tunisie n'a cessé de prendre des ampleurs qui se traduisent par des déséquilibres territoriaux et l'institution d'un système de planification dont les limites ont fait l'objet de plusieurs travaux. C'est dans ce contexte que, depuis moins de deux décennies, la planification stratégique a commencé à s'introduire dans l'action urbaine en Tunisie sous le vocable de « Stratégie de Développement de Ville » (SDV). Il s'agit de définir une vision pour la ville qui se décline en objectifs stratégiques et dont la mise en œuvre sera assurée par des actions concrètes. L'élaboration de ces SDV prévoit une implication de différents acteurs (acteurs publics, société civile, experts, etc.) et une prise en compte intégrée de différentes dimensions (spatiales, économiques, sociales, etc.).

S'appuyant sur les cas de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba dont l'élaboration s'est faite pour deux d'entre elles avant le Printemps tunisien, et pour les deux autres après, nous proposons dans cette thèse de vérifier les hypothèses traitant ces SDV comme reflets de changements de la gouvernance.

Nous avons interrogé les quatre processus de planification stratégiques de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba à travers cinq axes d'investigations à savoir la dimension internationale des SDV, leurs modalités d'élaboration, l'étude des représentations, les structures organisationnelles et enfin les pratiques.

Ce travail nous a permis d'aboutir à trois résultats principaux. D'abord, nos analyses nous ont permis de conclure que les quatre processus étudiés révèlent des continuités avec certains modes de faire l'urbanisme qui existent déjà en Tunisie et viennent relativiser l'impact du « Printemps tunisien » sur les pratiques de l'urbanisme. Ensuite, nos analyses nous ont permis de conclure aussi que les quatre cas d'étude traduisent des transformations qui n'ont concerné que des aspects bien déterminés des modes de faire la ville et pour des domaines d'application bien précis. Enfin, le troisième résultat auquel nous avons abouti dans notre recherche a montré que les quatre cas d'étude (dont celles conçues avant le « Printemps tunisien ») ont apporté un renouveau de la planification de la ville en Tunisie et ont été à l'origine de mutations à plusieurs niveaux de la gouvernance urbaine.

Mots clefs : stratégies, villes, Tunisie, planification urbaine, printemps arabe, gouvernance, municipalité, organisation internationale.

Abstract

**Cities Development Strategies in Tunisia: Between continuities and breaks of modes of doing urban
A comparative analysis of four strategies before and after "the Tunisian Spring".**

The urbanization of Tunisia has continued to grow in magnitude, resulting in territorial imbalances and the establishment of a planning system whose boundaries have been the subject of several studies. It is in this context that for less than two decades, strategic planning has begun to be introduced in urban action in Tunisia under the name of City Development Strategy (CDS). It is a question of defining a vision for the city which is declined in strategic objectives and whose implementation will be ensured by concrete actions. The development of these SDVs involves the involvement of different actors (public actors, civil society, experts, etc.) and integrated consideration of different dimensions (spatial, economic, social, etc.).

Based on the cases of Tunis, Sfax, Sousse and Jendouba whose preparation was done for two of them before the Tunisian Spring, and for the other two after, we propose in this thesis to verify the hypotheses dealing with these SDVs as reflections of governance changes.

Based on the cases of Tunis, Sfax, Sousse and Jendouba, we propose in this thesis to verify the hypotheses according to which these CDS would lay the foundations for a renewal of urban planning in Tunisia and would reflect transformations of the urban governance of this country.

We questioned the four strategic planning processes of Tunis, Sfax, Sousse and Jendouba through five lines of investigation namely the international dimension of the CDS, their methods of elaboration, the study of the representations, the organizational structures and finally the practice.

This work allowed us to arrive at three main results. First, our analyzes have allowed us to conclude that the four processes studied reveal some continuity with certain modes of urban planning that already exist in Tunisia. Then, our analyzes allowed us to conclude also that our four case studies reflect transformations which concerned only well-defined aspects of the modes of doing the city and for very specific fields of application. Finally, the third result that we have reached in our research has shown that our four case studies have brought a revival of the planning of the city in Tunisia and have been at the origin of multilevel changes in urban governance.

Key words : strategies, cities, Tunisia, urban planning, Arab Spring, governance, municipality, international organization.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à exprimer ma profonde reconnaissance à Taoufik Souami et Pierre-Arnaud Barthel non seulement pour la qualité de leurs encadrements et leurs précieux conseils, mais également pour avoir cru, dès le début, à ce travail de recherche et avoir apporté continuellement leur soutien à cette thèse. C'est grâce à la confiance qu'ils m'ont accordé que ce travail de recherche a pu voir le jour et a réussi à être accompli.

Je tiens à exprimer également mes plus vifs remerciements à Eric Verdeil, Ali Bennasr, Pascale Philifert, Nora Semmoud et Martine Drozd pour avoir accepté de faire partie du jury de la thèse.

Mes sincères remerciements vont aussi à Elisabeth Campagnac qui a dirigé mon mémoire de master à l'IFU en 2011 et qui m'a appuyé pour me lancer dans cette thèse.

Je tiens également à remercier avec la même émotion Frédéric de Coninck et Alain et Bourdin qui ont été mes enseignants à l'IFU en 2010-2011 et qui, à travers le master MRU, m'ont ouvert la voie de la recherche scientifique et m'ont aidé concrètement à démarrer ce travail.

Je remercie aussi le personnel de l'école doctorale VTT et celui du LATTs pour m'avoir offert les conditions organisationnelles idéales pour l'accomplissement de cette thèse.

Merci également à tous les chercheurs du LATTs et en particulier ceux qui, à l'occasion des mini-soutenances annuelles, m'ont apporté les critiques nécessaires à enrichir mon travail.

Mes remerciements vont également à toutes les personnes qui m'ont donné de leurs temps et qui ont accepté de les interviewer dans le cadre des enquêtes de terrains.

Je tiens à remercier aussi toutes les personnes qui ont participé de près ou de loin à l'accomplissement de ce travail de recherche et notamment à tous ceux qui ont accepté de lire et de corriger la rédaction de la thèse.

Enfin, ma gratitude est sans réserve pour ma femme Imtinene pour sa patience. Ma gratitude va également à mes enfants, Ilef et Mohamed Chedly nés pendant l'élaboration de la thèse m'ont procuré le moral et l'espoir nécessaire à l'accomplissement de cette recherche.

Table des matières

Résumé.....	2
Abstract	3
Remerciements.....	4
Table des matières.....	5
Introduction générale.....	9
Première partie : L'arrivée des SDV dans l'action urbaine déjà en place en Tunisie.....	19
Chapitre 1 : Le cadre institutionnel de l'urbanisme tunisien : une prédominance traditionnelle du central aujourd'hui en phase de (ré)interrogation.....	20
A. L'architecture institutionnelle de la Tunisie	20
B. Les instruments institutionnels de l'action urbaine en Tunisie : un cadre juridique qui privilégie l'emboîtement descendant des instruments.....	26
C. Les acteurs de l'action urbaine en Tunisie : un paysage varié mais qui reste dominé par l'Etat.....	29
Conclusion du chapitre	45
Chapitre 2 : La pratique de l'urbanisme en Tunisie : Les effets de la politisation de la production urbaine sur les jeux d'acteurs et les relations de pouvoir	48
A. La planification de l'usage du sol : lorsque l'opportunisme brouille la hiérarchie des instruments d'urbanisme	49
B. Les opérations d'aménagement urbain : des contenus soumis aux jeux d'acteurs.....	60
C. La planification des investissements communaux : la mainmise de l'Etat central sur un instrument de planification locale	90
D. La politisation du paradigme du développement durable dans des expériences de planification faiblement institutionnalisées	101
Conclusion du chapitre	108
Chapitre 3 : La généalogie de la planification stratégique des villes et son apparition en Tunisie ..	111
A. La notion de la planification stratégique : de l'apparition dans le secteur militaire aux développements dans le secteur privé	111
B. L'importation de la planification stratégique dans l'action publique urbaine	112

C. La planification stratégique appliquée à l'action urbaine dans les débats : définition et évolutions.....	114
D. La planification stratégique des villes dans les débats à finalités pratiques et opérationnelles	118
E. L'intérêt de plus en plus grandissant des organisations internationales pour la planification stratégique des villes.....	121
Conclusion du chapitre	123
Conclusion de la première partie.....	125
Deuxième partie : Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba : lorsque l'urbanisme tunisien inaugure et se lance dans des SDV internationalisées	126
Chapitre 4 : Les quatre processus de planifications stratégiques : Conditions d'initiation, dispositifs organisationnels et genèses	127
I. Les conditions d'initiation des quatre processus	127
II. Les structures chargées de l'élaboration des quatre processus.....	134
III. L'organisation des quatre processus.....	145
Conclusion du chapitre	161
Chapitre 5 : Les stratégies des quatre villes : des structures plus ou moins communes qui se déclinent à travers des contenus variés.....	165
A. Le contenu de la SDV de Tunis.....	166
B. Le contenu de la SD du Grand Sfax	173
C. Le contenu de la SDV de Sousse	179
D. Le contenu de la SDV de Jendouba.....	189
E. L'effet du printemps arabe sur le contenu des processus de Jendouba et de Sousse	193
Conclusion du chapitre	194
Chapitre 6 : "Le marché" de la SDV en Tunisie à la lumière des quatre processus de planification stratégique : "Les offres" internationales et "les demandes" locales	196
A. L'offre de financement et de savoir faire des organisations internationales	196
B. La demande locale en "produit SDV"	218

Conclusion du chapitre	226
Conclusion de la deuxième partie	228
Troisième partie : Les transformations des modes de faire la ville sous les effets des quatre processus de planification stratégique.....	229
Chapitre 7 : Lorsque la faible institutionnalisation des quatre processus de planification stratégique ouvre la voie à des nouvelles modalités d'élaborations.....	230
A. Le degré d'institutionnalisation des quatre processus : une rupture à l'origine de plusieurs niveaux d'innovation.....	230
B. Une implication des acteurs qui diffère des modes de faire existants ?.....	233
C. Des contenus nouveaux par rapport aux modes de faire existants ?	257
Conclusion du chapitre	270
Chapitre 8 : Les processus de planification stratégique à l'origine des nouvelles représentations chez les protagonistes qu'ils impliquent.....	273
A. Les représentations des effets des cas de Sfax et de Sousse sur l'action de l'Etat central	273
B. Les effets des cas de Sfax et de Sousse sur les transformations des représentations des deux processus	275
C. Le renouveau des représentations de l'action publique locale	282
Conclusion du chapitre	284
Chapitre 9 : L'intégration des dispositifs issus des processus de planification stratégique dans les structures organisationnelles des municipalités : Entre modifications éphémères et transformation pérenne.....	285
A. Les organigrammes des municipalités de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba : des organisations standardisées avec certaines spécificités liées aux situations locales	285
B. Les nouveaux fonctionnements des organigrammes municipaux engendrés par les dispositifs des quatre processus	289
C. Des entités nouvellement créées en lien avec les processus de planification et ayant des effets sur la transformation des structures organisationnelles des quatre municipalités.....	303
Conclusion du chapitre	317

Chapitre 10 : Les nouvelles pratiques engendrées par les processus de planification stratégique	320
A. Le rôle de nos cas d'étude dans l'utilisation de nouvelles pratiques dans les modes de faire la ville	320
B. Le rôle de nos quatre cas d'étude dans l'extension de la pratique de la planification stratégique des villes	328
Conclusion du chapitre	360
Conclusion de la troisième partie	362
Conclusion générale	363
Bibliographie	369
Liste des acronymes	386
ANNEXES	389
Annexe 1 : Liste des entretiens	390
Annexe 2 : Grille de base des entretiens	392
Annexe 3 : Portrait de la ville de Tunis	394
Annexe 3 (suite)	395
Annexe 4 : Portrait de la ville de Sfax	396
Annexe 4 (suite)	397
Annexe 5 : Portrait de la ville de Sousse	398
Annexe 5 (suite)	399
Annexe 6 : Portrait de la ville de Sousse	400
Annexe 6 (suite)	401
Tables des matières détaillées	402

Introduction générale

Le fait urbain en Tunisie n'a cessé de prendre de l'ampleur. Le pays est l'un des plus urbanisés du Maghreb. La population urbaine est passée de 28% dans les années 1920' (Chabbi, 2005) pour atteindre 67,7% selon le dernier recensement national de 2014 (INS, RGPH 2014). Cette croissance de la population urbaine n'est pas sans interdépendance avec la croissance de l'espace urbain en Tunisie. Ce dernier "a plus que triplé depuis 1956 et a plus que doublé depuis les années 1970'. Il a gagné en neuf ans l'équivalent de tout ce qu'il a gagné depuis des siècles"¹.

Ce processus se traduit par une armature urbaine nationale à deux vitesses. En s'appuyant sur une évaluation faite en 1993 par le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, Ben Letaief raconte que "l'aggravation de la distorsion littoral/intérieur, alimentée par une croissance urbaine mal maîtrisée (...) est la tendance la plus déterminante de l'organisation de l'espace tunisien"². En effet, d'un côté, l'intérieur du pays reste dominé par des villes moyennes et des petites localités le plus souvent sous-développées. D'un autre côté, la frange littorale concentre les villes les plus importantes de la Tunisie. C'est là que se situe la capitale Tunis, le premier pôle urbain du pays avec sa population de plus de 2,5 millions, ainsi que Sfax et Sousse, la deuxième et la troisième agglomérations nationales les plus importantes.

Afin de maîtriser cette urbanisation et de la mettre en cohérence avec le développement économique et social, des politiques urbaines ont été engagées depuis des décennies par les autorités tunisiennes. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'évolution de la formulation du cadre institutionnel de l'action urbaine en Tunisie.

En 1969, un premier cadre a été mis en place. Il s'agit du Règlement d'urbanisme et de la construction (RUC), communément appelé règlement Znaïdi du nom de son auteur. Cependant, n'ayant aucune assise juridique, ce document est resté longtemps moins un référentiel pour l'action urbaine qu'un document technique pour les règles de la construction (Abdelkafi, 2001, page 21).

Ce n'est qu'en 1979 que le premier code de l'urbanisme a été mis en place en Tunisie. Il est venu instituer les instruments de la planification urbaine. A l'échelle locale, c'est désormais le Plan d'aménagement urbain (PAU) qui définit la réglementation de l'usage du sol dans les périmètres municipaux. Le Plan d'aménagement de détail (PAD) est quant à lui un outil de l'urbanisme opérationnel. Ce code est venu donner un cadre juridique à l'action urbaine et les outils de planification qu'il institue ont été placés sous la main mise de l'Etat central (Abdelkafi, 2001, page 22).

¹ BELHEDI Amor, 2005, Différenciation et recomposition de l'espace urbain en Tunisie, Cahiers du GREMAMO, n° 18, page 2.

² BEN LETAIEF Mustapha, 2008, Les politiques urbaines en Tunisie, Métropoles [En ligne], 4 | 2008, page 137.

En 1994, dans le sillage des réaménagements institutionnels, le code de 1979 a été remplacé par le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU) qui est aujourd'hui toujours en vigueur. Le PAU et le PAD sont reconduits et sont complétés par le Schéma directeur d'aménagement (SDA) dont les différentes versions sont devenues les instruments de la planification urbaine et territoriale tant à l'échelle des régions qu'à l'échelle nationale. Ce système de planification a fait l'objet d'études académiques. A titre d'exemple, et sans les aborder trop en détail, Barthel fait mention d'une planification urbaine caractérisée par "le centralisme et la hiérarchisation"³. Houimli pointe le "manque de coordination entre les différents acteurs agissant sur un même territoire"⁴ que mettent en pratique les instruments institués par le CATU. Ce débat se confirme dans des écrits et des évaluations d'experts tunisiens. Chabbi met l'accent sur le caractère "inadapté"⁵ de ces instruments. Gdoura fait mention que ces outils "ne sont pas encore bien maîtrisés, ni bien "digérés" par les collectivités locales, la société civile et bien d'autres acteurs urbains"⁶.

Parallèlement, des municipalités tunisiennes ont servi de laboratoires pour mener des processus de planification faiblement institutionnalisés lancés parfois au gré d'opportunités et le plus souvent sous forme d'expérience pilote soutenus par des acteurs internationaux. Les Agendas 21 locaux, les Plans des déplacements urbains, etc. en sont des exemples.

Mais depuis moins de deux décennies, un nouvel instrument de planification urbaine est venu s'ajouter au paysage tunisien des modes de faire la ville. Depuis les années 2000, la planification stratégique a commencé à s'introduire dans l'action urbaine en Tunisie. Des municipalités appuyées par des acteurs internationaux ont initié l'élaboration de processus de planification que ces mêmes initiateurs (les municipalités et les acteurs internationaux) appellent Stratégie de développement de ville (SDV). Dans ces dernières, il s'agit de définir une vision pour la ville qui se décline en objectifs stratégiques et dont la mise en œuvre sera assurée par des actions concrètes. L'élaboration de ces SDV prévoit une implication de différents acteurs (acteurs publics, société civile, experts, etc.) et une prise en compte intégrée de différentes dimensions (spatiales, économiques, sociales, etc.).

C'est la ville de Tunis qui a inauguré le mouvement. Par la suite, c'est autour de Sfax. Au lendemain du printemps arabe, le mouvement commence à faire tache d'huile avec d'abord Sousse et ensuite Jendouba, Siliana et Le Kef. Plus récemment, en 2017, le mouvement se poursuit avec le lancement d'une vague de SDV

³ BARTHEL Pierre-Arnaud, 2003, Les lacs de Tunis en projets, reflets d'un nouveau gouvernement urbain in *Annales de Géographie*, n°633, page 535.

⁴ HOUIMLI Ezzeddine, 2008, Les facteurs de résistance et de fragilité de l'agriculture littorale face à l'urbanisation : Le cas de la région de Sousse Nord en Tunisie, Thèse de doctorat, Ecole nationale supérieure du paysage de Versailles, Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (Agro Paris Tech), Spécialité : Sciences et architecture du paysage, pages 172-173.

⁵ CHABBI Morched, 2004, Potentialités et obstacles à la constitution d'une région urbaine - Le cas du Grand Tunis, Intervention dans le cadre du 40ème congrès mondial sur le management des régions urbaines, Genève, www.isocarp.net, page 6.

⁶ GDOURA Mahmoud, Urbaniste, Communication intitulée "La réforme du code de l'urbanisme : Quelle pertinence des nouveaux instruments ?" dans le séminaire-débat "Nouveaux codes des collectivités locales et de l'urbanisme, réforme des textes et mutation des territoires : regards croisés des géographes et des urbanistes" organisé à la Faculté des Sciences Humaines et Sociales de Tunis le 21 octobre 2017 par l'unité de recherche Régionalisation et Développement Régional et Urbain, l'Association Tunisienne des Urbanistes et l'Association des Géographes Tunisiens.

dans neuf villes tunisiennes. C'est dans ce contexte qu'entre 2012 et 2014, nous avons eu la chance d'être engagé dans la SDV de Sousse dans le cadre d'une mission d'expertise. Intégré dans une équipe technique dédiée, nous avons contribué aux travaux nécessaires à l'élaboration de la planification (collecte de données, études et analyses, programmation et modération des groupes de travail participatif, rédaction des rapports, etc.). Cette implication directe dans l'élaboration de la SDV de Sousse a été pour nous une expérience unique. C'était une occasion pour observer de l'intérieur et directement (et dans la durée) la fabrique du processus.

Partant de ces observations et de cette expérience personnelle, notre thèse sur la planification stratégique des villes en Tunisie est partie d'une série d'interrogations qui ont déclenché notre réflexion :

Pourquoi cette multiplication des expériences de SDV en Tunisie ? Quelles sont les conditions qui ont conduit à leursancements ? Ont-elles des impacts sur les modes de faire jusque-là utilisés dans l'urbanisme tunisien?

Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba : un terrain d'étude offrant des variétés de situations

Au moment où nous avons démarré notre recherche en novembre 2014, six villes tunisiennes étaient déjà engagées dans des SDV. A partir de ces cas, nous avons choisi de constituer notre terrain d'étude par les quatre premières expériences à savoir la Stratégie de développement de la ville de Tunis (SDV de Tunis), la Stratégie de développement du Grand Sfax (SD du Grand Sfax), la Stratégie de développement de la ville de Sousse (SDV de Sousse) et la Stratégie de développement de la ville de Jendouba (SDV de Jendouba). Ce terrain offre des variétés de situations tant du point de vue des processus de planification que du point de vue des quatre villes dans lesquelles ils ont été élaborés.

Lancée en 2000, la SDV de Tunis a été mise à l'arrêt deux ans plus tard. La SD du Grand Sfax a été lancée en 2002 avec un processus en deux temps. La SD du Grand Sfax 1 entre 2002 et 2005 et la La SD du Grand Sfax 2 entre 2005 et 2010. Aujourd'hui, le processus semble en suspend (ou suspendu). L'élaboration de la SDV de Sousse a eu lieu entre 2012 et 2014. Actuellement, la mise en œuvre de processus est sur le point de démarrer. Enfin, après son élaboration entre 2012 et 2013, l'exécution de la SDV de Jendouba n'a jamais vu le jour et le processus a été complètement abandonné. Alors que les processus de Tunis, Sousse et Jendouba se sont appuyés respectivement sur les municipalités-centre des trois villes, la SD du Grand Sfax, comme l'indique son nom, a réuni les sept municipalités de l'agglomération sfaxienne. Du point de vue du statut politico-administratif des villes, ce terrain d'étude comporte une capitale nationale qui est Tunis et trois chefs-lieux de gouvernorat qui sont Sfax, Sousse et Jendouba. Pour ce qui est de l'échelle des villes, cet échantillon illustre l'opposition entre les villes du littoral et celles de l'intérieur qui caractérise l'armature urbaine tunisienne. En effet, nous avons les trois premiers pôles urbains du pays qui sont Tunis, Sfax et Sousse et une ville secondaire qui est Jendouba. Enfin, croisé au contexte politique national, ce terrain d'étude offre d'un côté deux cas élaborés sous le régime autoritaire. Il s'agit de Tunis et Sfax. D'un autre côté, nous avons deux cas élaborés durant la transition politique amorcée dans le sillage du printemps arabe et qui sont Sousse et Jendouba.

Les quatre processus sont des planifications prospectives plus ou moins à long terme et concernant, selon le cas, la ville ou l'agglomération. Ce sont des instruments de planification faiblement institutionnalisés c'est à dire non adossés à une assise juridique. Ils ont été initiés par des municipalités tunisiennes et sont tous appuyés par des acteurs internationaux. L'élaboration des quatre processus traduit des modèles mis au point par ces acteurs internationaux et prônant les paradigmes de la gouvernance locale, démocratique et multisectorielle.

En outre, en s'adossant à ces modèles internationaux, force est d'observer les ruptures totales qu'ont, de prime abord, ces SDV avec les modes de faire la ville jusque là-utilisés. Ce sont des planifications locales dont l'élaboration se veut, au moins en théorie, intégrée et participative. Les documents produits, en plus de la dimension urbaine, prennent en considération les dimensions sociales, économiques, de gouvernance, etc. dans l'optique de mettre en cohérence les politiques publiques sectorielles tout en remettant en question les pratiques déjà en place. L'élaboration de ces documents a été conçue selon une démarche participative impliquant plusieurs acteurs jusque-là non habitués à être mobilisés de la sorte dans l'action urbaine. Enfin, toutes ces expériences ont été menées en dehors du traditionnel encadrement étatique tel qu'il a été mis en œuvre dans l'action publique locale.

Le cas de la Tunisie : une pertinence du sujet malgré des sources d'incertitude

Bien que les expériences de SDV en Tunisie ne cessent de se multiplier, la planification stratégique des villes dans ce pays reste peu traitée dans les débats scientifiques. Dans l'état actuel, les SDV en Tunisie n'ont fait l'objet que de quelques articles ainsi que de certains travaux universitaires⁷. Depuis que nous avons démarré notre recherche et jusqu'à l'écriture de ces lignes, cet objet d'étude est resté vierge dans la mesure où il n'a jamais été exploité dans le cadre d'une thèse de doctorat soutenue. C'est ainsi que notre travail vient donc apporter une pierre à l'édifice de la recherche urbaine en Tunisie.

En outre, ces SDV, de part la particularité du contexte politique national, reflète l'intérêt de notre thèse sur le cas de la Tunisie. Certains travaux font mention des effets direct qu'on les régimes autoritaires sur l'élaboration des processus de planification stratégique. Les travaux sur la planification stratégique des villes en Russie (Chpakovskaia, 2002) et en Chine (Wu, 2007) l'illustrent. D'autres travaux mettent l'accent sur les conséquences de bouleversements sociopolitiques rapides à l'échelle nationale et entraînent des périodes transitoires sur l'élaboration des processus de planification stratégique. Le travail de Ballard, Bonin, Robinson et Xaba (2008) sur la planification stratégique de ville sud-africaine au lendemain de l'apartheid le montre. De ce point de vue, le cas de la Tunisie présente un double intérêt. D'un côté, on l'a dit, les SDV sont appuyées sur des modèles internationaux mettant en avant la gouvernance locale et démocratique. D'un autre côté, ces SDV ont été lancées soit sous le régime autoritaire soit durant la transition démocratique.

⁷ Voir bibliographie.

Par ailleurs, le contexte du printemps arabe n'en demeure pas moins une source d'incertitude pour notre recherche dans la mesure où nous avons pris le risque d'étudier la gouvernance urbaine alors que le pays traverse une transition politique. Lorsque nous nous sommes engagé dans notre recherche, la Tunisie venait de promulguer sa nouvelle constitution et les premières élections démocratiques législatives et présidentielles de l'histoire moderne du pays venaient d'avoir lieu. Pendant le déroulement de notre recherche, après plusieurs années de pouvoir local provisoire, les premières élections municipales post-printemps arabe ont eu lieu, un nouveau code des collectivités locales a été promulgué et la refonte du code de l'urbanisme est en gestation.

En outre, dans le cadre de notre recherche, les quatre cas de notre terrain d'étude n'offraient pas les mêmes possibilités de recul nécessaire à leur étude. Lorsque nous avons commencé notre recherche, seul le sort de l'expérience tunisoise a été connu. La SD du Grand Sfax n'était pas encore clairement mise en veilleuse. Il n'était pas encore prévu que la SDV de Jendouba, qui venait d'accomplir l'étape de l'élaboration, sera par la suite abandonnée. La SDV de Sousse quant à elle est aujourd'hui toujours à l'œuvre.

Face à l'instabilité du contexte politique national et ce qui en découle en évolutions perpétuelles aussi rapides que radicales d'un côté et d'un autre côté, un terrain d'étude constitué par certains processus toujours en cours, notre travail devait faire face aux imprévus qui risquaient de fragiliser notre recherche tant du point de vue de sa conduite que du point de vue des résultats attendus. Ceci n'a pas été sans impact sur la dynamique de notre investigation et la fabrication de notre appareillage méthodologique sur lesquels nous reviendrons en détail ci-dessous.

Questions et hypothèses de recherche

Notre thèse propose d'interroger une hiérarchie de questions portant sur les éventuels rapports entre les SDV et les modes de faire l'urbain en Tunisie et auxquelles nous proposons des réponses provisoires sous forme d'hypothèses que la validation ou l'invalidation, totalement ou partiellement, est le fil conducteur de notre recherche. S'inscrivant dans une démarche hypothético-inductive, ces hypothèses de recherche trouvent leurs origines dans notre expérience personnelle dans le cas de Sousse et les observations des trois autres cas ainsi que l'environnement dans lequel ils interagissent tant du point de vue du contexte politique national que de point de vue de l'action des acteurs internationaux qu'ils impliquent. Ci-après, nous allons décortiquer nos questions de recherche en deux niveaux dans le seul et unique but d'une mise à l'ordre et de clarté de nos propos. En effet, soucieux de la cohérence globale de notre recherche, la vérification des ces deux niveaux d'hypothèses, quant à elle, sera faite de manière transversale.

1- Quelles places les SDV occupent-elles dans les modes de faire l'urbanisme tunisien?

Quelles relations les SDV entretiennent-elles avec le système tunisien de la planification urbaine ? Restent-elles en marges ou parviennent-elles à s'y insérer ? Entrent-elles en conflit avec les autres instruments déjà existants ? Ou y sont-elles en complémentarité ?

Pour répondre à ces questions, nous avançons une première hypothèse selon laquelle les SDV jetteraient les bases d'un renouveau de la planification urbaine en Tunisie.

S'appuyant sur notre posture inductive, cette hypothèse a pour origine l'observation d'indices révélateurs de la persistance de la multiplication des SDV en Tunisie et prouvent à quel point il ne s'agit pas d'expériences passagères. Au moment où nous avons démarré notre recherche, on l'a dit, nous avons un premier cas en 2000, un deuxième cas en 2002, trois cas en 2012 et plusieurs autres cas en gestation. Ces SDV ont eu lieu aussi bien dans les grandes agglomérations tunisiennes que dans les villes secondaires. Elles ont été initiées sous le régime autoritaire et se sont poursuivies avec la transition politique engendrée par le printemps arabe. Les processus de SDV se sont succédés bien qu'ils soient sans assise réglementaire et sans l'encadrement de l'Etat central. L'action des acteurs internationaux est également un autre indice qui nous amène à avancer cette première hypothèse puisque de plus en plus d'acteurs internationaux ne cessent de porter un intérêt grandissant à l'assistance technique et financière de l'action urbaine des villes de pays en développement tout en privilégiant les instruments de la planification stratégique des villes.

2- Quels rôles les SDV jouent-elles dans la gouvernance urbaine en Tunisie ?

Ces SDV, apportent-elles des changements dans la gouvernance urbaine en Tunisie ? Apportent-elles des transformations dans cette gouvernance ? A quel(s) niveau(x) de la gouvernance urbaine ces transformations se manifestent ?

Partant de ces questions, nous supposons comme deuxième hypothèse que les SDV reflèteraient des transformations de la gouvernance urbaine en Tunisie.

Toujours sur la base de notre approche inductive, c'est l'observation de l'évolution du contexte politique national qui nous a conduit à cette hypothèse. En effet, quand on a initié notre recherche trois ans après l'engagement de la Tunisie dans le printemps arabe, le pays était en train de négocier le virage de la transition démocratique et dont le premier pas vers un renouveau du système politico-administratif en est la nouvelle constitution tunisienne adoptée en janvier 2014. Ce contexte a été marqué par la montée en puissance de nouveaux paradigmes de l'action publique mettant en avant la gouvernance locale et la participation citoyenne. Les continuités de ces paradigmes avec les modèles internationaux sur lesquels s'appuient les SDV en Tunisie est patente et nous conduit à supposer à quel point le contexte national est favorable à de nouvelles transformations dans la gouvernance urbaine.

Corpus et méthodologie de recherche

Pour vérifier nos hypothèses de recherche, nous avons choisi dans notre travail de nous appuyer sur trois principales catégories de sources.

La première est constituée de nos observations personnelles menées sur le terrain dans la SDV de Sousse avant même de nous lancer dans la thèse. On l'a dit, pendant deux ans, nous avons mené une mission d'expertise pour l'élaboration de la SDV de Sousse. Cette implication directe dans l'élaboration du processus a été pour nous une occasion pour observer in vivo le processus en train de se faire, d'où notre connaissance fine du terrain soussien. C'est ce qui nous a permis dans notre recherche à approfondir l'investigation de la SDV de Sousse plus que les trois autres cas. Par conséquent, dans notre thèse, nous allons continuellement faire un zoom sur le cas de Sousse.

La deuxième catégorie comporte les sources orales. Cela concerne le corpus de "première main" c'est-à-dire des sources investiguées dans le cadre de notre recherche à travers des entretiens semi-directifs avec des acteurs impliqués directement ou parfois indirectement dans les quatre processus étudiés (voir liste des personnes interviewés, leurs fonctions et les dates des entretiens dans l'annexe 1). Dans ces entretiens, nous avons privilégié des entretiens semi-directifs ouverts puisque notre objectif a été d'obtenir un contenu qualitatif. Tout en les adaptant aux personnes interviewées, la grille des entretiens a été principalement structurée en fonction des étapes du déroulement des processus afin de dégager leurs portées, leurs limites et leurs perspectives. Dans cette structure, nous avons veillé à aller du général au particulier et à soulever les points confidentiels et délicats de manière progressive au fur et à mesure de l'avancement de l'entretien (voir notre grille d'entretien de base dans l'annexe 2). Une remarque ici s'impose. Les discussions menées après la mise à l'arrêt de l'enregistreur marquant, en théorie, la fin de l'entretien ont été à plusieurs reprises des sources parfois aussi riches que l'entretien enregistré lui-même. Par ailleurs, pour chaque acteur interviewé, notre objectif a été d'essayer autant que possible de situer ses points de vue par rapport à son profil, son appartenance, ses ressources et son parcours. Cette mise en situation des propos recueillis nous a permis de les expliquer et de les relativiser. En dépit de l'obtention d'informations sur des situations d'actions et des acteurs, le croisement de ces propos avec les profils, les appartenances, les ressources et les parcours de leurs auteurs nous a permis d'analyser les perceptions qu'ont les acteurs interviewés de ces situations d'actions et des acteurs. Dans cette démarche, la compréhension des raisons qui ont conduit l'acteur interviewé à tenir ces propos a été pour nous aussi importante que les propos eux-mêmes pris au premier degré. Dans des cas, dans la mesure où certains processus ont été toujours en cours au moment où nous avons mené notre travail de terrain, nous étions amenés à revenir vers des acteurs déjà interviewés pour un deuxième entretien, ponctuel cette fois, dans l'objectif d'avoir des précisions supplémentaires sur des faits survenus suite au premier entretien. Dans ce travail, nous avons veillé à sélectionner des acteurs clés et impliqués différemment dans les quatre processus (acteurs municipaux, experts, acteurs internationaux, etc.). Nous avons privilégié les acteurs ayant des doubles et parfois des triples appartenances de façon à collecter plusieurs types de matériaux à partir des propos d'un seul acteur. Ces matériaux ont été donc certes plus complexes à analyser mais cette

démarche nous a permis un gain de temps dans le travail "in situ" lorsque nous étions amenés à sillonner les villes de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. Il est aussi important de signaler que la mobilisation des acteurs dans ces entretiens n'a pas été équilibrée pour les quatre processus. Elle a été moins facile pour Tunis et Jendouba dans la mesure où les processus ont été abandonnés et, pour le cas tunisois, depuis assez longtemps ce qui a rendu difficile l'identification des acteurs et encore plus l'entrée en contact avec eux. En revanche, puisqu'ils ont été toujours en cours, les acteurs ont été facilement mobilisables pour le cas sfaxien et surtout soussien où nous avons déjà constitué un réseau de connaissances personnelles grâce à notre mission d'expertise dans la SDV de Sousse. Une autre remarque mérite ici d'être évoquée. Certains acteurs qu'on a interviewés ont été impliqués dans deux ou trois des quatre processus étudiés. Ils ont aussi été impliqués dans d'autres projets ou programme qu'on a étudié dans notre thèse. En dépit de l'entretien lui-même, ces personnes ont donc été des opportunités pour nous orienter vers d'autres acteurs.

En plus de ces entretiens, une autre source orale qui n'est pas de moindre importance pour notre recherche a été celle des échanges informels qu'on a eus avec certains acteurs. Dans ces communications spontanées, les acteurs ont eu beaucoup plus de liberté de se prononcer d'où la richesse de cette source. Les échanges qu'on a eus entre 2012 et 2014 avec Pascual Esteve, l'expert espagnol impliqué dans la SDV de Sousse, ont été très utiles. Grâce à notre maîtrise de la langue espagnole, on a eu la chance d'avoir avec lui des conversations personnelles "en off" qui étaient pour nous une source riche. D'autres échanges informels ont continuellement suivi notre recherche pendant les quatre ans de la thèse avec notamment des acteurs avec qui nous avons pu nouer des relations personnelles et d'amitié.

Un autre type de sources orales nous a également été très utile dans notre recherche. Il s'agit des communications qui ont eu lieu dans les séminaires auxquelles on a assisté pendant les quatre années de la conduite de notre recherche voir avant. Certaines ont été directement liées à notre sujet de thèse. Certaines ont porté sur la planification urbaine et d'autres, plus générales, ont traité l'action urbaine en Tunisie. Ces sources ont été utiles à double titre. Elles nous ont permis de suivre les débats sur les évolutions de l'action urbaine en lien avec les transformations engendrées par la transition démocratique. Ensuite, les auteurs de ces communications ont souvent été des acteurs impliqués dans nos quatre processus et parfois des personnes qu'on a déjà interviewées dans le cadre de notre travail de terrain. C'était donc une occasion pour croiser leurs points de vue sur les modes de faire la ville avec ce qu'on sait sur leur implication dans nos quatre processus.

A ces observations personnelles et ces sources orales aussi bien fabriquées qu'existantes, nous ne pouvons pas dans notre recherche ne pas nous appuyer sur un corpus textuel de "deuxième main" c'est-à-dire des sources disponibles qu'on a collectées. C'est notre troisième catégorie de sources. Cela concerne tout d'abord la littérature scientifique sur la planification stratégique des villes qui nous a été utile même si notre thèse a été confrontée au déficit d'écrits scientifiques sur les SDV en Tunisie. Comme tout travail de thèse de doctorat, cette source nous a permis de constituer l'état de l'art sur lequel s'appuie notre recherche. Elle nous a également servi dans notre travail de terrain puisqu'elle nous a sensibilisés sur certaines dimensions de la planification stratégique qui auraient pu nous échapper.

Ensuite, dans nos sources textuelles, nous avons exploité la littérature à finalité pratique et opérationnelle. Elle comprend plusieurs types de documents. Il s'agit de l'abondante littérature élaborée par les organisations internationales en général et surtout celles impliquées dans nos cas d'étude. A cela s'ajoute la littérature produite par les institutions nationales, celle élaborée par les experts et les rapports produits dans le cadre des quatre processus. Enfin, certains types de sources textuelles n'ont été exploités que de manière ponctuelle. Cela concerne les contrats, les conventions, les termes de références, les cahiers des charges, les procès-verbaux des réunions internes, etc. Ces documents, de par leur confidentialité, ont été difficiles d'accès.

Prises séparément, toutes ces sources risquaient de nous plonger dans la subjectivité ou la vision partielle de leurs auteurs et de nous limiter à une démarche factuelle. C'est pour cette raison que nous avons veillé tout le long de notre investigation à confronter aussi bien les sources de même type que les sources de types différents. Nous avons donc procédé aux recoupements des sources orales aussi bien fabriquées qu'existantes les unes avec les autres tout en les croisant également avec les sources textuelles et notamment la littérature à finalité pratique et opérationnelle qui traite de nos quatre cas d'étude.

Fidèle à notre posture inductive, notre appareillage méthodologique a été en grande partie constitué au fil de l'eau à travers une pré-enquête à deux niveaux. La première, menée durant les premiers mois de l'engagement de la recherche, a été effectuée à travers des entretiens exploratoires avec une typologie d'acteurs plus ou moins récurrents aux quatre cas, qui ne sont pas uniques en leurs genres et qui sont facilement mobilisables tels que nos anciens collègues les experts avec qui nous avons travaillé dans l'élaboration de la SDV de Sousse. Ce travail exploratoire nous a permis de tester la validité de notre grille d'entretien et de mieux l'adapter à notre recherche. La deuxième pré-enquête, plus large, s'est étalée sur la première année de la recherche. Durant ce travail, la combinaison entre l'étude de l'état de l'art et la poursuite des entretiens semi-directifs nous a conduit à identifier l'investigation la plus à même de nous permettre de mettre à l'épreuve nos hypothèses de recherche. C'est sur la base de ce travail exploratoire que nous avons défini cinq axes d'investigation. Le premier axe concerne **la dimension internationale des SDV**. Il s'agit de mener une analyse de la circulation des SDV d'abord à l'international et ensuite en Tunisie en expliquant dans quelles conditions cet outil a été introduit dans ce pays et de quelle manière tant au niveau des acteurs internationaux qu'au niveau des réseaux relais à l'échelle nationale. Le deuxième axe se focalise sur **les modalités d'élaboration des SDV**. Le travail consiste à situer les éventuelles transformations apportées par les SDV par rapport aux modalités d'élaboration d'autres processus de planification déjà en place (les procédures, les négociations, les rôles respectifs, les circuits décisionnels, les modalités de pilotage, la mobilisation du personnel politique, les hiérarchies réelles, les rapports de force, de domination ou de dépendance, etc.). **L'étude des représentations** qui est notre troisième axe d'investigation est destinée à comprendre à quel point les SDV transformeraient les conceptions que se font les acteurs de la planification, du territoire, du projet de ville, etc. et ce à travers les discours et les choix. Le quatrième axe qui s'appuie sur **les structures organisationnelles** consiste à expliquer les éventuelles transformations des cadres administratifs, des organigrammes, des organisations des services,

etc. Enfin, notre cinquième et dernier axe concerne **les pratiques**. Il s'agit d'étudier à quel point les SDV transformeraient l'utilisation concrète des outils, des procédures, des organisations, etc.

Organisation de la thèse

Partant de ces axes d'investigations, notre thèse est organisée en trois temps. Dans la première partie, nous nous arrêtons sur l'urbanisme déjà en place en Tunisie. Nous commençons en premier lieu par expliquer le cadre institutionnel des modes de faire la ville dans ce pays (**chapitre 1**) avant d'y examiner la pratique de l'action urbaine (**chapitre 2**). Une fois les contours de l'urbanisme déjà en place définis, nous allons situer l'apparition des SDV dans cet urbanisme tunisien à travers la généalogie de la planification stratégique des villes et les manières avec lesquelles elle est traitée dans les débats (**chapitre 3**). Dans la partie suivante, nous situons l'apparition des quatre processus de planification stratégique de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. Dans cette deuxième partie, nous allons nous attarder sur la conduite des quatre processus (**chapitre 4**), les contenus qu'ils ont produits (**chapitre 5**) et les interactions qu'ils révèlent entre les acteurs internationaux et les acteurs locaux qu'ils mobilisent (**chapitre 6**). La dernière partie poursuit la mise en forme de notre recherche sur la base de nos axes d'investigation déjà évoqués. Nous allons donc, dans cette troisième partie, analyser les transformations apportées par les quatre cas d'étude dans les modalités d'élaboration (**chapitre 7**), les représentations (**chapitre 8**), les structures organisationnelles (**chapitre 9**) et les pratiques (**chapitre 10**).

Première partie :

**L'arrivée des SDV dans l'action urbaine déjà
en place en Tunisie**

Chapitre 1 :

Le cadre institutionnel de l'urbanisme tunisien : une prédominance traditionnelle du central aujourd'hui en phase de (ré)interrogation

Notre travail de recherche porte sur l'étude d'un nouvel instrument de planification urbaine. Il est donc utile de commencer par se situer par rapport au paysage théorique de l'urbanisme en Tunisie. Pour cela nous allons d'abord commencer par une schématisation rapide de l'architecture institutionnelle de la Tunisie avant de nous arrêter un instant sur les aspects qui sont récemment modifiés ou ceux qui sont en cours de modification dans le cadre de la transition politique que connaît la Tunisie depuis le printemps arabe. Ensuite, notre exposé sera organisé en deux temps. Le premier concerne une cartographie des instruments institutionnels de l'urbanisme aujourd'hui en place. Le deuxième concerne une cartographie des acteurs de l'action urbaine en Tunisie.

Au regard de notre recherche où les SDV constituent des instruments de planification municipaux, dans ce chapitre nous allons donner une attention particulière à l'action municipale en la situant dans le cadre politico-institutionnel tunisien. En continuité avec ça, nous allons faire un zoom sur les principaux instruments de planification des municipalités tunisiennes.

A. L'architecture institutionnelle de la Tunisie

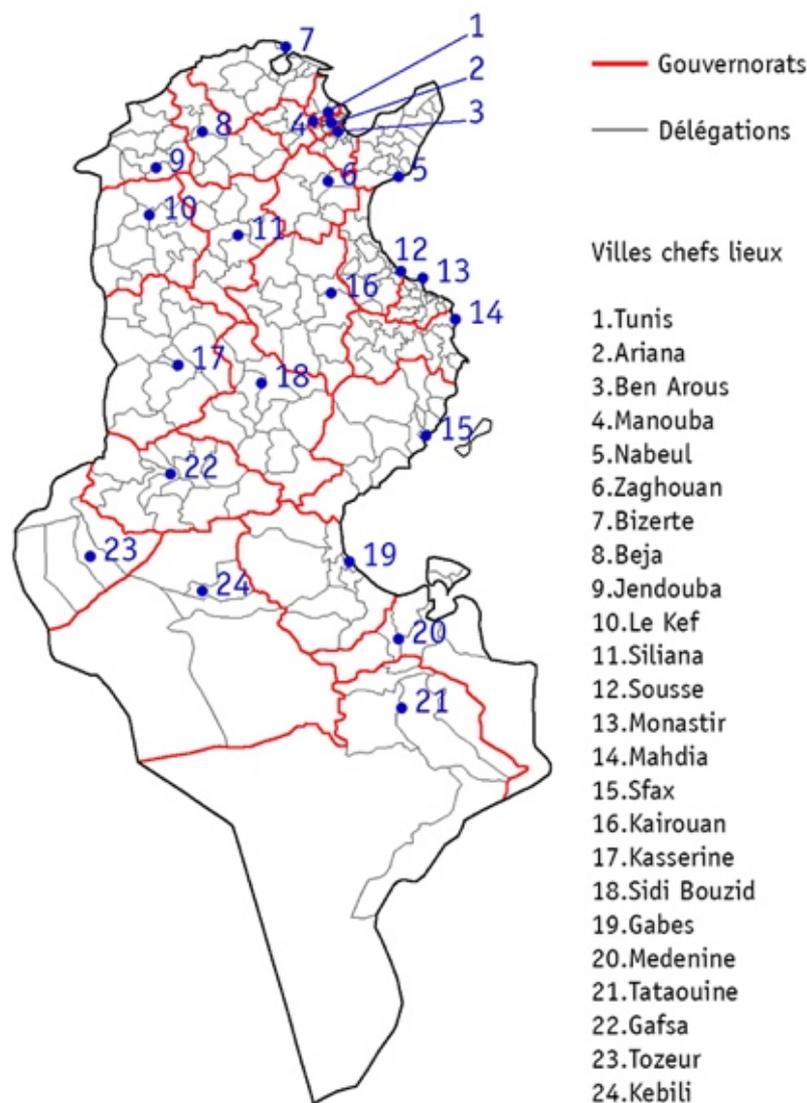
I. Deux modes d'organisation ayant moins de correspondances que d'interférences

Le 7 novembre 1987, Zine El Abidine Ben Ali, à la tête du Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), prend le pouvoir en Tunisie. Deux ans après, en 1989, des élections législatives ont eu lieu. Contrairement à toute attente, des parties d'opposition, notamment des islamistes, obtiennent la majorité dans plusieurs localités en Tunisie et notamment dans les quartiers populaires. Pour préserver son pouvoir, Ben Ali s'engage alors dans un régime autoritaire de parti unique qui va durer jusqu'au printemps arabe. Sous l'ère de Ben Ali, l'opposition en général et le parti islamiste rival en particulier, sont continuellement anéantis. Les libertés d'expression et la démocratie sont pour le moins qu'on puisse dire sur-encadrés. L'action politique se concentre entre les mains du gouvernement central et le pouvoir local est dominé. L'engouement du régime pour les infrastructures et les équipements de prestige a particulièrement marqué l'ère de Ben Ali. En effet, à partir des années 1990', le RCD a entamé la consolidation de son pouvoir autoritaire. En continuité avec cette montée en puissance, plusieurs nouveaux sièges du pouvoir ont été construits (siège du gouvernorat, siège de municipalité, siège du parti, etc.). Il s'agit pour le régime de marquer le renouveau du paysage politique à

travers le renouveau du paysage urbain. D'ailleurs le slogan politique "Le renouveau du 7 novembre" a fait l'image de marque du régime de Ben Ali jusqu'à sa chute en 2011. Les endroits stratégiques des nouvelles opérations urbaines de prestige sont donc devenus une occasion pour implanter ces nouveaux sièges du pouvoir.

Sous l'ère de Ben Ali, l'architecture institutionnelle du pays est structurée selon deux modes d'organisations superposées. Le premier est une organisation administrative avec un Etat divisé en 24 gouvernorats. Ces gouvernorats sont divisés en 264 délégations, lesquelles sont divisées en plus de 2000 secteurs ou "imada". Un gouverneur, un délégué et un "omda" sont respectivement à la tête du gouvernorat, de la délégation et du secteur. Chacun est le représentant du gouvernement dans la division administrative qui le concerne.

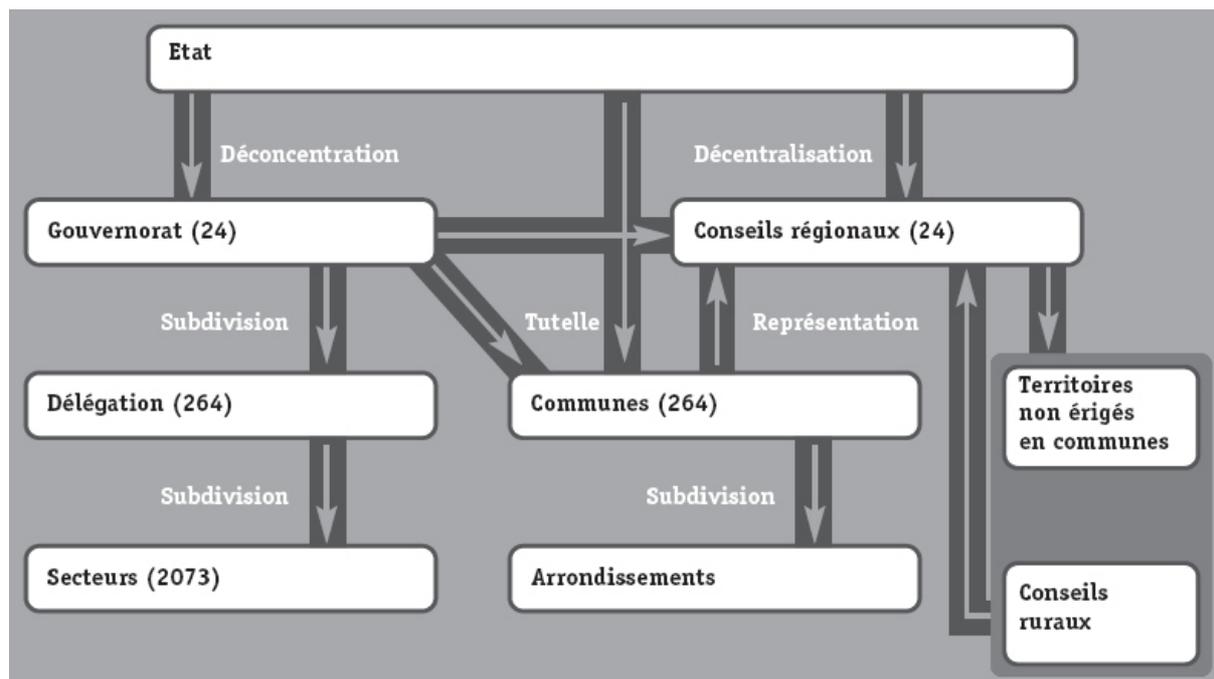
Figure 1.1 : Découpage administratif de la Tunisie.



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : Institut national de la statistique

Le deuxième mode est constitué d'une organisation territoriale avec un territoire national divisé en 24 régions qui correspondent spatialement aux 24 gouvernorats. Jusqu'à 2016, les régions sont composées de zones municipales et de zones rurales. Toujours jusqu'à 2016, les zones municipales comportent les 264 municipalités, lesquelles sont à leur tour subdivisées en arrondissements municipaux. La région est gérée par un conseil régional présidé par le gouverneur. La municipalité est gérée par un Conseil municipal présidé par un maire. Les zones rurales sont gérées par des conseils ruraux. Outre sa présidence du conseil régional, le gouverneur exerce également sa tutelle sur le Conseil municipal et le Conseil rural.

Figure 1.2 : L'organisation administrative et l'organisation territoriale en Tunisie.



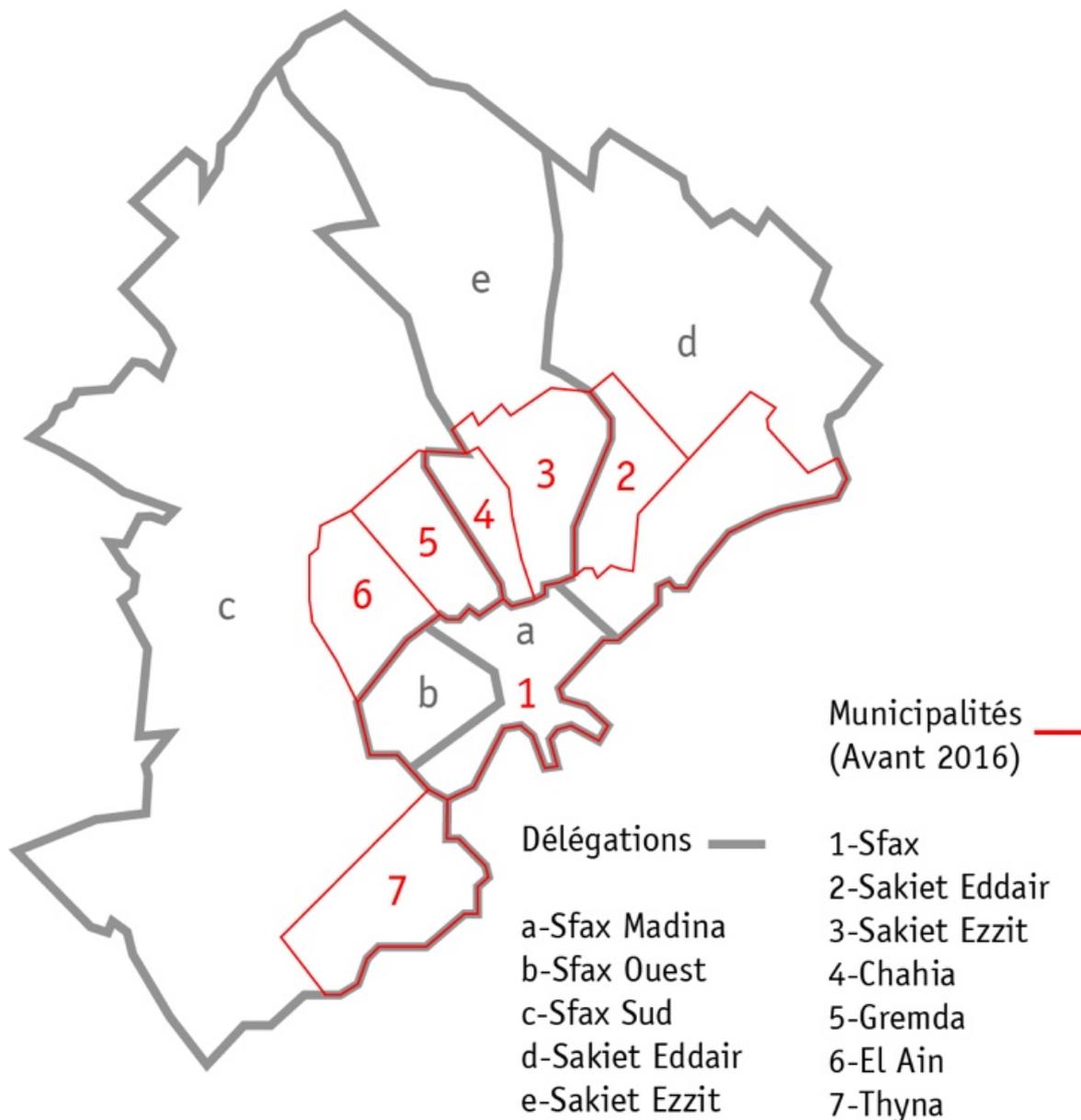
Source : Turki & Verdeil (2015, page 15).

Dans cette structure double, l'organisation administrative est basée sur une logique de déconcentration alors que l'organisation territoriale est basée sur une logique de décentralisation. A propos de ces deux organisations, Dhaher mentionne que "le caractère du système politique tunisien privilégie (...) une déconcentration très partielle plutôt qu'une véritable décentralisation"⁸. En continuité avec cela, dans leur rapport sur la décentralisation en Tunisie, Turki & Verdeil (2015) démontrent à quel point la juxtaposition de ces deux organisations n'empêche pas des interférences entre les entités de chaque organisation. La spatialisation de la structure administrative et celle territoriale montre ces interférences. En effet, du point de vue territorial, et comme on l'a déjà mentionné, le périmètre des gouvernorats correspond à celui des régions. En revanche, très souvent, encore plus jusqu'au 2016, les périmètres des délégations et ceux des municipalités se chevauchent et ne coïncident pas. Les délégations couvrent l'ensemble du pays alors que jusqu'en 2016, les municipalités ne couvrent que moins de 10% du territoire national et environ 1/3 de la population réside en

⁸DHAHER Najem, 2010, L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation ", EchoGéo, page 5.

dehors des zones municipales⁹. Toujours jusqu'au 2016, en Tunisie, seuls les gouvernorats de Tunis et Monastir sont entièrement municipalisés.

Figure 1.3 : Exemples de chevauchement entre découpage administratif et découpage territorial. Le cas de Sfax.



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : Gasmi (2011).

II. Le printemps arabe à l'origine de mutations en cours et/ou en préparation

En décembre 2010, une révolte éclate dans les villes défavorisées de l'intérieur du pays. Après plusieurs semaines, le soulèvement populaire fait tache d'huile et le 14 janvier 2011, Ben Ali, à la tête du pouvoir

⁹ www.cfad.tn

depuis 23 ans, quitte le pays et s'exile en Arabie Saoudite. C'est le début d'une période d'instabilité socio-politique. Les proches de Ben Ali et les anciens dirigeants du régime sont arrêtés. Le RCD est d'abord gelé et ensuite dissous. Un gouvernement de coalition nationale constitué par les anciens opposants de Ben Ali est installé. Les prisonniers politiques sont libérés, les libertés d'expression et de la presse sont annoncées et la légalisation des partis politiques et des associations est autorisée sans aucune restriction. En octobre 2011, une Assemblée nationale constituante est élue pour l'élaboration d'une nouvelle constitution et marque l'entrée de la Tunisie dans une transition politique. Ce sont les premières élections libres de la Tunisie moderne. Un premier gouvernement provisoire composé du parti islamique Ennahdha et de deux partis de centre-gauche est installé. Durant les trois années qui suivent, les instabilités socio-politiques s'accroissent. Mouvements sociaux, assassinats politiques, attentats terroristes et succession de plusieurs gouvernements provisoires. En 2013, un "Dialogue national" est initié par quatre organisations influentes de la société civile¹⁰. Ceci conduit à la mise en place d'un gouvernement de technocrates et à l'accélération des travaux de l'Assemblée nationale constituante. La nouvelle constitution finit par être promulguée en janvier 2014. Les élections législatives d'octobre 2014 permettent la mise en place d'une Assemblée des représentants du peuple dont la majorité est constituée d'une coalition entre le parti islamique Ennahdha et le parti progressiste de Nidaa Tounes. Les élections présidentielles se tiennent en décembre 2014. "La deuxième république" est en marche et un nouveau palier dans la transition politique est franchi. Ceci jette les bases de réaménagements institutionnels qui sont à des degrés variés de concrétisation.

1. Les délégations spéciales : une situation "provisoire" qui a duré 7 ans

Si la situation politique a commencé à se stabiliser à l'échelle nationale depuis 2014, la précarité a continué à régner au niveau local jusqu'au 2018. En effet, après la chute du régime de Ben Ali, les conseils municipaux ont été dissous et remplacés par des délégations spéciales. Il s'agit d'une sorte de conseils municipaux provisoires chargés de gérer provisoirement les affaires quotidiennes en attendant la mise en place de Conseils municipaux élus. Depuis 2011, la plupart des municipalités ont connu trois principales vagues de délégations spéciales. Une première vague au lendemain de la révolution. Avec un paysage politique encore flou, ces délégations spéciales ont été constituées dans le cadre de concertations entre les forces politiques et sociales locales en place et ont connu une forte présence de la société civile. Avec l'assemblée constituante de 2011, les contours du paysage politique se précisent et un gouvernement élu prend le pouvoir. Les délégations spéciales sont remplacées en 2012 par une deuxième vague de conseils municipaux provisoires soutenues par les partis politiques en place dans le gouvernement central. En 2017, avec l'approche des élections municipales, et afin de préserver la neutralité des délégations spéciales, une troisième vague de conseils municipaux provisoires présidés par des délégués vient remplacer les délégations spéciales existantes. Dans ce climat d'instabilité, la plupart des municipalités tunisiennes se sont usées et ont fait face à de sérieuses difficultés dans la conduite de l'action municipale. Ce n'est qu'avec les élections municipales du 6 mai 2018

¹⁰ Il s'agit de l'organisation syndicale de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT) et de l'organisation patronale de Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA), la Ligue tunisienne des droits de l'Homme et l'ordre national des avocats. Grâce à cette initiative, ces quatre organisations ont obtenu le prix Nobel de la paix en 2015.

que la situation a commencé à se stabiliser. Ces élections ont mis fin au régime des délégations spéciales en place depuis sept ans et des Conseils municipaux élus ont été placés à la tête des municipalités. Sans les aborder trop en détail, à l'issue de ces élections, ce sont les deux partis qui depuis peu ont commencé à dominer le paysage politique qui ont été les principaux vainqueurs de ces élections notamment dans les municipalités des grandes villes. Toutefois, les nouveaux conseils municipaux sont marqués par une présence significative de personnalités indépendantes ou actives dans la société civile.

2. La décentralisation en gestation

La nouvelle constitution de 2014 consacre un chapitre entier à la décentralisation. Dans le pouvoir local on parle de décentralisation selon le principe de subsidiarité (article 131 et 134). Dans le paysage des collectivités locales, outre les municipalités et les régions, il est prévu de créer un échelon supérieur qui est le district (article 131).

Pour engager le processus de décentralisation, en mars 2016 a été créé le ministère des affaires locales et de l'environnement (MALE). Les institutions impliquées dans l'action locale telles que la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL) sont rattachées à ce ministère. Ceci met fin à la traditionnelle tutelle du ministère de l'intérieur sur les municipalités qui sont désormais sous la tutelle du MALE.

Afin de mettre en œuvre la décentralisation, ce ministère s'est doté de l'Instance de prospective et d'accompagnement du processus de décentralisation présidé par Mokhtar Hammami, figure emblématique de la politique locale de l'Etat en Tunisie¹¹. Selon la stratégie mise au point par cette instance, le processus de décentralisation en Tunisie s'étendra sur trois étapes, chacune de neuf ans. Chaque étape comporte trois phases, de trois ans chacune. La première phase de chaque étape va permettre un renforcement progressif des ressources humaines des municipalités avec l'augmentation du taux d'encadrement. La deuxième phase de chaque étape va permettre un renforcement progressif des ressources financières des municipalités avec l'augmentation des ressources propres. La troisième phase de chaque étape va permettre d'abord un partage ensuite un transfert progressif des compétences vers des municipalités en commençant par celles qui sont en rapport avec les services de proximité dans les domaines de la santé, l'éducation, le transport, l'environnement et l'aménagement.

Dans la pratique et afin d'engager le processus de décentralisation, le MALE a préparé le terrain pour les élections municipales. Plusieurs réaménagements institutionnels ont été lancés. Même si par le passé, le découpage municipal a été affiné à plusieurs reprises¹², ce n'est qu'avec le décret du 26 mai 2016 créant de

¹¹ Mokhtar Hammami a occupé plusieurs postes dans les institutions étatiques impliquées dans l'action locale. Il a été le directeur de DGCL, directeur des finances locales dans le ministère du développement et directeur de la CFAD.

¹² Une première vague au lendemain de l'indépendance où le nombre de municipalités est passé de 75 à 112 entre 1956 et 1959. Une deuxième vague suite à l'arrivée de Ben Ali au pouvoir où le nombre de municipalités est passé de 212 à 264.

nouvelles municipalités et portant leur nombre à 350 que pour la première fois dans l'histoire de la Tunisie, l'ensemble du territoire national est municipalisé et la totalité des Tunisiens réside dans des zones municipales. Le 27 avril 2018, quelques jours avant les élections municipales, l'assemblée du peuple adopte le nouveau code des collectivités locales.

Aujourd'hui, même s'il semble que le processus de décentralisation est engagé, le débat politique actuel révèle à quel point le chemin reste encore long. Youssef Chahed, ministre des affaires locales en 2016 et aujourd'hui chef du gouvernement raconte que "la Tunisie est un pays centralisé par excellence et il y a des résistances même dans certains ministères face à ce transfert d'une partie du pouvoir central vers le pouvoir local. C'est pour ça que le processus de décentralisation sera lent, progressif et durera plusieurs années"¹³. De son côté, Riadh Mouakher, l'actuel ministre des affaires locales souligne que "la décentralisation sera un processus progressif qui s'étalera sur environ 27 années dont les 9 premières seront les plus importantes et qu'après chaque 3 années, il y aura une évaluation"¹⁴.

B. Les instruments institutionnels de l'action urbaine en Tunisie : un cadre juridique qui privilégie l'emboîtement descendant des instruments

Aujourd'hui, c'est toujours le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU), promulgué en 1994, qui définit les instruments du mode de faire les villes et les territoires¹⁵. Selon ce CATU, le Schéma directeur d'aménagement (SDA) concerne les échelles régionales et nationale. Le Plan d'aménagement urbain (PAU) concerne l'échelle municipale. Le Périmètre d'intervention foncière (PIF) (accompagné par un Plan d'aménagement de détail : PAD), le Périmètre de réserve foncière (PRF) et le Lotissement concernent l'échelle des opérations d'aménagement.

Les SDA "déterminent notamment l'utilisation générale des sols, le tracé des grandes infrastructures, l'organisation générale du transport, la localisation des équipements structurants, des services et des activités les plus importantes, des sites culturels y compris les sites archéologiques, les zones de sauvegarde et les monuments historiques à conserver ou à mettre en valeur ainsi que les orientations générales de l'expansion et du développement des agglomérations urbaines"¹⁶. D'un point de vue plus concret, le contenu du SDA établit un diagnostic multisectoriel du territoire concerné avant de formuler des perspectives d'évolution sous forme d'un ensemble d'orientations accompagné d'un programme d'exécution qui tient compte de la planification socio-économique nationale de l'Etat.

¹³ Youssef Chahed. Ministères des affaires locales (2016). Déclaration lors d'une émission à la chaîne Elhiwar Ettounis. 24/03/2016.

¹⁴ Riadh Mouakher. Ministères des affaires locales (depuis 2016). Déclaration lors d'une émission à la radio Express FM. 23/01/2018.

¹⁵ Actuellement, la refonte du CATU est en gestation. Depuis 2015, le Ministère de l'équipement et de l'habitat (MEH) travaille sur la réforme du système de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette réforme devrait conduire à la promulgation d'un nouveau code.

¹⁶ Journal Officiel de la République Tunisienne, 6 décembre 1994, Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation, du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Article 5.

Il existe plusieurs types de SDA qui s'appliquent à des échelles différentes. Tout d'abord, le Schéma directeur d'aménagement du territoire national (SDATN) concerne l'échelle nationale. Après le Schéma national du territoire (SNAT) de 1984 aujourd'hui, c'est toujours le SDATN de 1995 qui est en vigueur. Ensuite, les Schémas Directeurs d'Aménagement de zones économiques sont des documents de planification qui concernent plusieurs gouvernorats. C'est ainsi que le territoire national a été divisé en six zones économiques¹⁷ dont chacune a été dotée d'un SDA. Enfin, nous avons les Schémas Directeurs d'Aménagement des grandes agglomérations urbaines et les Schémas Directeurs d'Aménagement des zones sensibles. Le premier concerne les grandes entités urbaines. Les SDA du Grand Tunis, SDA du Grand Sousse et SDA du Grand Sfax en sont quelques exemples. Le SDA des zones sensibles, quant à lui, concerne les grandes entités naturelles.

Le PAU détermine " les zones selon l'usage principal ", " la densité des constructions ", " le tracé des voies ", " les zones de protection " et " les règles d'urbanisme relatives au droit d'implantation des constructions "¹⁸. Le PIF est destiné à " réaliser des programmes d'aménagement, d'équipement, de rénovation ou de réhabilitation "¹⁹. Les PRF sont " créés en vue de la réalisation future d'opérations d'urbanisme en dehors des zones couvertes par un plan d'aménagement urbain "²⁰. Pour les lotissements, il s'agit de " toute opération de division d'une parcelle de terrain en un nombre de lots supérieur ou égal à trois, destinés, après aménagement, à la construction de locaux à usage d'habitation, à usage professionnel, industriel, touristique ou à recevoir des équipements collectifs sociaux et culturels "²¹.

Les SDA se trouvent sous la responsabilité du MEH. D'autres ministères y interviennent également à travers le Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire²². Les PAU sont sous la responsabilité des municipalités. Néanmoins, ils impliquent fortement le MEH. Les PIF et les PRF font principalement intervenir l'État, les municipalités, les agences étatiques. Les lotissements sont à la charge du propriétaire, qu'il soit un acteur public, un acteur privé, etc.

¹⁷ La zone économique nord-est (Tunis, Ben Arous, Ariana, Manouba, Bizerte, Nabeul et Zaghuan). La zone économique nord-ouest (Béjà, Jendouba, Siliana et Le Kef). La zone économique centre-est (Sousse, Monastir, Mahdia et Sfax). La zone économique centre-ouest (Kairouan, Sidi Bouzid et Kasserine). La zone économique sud-est (Gabès, Tataouine et Medenine). La zone économique sud-ouest (Gafsa, Tozeur et Kébili).

¹⁸ Journal Officiel de la République Tunisienne, 6 décembre 1994, Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation, du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Article 12.

¹⁹ Journal Officiel de la République Tunisienne, 6 décembre 1994, Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation, du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Article 30.

²⁰ Journal Officiel de la République Tunisienne, 6 décembre 1994, Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation, du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Article 40.

²¹ Journal Officiel de la République Tunisienne, 6 décembre 1994, Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation, du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Article 52.

²² Selon le décret du 11 août 2003, il s'agit du ministre de la défense nationale, ministre de l'intérieur et du développement local, ministre des finances, ministre des domaines de l'État et des affaires foncières, ministre du développement et de la coopération internationale, ministre de l'agriculture, de l'environnement et des ressources hydrauliques, ministre de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire, ministre des technologies de la communication et du transport, ministre de l'industrie et de l'énergie, ministre de la culture, de la jeunesse et des loisirs, ministre du tourisme, du commerce et de l'artisanat.

Les SDA et les PAU sont des instruments de planification alors que les PIF, PRF et le lotissement sont des outils opérationnels. Du point de vue du CATU, l'articulation de ces différents instruments répond à une logique descendante. En effet, et en théorie, les opérations d'aménagement (PIF, PRF et lotissement) doivent être conformes aux PAU qui, à leur tour, doivent être conformes au SDA.

Tableau 1.1 : Les instruments de l'urbanisme en Tunisie

Instruments	Contenu principal	Intervenant principal	Echelle d'application	Domaine d'urbanisme
SDATN	Tracé des grandes infrastructures Organisation générale du transport Localisation des équipements structurants Perspectives de développement des agglomérations Etc.	MEH	Nationale	Urbanisme de planification
SDA des zones économiques			Plusieurs gouvernorats	
SDA des grandes agglomérations urbaines et SDA des zones sensibles			Gouvernorat	
PAU	Zones selon l'usage principal Densité des constructions Tracé des voies Règles d'urbanisme Etc.	Municipalité	Municipale	
PIF (PAD) PRF	Aménagement Equipement Rénovation ou réhabilitation Etc.	AFH, AFI, AFT et ARRU	Opération d'aménagement	Urbanisme opérationnel
Lotissement	Division d'une parcelle de terrain en lots	Promoteurs publics et privés		

Elaboration : DEROUICHE Belghith.

C. Les acteurs de l'action urbaine en Tunisie : un paysage varié mais qui reste dominé par l'Etat

L'action urbaine en Tunisie mobilise une multitude d'acteurs dont le degré d'implication varie selon les champs et les échelles d'intervention. De ce point de vue, ces acteurs peuvent être classés en trois catégories. Nous avons l'Etat avec ses institutions multiples, le secteur privé et les municipalités.

Tableau 1.2 : Les acteurs de l'urbanisme en Tunisie

Statut	Structures	Acteurs	Compétences principales	Territoire d'intervention	Domaine d'urbanisme
Institutions étatiques	Ministères	Ministères de l'équipement et de l'habitat	SDA Grands équipements Routes classées Etc.	Territoire national	Planification Opérationnel
	Opérateurs publics spécialisés	SNIT (1957)	Promotion immobilière (Logement économique)	Territoire national	Opérationnel
		AUGT (1994. Autrefois District de Tunis)	Assistance technique aux municipalités du Grand Tunis	Grand Tunis	Planification
		AFH, AFI et AFT (1973)	PAD de : Quartiers d'habitations Zones touristiques Zones industrielles Quartiers informels Etc.	Territoire national	Opérationnel
		SPROLS (1977)	Promotion immobilière (Logement social)	Territoire national	Opérationnel
		ARRU (1981)	Réhabilitation urbaine (Quartiers spontanés)	Territoire national	Opérationnel
		ANPE (1988)	Politique environnementale	Territoire national	Planification

		APAL (1995)	Gestion du littoral	Territoire national	Opérationnel	
		ANGED (2005)	Gestion des déchets	Territoire national	Opérationnel	
	Opérateurs publics sectoriels	STEG (1962)	Réseau électrique	Territoire national	Infrastructure	
		SONEDE (1968)	Réseau d'eau potable	Territoire national	Infrastructure	
		ONAS (1974)	Réseau d'assainissement	Territoire national	Infrastructure	
Acteurs privés	Promoteurs	Promoteurs immobiliers (1974)	Immobiliers	Territoire national	Opérationnel	
		Promoteurs fonciers (1990)	Lotissements	Territoire national	Opérationnel	
		Promoteurs immobiliers (1990)	Immobiliers	Territoire national	Opérationnel	
		Promoteurs fonciers (1990)	Lotissements	Territoire national	Opérationnel	
	Structures associatives	ASM (depuis les années 1969)	Sauvegarde du patrimoine bâti	Médinas	Opérationnel	
		ATU (1981)	Drainer les professionnels de l'urbanisme	Territoire national	Planification	
		FNVT (1973)	Développer la coopération entre les municipalités et des organisations internationales	Territoire national	Planification	
		Comités de quartiers (années 1990')	Services publics de proximité	quartiers d'habitations	Opérationnel	
	Institutions locales	Collectivité territoriale	Municipalités	PAU Voies publiques Espaces verts Collecte des déchets Etc.	Périmètre municipal	Planification Opérationnel

Elaboration : DEROUICHE Belghith.

I. Des institutions étatiques tout azimuts

L'Etat intervient dans l'action urbaine à travers ses ministères et ses agences. En continuité avec le système déconcentré, toutes ces institutions étatiques siègent à la capitale et possèdent des directions régionales dans chaque gouvernorat.

Le MEH occupe depuis l'indépendance le sommet de la hiérarchie institutionnelle de l'urbanisme. A travers ses différents services²³ et les établissements sous sa tutelle, son intervention couvre des champs variés à travers l'ensemble du territoire national. D'autres ministères sont également impliqués directement ou indirectement dans l'action urbaine en Tunisie. A titre d'exemples, nous citons le ministère du transport, le ministère de l'environnement²⁴, le ministère des domaines de l'Etat, le ministère du développement, etc.

Dans la production foncière, plusieurs organismes interviennent depuis 1973 dans l'acquisition des terrains pour les lotir et les vendre aux particuliers et aux promoteurs. Il s'agit de l'Agence foncière de l'habitat (AFH), l'Agence foncière industrielle (AFI) et l'Agence foncière touristique (AFT). L'action de ces établissements publics à caractère industriel et commercial, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière dans la production foncière en Tunisie, est aujourd'hui remarquablement importante (Abid & Chabbi, 2008, page 16) et ce en relation avec les orientations de la politique nationale. En effet, durant les années 1970', l'Etat confirme son engagement dans un modèle économique basé sur le tourisme balnéaire de masse et l'industrialisation destinée à l'exportation. L'AFI et l'AFT ont donc été créées pour opérationnaliser cette politique. La première pour produire des zones industrielles destinées à accueillir des usines, la deuxième pour créer des zones touristiques destinées à accueillir des hôtels pieds dans l'eau. Cette politique a entraîné la polarisation de l'activité économique dans les villes côtières. La quasi-totalité des hôtels est située en bord de mer. Et les usines exportatrices s'implantent au plus près de l'infrastructure portuaire.

Avec ce processus, les villes du littoral connaissent une forte croissance démographique. C'est ainsi que l'AFH, sous la tutelle du MEH, vient répondre à la forte demande en logement par la production de quartiers d'habitations. Jusqu'aux années 1990', l'AFH, en tant qu'unique acteur foncier des quartiers résidentiels en Tunisie, a bénéficié d'une série d'avantages tels que le droit de préemption, le recours à l'expropriation pour utilité publique, des avantages fiscaux, etc. L'AFH a également bénéficié d'un accès presque gratuit au patrimoine foncier de l'Etat. Ces conditions favorables ont eu un impact direct sur son offre. La limite des coûts financiers lui ont permis de produire des lots abordables destinés à loger la classe moyenne. La disposition facile du foncier de l'Etat l'a amené à produire des lotissements de faible densité constitués de logements individuels sans trop se préoccuper du gaspillage du sol. Mais à partir des années 1990', la

²³ Ponts et chaussées, bâtiments civils, infrastructures aériennes et maritimes, etc.

²⁴ Créé en 1991, le statut de ce ministère a toujours connu des balbutiements. Il est tantôt érigé en ministère à part entière tantôt rattaché entièrement ou partiellement à d'autres ministères tels que le MEH ou le ministère de l'agriculture. Depuis 2016, on l'a dit, il a été fusionné avec le ministère des affaires locales nouvellement créé.

libéralisation du marché foncier et l'entrée en scène d'acteurs privés ont mis fin aux avantages dont a bénéficié l'agence. Le CATU promulgué en 1994 a limité la marge de manœuvre de l'AFH dans la préemption et l'expropriation. Avec la création du ministère du domaine de l'Etat et des affaires foncières, l'AFH est depuis amenée à acheter les terrains appartenant à l'Etat au prix du marché. Ces changements ont eu un impact direct sur l'offre de l'AFH. L'augmentation des coûts d'acquisition a soumis l'AFH aux impératifs de l'équilibre financier de ses opérations. La rareté du foncier l'a poussé à orienter son offre vers des lotissements à forte densité composés d'habitat collectif.

Dans le renouvellement urbain, l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU) créée en 1981 et placée sous la tutelle du MEH, est chargée d'intervenir dans les quartiers spontanés. Avec le désengagement de l'Etat d'une véritable politique de logement social (Haddar, 2014, page 20) et suite aux manifestations populaires du 26 janvier 1978 qui ont conduit à plusieurs dizaines de morts issus des bidonvilles, l'Etat s'est retrouvé face à l'urgence de résoudre le phénomène des quartiers spontanés. C'est dans ce contexte qu'a été créée l'ARRU (Kahloun, 2014, page 5). Bénéficiant du soutien financier de bailleurs de fonds internationaux tels que la Banque Mondiale, l'USAID ou l'AFD cette dernière est aujourd'hui très active dans différentes villes tunisiennes. Son action consiste en général en une remise à niveau urbaine par la réalisation d'infrastructures (routes, réseaux urbains, etc.). A travers certains projets pilotes, l'ARRU tente souvent de suivre une démarche multisectorielle intégrant non seulement la dimension urbaine mais aussi la dimension sociale et économique avec des initiatives axées sur le chômage, la santé, l'éducation, etc. L'ARRU intervient également dans les centres historiques en menant des opérations de restauration et de réhabilitation dans les médinas. L'intense activité de l'ARRU lui a permis aujourd'hui d'acquérir une grande expérience en matière d'urbanisme opérationnel et un savoir-faire dans la coordination entre les différents acteurs du paysage institutionnel tunisien (Haddar, 2014, page 35).

L'action urbaine en Tunisie fait également intervenir des agences spécialisées dans la question environnementale. Il s'agit de l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE), créée en 1988, l'Agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL), créée en 1995, ou encore l'Agence nationale de gestion des déchets (ANGED), créée en 2005. L'action de ces acteurs sous la tutelle de l'ancien ministère de l'environnement s'inscrit dans le cadre général de l'intérêt porté par le gouvernement tunisien depuis la fin des années 1980' et le début des années 1990' au paradigme du développement durable et dont la participation de la Tunisie aux grands rendez-vous internationaux (Rio 92', Kyoto 97', etc.) le montre. Certains travaux font mention de la politisation de cet intérêt du régime pour le développement durable. "Cette adhésion officielle aux objectifs du développement durable doit s'analyser comme une stratégie du régime, alors engagé dans une politique d'ajustement structurel, pour donner sur la scène internationale des gages au sujet de sa modernité et de sa volonté de réforme. Au niveau interne, cette mobilisation institutionnelle autour du thème de l'environnement et du développement durable correspond également à une mise en scène par le régime de sa propre légitimité"²⁵.

²⁵ BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik & VERDEIL Eric, 2013, Sfax, laboratoire de développement durable en Tunisie, Environnement urbain, Volume 7, page 86.

L'Etat intervient également dans la production du logement à travers deux opérateurs placés sous la tutelle du MEH. D'abord, la Société nationale immobilière de Tunisie (SNIT) intervient aujourd'hui essentiellement dans la réalisation de logements économiques. A sa création en 1957, cette société a été le premier opérateur public. A la fois promoteur foncier, promoteur immobilier et organisme de crédit, la SNIT a monopolisé pendant plusieurs années une part importante de la fabrication de la ville en Tunisie. Cependant, au cours des décennies, ce monopole n'a pas cessé de régresser. Durant les années 1970' la SNIT a été dessaisie de la promotion foncière et durant les années 1990' elle a été amenée à partager la promotion immobilière avec d'autres acteurs. Ensuite, la Société de promotion des logements sociaux (SPROLS), créée en 1977, intervient dans la réalisation de logements destinés à la population à faibles revenus. Relativement active jusqu'à la fin des années 1980', l'action de la SPROLS dans la création des logements sociaux est depuis devenue très faible.

Outre ces institutions, des opérateurs publics sectoriels assurent en Tunisie les services en réseaux. Il s'agit pour l'essentiel de la Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG) créée en 1962, la Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE) créée en 1968 et l'Office national de l'assainissement (ONAS) créé en 1974 respectivement chargés de l'électricité, de l'eau et de l'assainissement.

A l'échelle de la capitale, le Grand Tunis a connu une institution unique en son genre dans le paysage institutionnel de l'action urbaine en Tunisie. Le District de Tunis (DT) créé sous l'impulsion de la Banque Mondiale a été chargé entre 1972 et 1994 de la planification urbaine à l'échelle du Grand Tunis à travers la production de plusieurs documents qui ont fait référence tels que le Plan régional d'aménagement (PRA) de 1977 (Chabbi, 2011, page 36). A travers ce document, la planification mise au point par le DT a été souvent conflictuelle avec l'action urbaine de l'État central²⁶. C'est ainsi que cette institution métropolitaine avant la lettre a fini par muter avec les réaménagements institutionnels des années 1990'. Le DT devient en 1994 l'Agence d'urbanisme du Grand Tunis (AUGT). Celle-ci est une structure régionale chargée d'assister les municipalités du Grand Tunis dans la conception des documents de planification urbaine. En effet, en 1994, le CATU a attribué aux municipalités l'élaboration des PAU sans pour autant les doter, notamment les plus petites d'entre elles, des capacités techniques pour le faire. C'est ainsi que l'AUGT assure l'accompagnement technique auprès des municipalités.

II. Le secteur privé

1. L'intervention grandissante des promoteurs privés

Outre les institutions publiques, l'action urbaine en Tunisie fait également intervenir des acteurs privés, et ce, notamment depuis les années 1990' (Barthel, 2003, page 180). Au niveau de la promotion immobilière, et

²⁶ Pour plus de détails sur ce sujet, voir par exemple le travail de Ben Othman (2009) et celui de Barthel (2003). Le premier étudie le conflit entre le DT et l'AFH autour du lotissement Ennasr. Le deuxième évoque les désaccords entre le DT et la SPLT dans le cadre du lotissement du Lac Nord.

après que la filière privée est restée limitée en raison d'un encadrement important de l'Etat et où le MEH fixait et contrôlait les prix de vente et la marge bénéficiaire, un nouveau cadre réglementaire²⁷ va mettre fin à l'encadrement de l'Etat en donnant des avantages fiscaux aux promoteurs immobiliers privés et en ouvrant le secteur aux investisseurs étrangers. Ces mesures ont entraîné le développement de la filière privée aussi bien nationale qu'étrangère. Le nombre de promoteurs immobiliers privés en Tunisie explose²⁸ d'autant plus que ces "promoteurs immobiliers ont également bénéficié de lots de terrains qui leur ont été destinés au sein de production foncière publique comme les lotissements de l'AFH"²⁹. La promotion foncière longtemps monopolisée par les agences foncières est également ouverte aux acteurs privés depuis 1990'. Les grands projets urbains sont devenus, pour les dirigeants du pays, l'un des principaux vecteurs du développement économique. Conscient de son incapacité du point de vue des moyens financiers d'assumer à lui seul la réalisation de ces grands projets, l'Etat a entamé l'ouverture du secteur aux acteurs privés nationaux et internationaux.

Avec l'intervention grandissante des acteurs privés, les institutions bancaires figurent parmi les promoteurs privés les plus actifs dans la production immobilière et foncière. En effet, parallèlement à l'engagement de la Tunisie dans une libéralisation économique et dans le cadre général de la privatisation de plusieurs entreprises publiques³⁰, le secteur financier, jusque-là dominé par les opérateurs publics, a été progressivement cédé aux investisseurs privés. Afin de maximiser leurs profits en Tunisie, parallèlement à leurs activités financières, ces banques se sont engagées dans la promotion immobilière et foncière. Parmi ces banques, plusieurs établissements associent des investisseurs tunisien à des investisseurs des pays du Golfe³¹.

2. Des structures associatives impliquées dans des champs d'action variés

Le paysage institutionnel de l'action urbaine en Tunisie est également marqué par des structures associatives. Ces dernières interviennent parfois dans les vides laissés par certains acteurs et parfois en interférence avec l'intervention d'autres protagonistes.

²⁷ Loi du 02 Août 1991 complétant la loi du 26 février 1990 portant refonte de la législation relative à la promotion immobilière.

²⁸ Passant de 160 en 1985 à 350 en 1995 pour atteindre 1184 en 2005 (Ben Othman Bacha, 2011, page 233).

²⁹ BEN OTHMAN BACHA Hend, 2011, Les promoteurs immobiliers privés en Tunisie. Enjeux d'un groupe professionnel en mutation in ZAKI Lamia (dir), 2011, L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques, Paris, Karthala, page 233.

³⁰ Le paysage des travaux traitant la question économique en Tunisie est dominé par l'orientation libérale et l'ouverture internationale que connaît la planification économique tunisienne depuis la fin des années 1980'. En effet, plusieurs faits marquants expriment cette tendance. D'un point de vue mondial, il s'agit de l'adoption avec la Banque Mondiale d'un Plan d'Ajustement Structurel (PAS) en 1986, la ratification du GATT en 1990, les accords avec l'OMC en 1994. Du point de vue du contexte tuniso-européen, il s'agit du partenariat Euromed initié à Barcelone en 1995 et qui vise la création d'une Zone de Libre-échange entre la Tunisie et l'Union Européenne. En continuité avec cela, ce sont aussi les accords de partenariat privilégié de 2013 ou encore l'ouverture en février 2016 des négociations pour la mise en place de l'ALECA : Accord de Libre Echange Complet et Approfondi. Dans la pratique, cette tendance s'exprime à travers la privatisation d'une série d'entreprises publiques et l'ouverture de certains secteurs aux investisseurs privés nationaux et internationaux (banque, télécommunication, aéroport, grands projets urbains, etc.).

³¹ Banque de Tunisie et des Emirats, Banque Tuniso Koweïtienne et Tunisian Qatari Bank sont quelques exemples.

a. Les associations de sauvegarde des médinas (ASM) : Acteurs incontournables dans les centres historiques

Ce type de structure est très présent dans les centres historiques des villes tunisiennes. Elles entretiennent des relations étroites avec les municipalités qui sont très souvent à l'origine de leurs créations. En effet, la présidence des ASM en Tunisie est généralement assurée par un conseiller municipal voire le maire lui-même comme cela est toujours le cas à l'ASM de Tunis. Leurs interventions dans les médinas varient d'une ville à une autre. D'une manière générale, les ASM assurent le relais entre la municipalité et les autres intervenants dans la médina tels que l'Institut national du patrimoine (INP) ou l'ARRU. La première ASM en Tunisie est celle de Tunis qui a été créée en 1968 à l'initiative du maire de l'époque pour faire face à la dégradation du bâti de la médina (Chabbi, 2011, page 32). Elle est aujourd'hui la plus active dans la mesure où elle fonctionne comme une agence d'urbanisme publique au service de la municipalité de la capitale. Ayant accueilli des experts de renom à l'échelle nationale tels que Jellal Abdelkefi et Morched Chabbi, ses interventions dans le centre historique tunisois font référence à l'instar du projet Hafsia qui a valu le prix d'Architecture Agha Khan. Après Tunis, Sousse en 1978 et Sfax en 1981 se sont dotés de leurs ASM. Ensuite, c'est au tour du Kef, Bizerte, Kairouan, etc. Aujourd'hui, les ASM sont fortement impliquées dans des projets dans les centres historiques soutenus par des organisations internationales. Entre 2008 et 2018, les ASM de Tunis, Sfax, Sousse et Kairouan ont été engagées dans un projet intitulé "Programme national de rénovation urbaine" financé par l'AFD et l'Union européenne.

b. L'association tunisienne des urbanistes (ATU) : Une structure corporatiste drainant un savoir-faire dans l'action urbaine

L'ATU a été créée en 1981 dans le sillage du congrès mondial de l'Association Internationale des Urbanistes organisé en Tunisie la même année (Chabbi, 2011, page 39). L'ATU est une association à caractère corporatiste regroupant principalement les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. L'ATU a toujours été dirigée par les urbanistes très actifs non seulement en Tunisie mais également à l'international. Les figures emblématiques du champ urbain en Tunisie telles que Jellael Abdelkefi, Morched Chabbi, Henda Gafsi ou plus récemment Sami Yassine Turki se sont relayés à la présidence de cette association.

Depuis sa création, les membres influents de cette association ne cessent de faire le constat des défaillances de l'urbanisme tunisien et œuvrent en faveur d'un renouveau du mode de faire la ville. Les publications de Henda Gafsi, présidente de l'ATU d'abord entre 1987 et 1989 et ensuite entre 2011 et 2013 et Sami Yassine Turki, aussi président de l'ATU entre 2013 et 2015 en sont l'illustration. En effet, on parle de proposition de l'ATU pour la ville tunisienne de demain (Gafsi & Turki, 2012). En évoquant l'expérience de la ville du Kef, ils expliquent l'intérêt de la planification stratégique pour faire face aux limites des instruments existants (Gafsi, 2014). En parlant des SDV de Jendouba et Siliana, ils mettent l'accent sur le soutien de l'ATU aux municipalités tunisiennes pour dépasser les lacunes institutionnelles (Turki, 2013).

En continuité avec cette activité, l'ATU est toujours impliqué dans différents processus du champ urbain en Tunisie. L'association est très souvent engagée à fournir son savoir-faire dans des processus de la fabrication la ville et dont certains sont soutenus par des organisations internationales. La contribution de l'ATU dans la conduite technique des expériences de villes tunisiennes dans des SDV tels que Tunis, Sfax, le Kef, etc. est frappante.

c. La Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT) : Une structure relais dans la coopération internationale

Cette association nationale a été créée en 1973 à l'initiative de l'Etat. Sa présidence est assurée par le maire de Tunis. Elle réunit toutes les municipalités tunisiennes qui contribuent à son budget³². Parmi les missions de la FNVT, nous citons son rôle pour représenter les municipalités tunisiennes au niveau international et favoriser la coopération décentralisée. C'est dans ce cadre que la fédération collabore avec les municipalités tunisiennes dans des partenariats avec des organisations internationales. Elle assure très souvent le rôle d'ancrage institutionnel de programmes impulsés par des bailleurs de fonds internationaux pour le compte des municipalités tunisiennes. Durant les années 1990', la CNUEH s'est appuyé sur la FNVT pour la mise en place du Programme de gestion urbaine (PGU) en Tunisie. Aujourd'hui, et après plusieurs années où la fédération a été quasiment inactive, cette structure commence à revenir au devant de la scène notamment avec son rattachement au MALE et l'engagement du processus de décentralisation. A titre d'exemple, la FNVT collabore aujourd'hui avec l'organisation néerlandaise CILG-VNGI, la GIZ ou encore l'organisation suédoise SKL International dans des projets d'action municipale.

d. Les comités de quartiers : L'expression de la politisation de l'action urbaine locale

Au lendemain de sa prise du pouvoir, le régime de Ben Ali a instauré un réseau de structures associatives à l'échelle des quartiers. Ces comités de quartiers placés sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et composés des personnalités locales influentes du RCD sont directement contrôlés par le pouvoir. D'abord, mis en place de manière informelle, les comités de quartiers ont été institués à partir de 1991. Depuis, ce réseau associatif n'a pas cessé de se densifier pour dépasser 5000 comités vers la fin des années 1990'. Pour mener leurs activités, les comités de quartier ont reçu de la part de l'Etat 25 millions de dinars entre 1991 et 1998 (Bounouh, 2004, page 388).

Ces structures de voisinage implantées au plus près des habitants sont l'expression du paternalisme politique du régime. En effet, les comités de quartiers ont été créés dans l'objectif d'asseoir le contrôle politique de la population et notamment dans les quartiers pauvres où le régime fait face à la concurrence de l'opposition islamiste (Berry-Chikhaoui, 2011). En apparence, cela permet au régime, notamment au niveau international, d'afficher l'implication de la société civile dans l'action publique. Dans la pratique, les comités de quartiers

³² Le budget de la FNVT est assuré par le prélèvement de 1/1000 des recettes des municipalités tunisiennes. Ces prélèvements ont été fixés par le ministère de l'intérieur.

assurent le relais entre la population et le régime (Denoeux, 1999). D'un côté, elles encadrent les revendications de la population et repèrent les éventuelles contestations. D'un autre côté, en remplissant le vide souvent laissé, parfois volontairement, par l'action municipale, les comités de quartiers offrent un ensemble de services publics de proximité. Cela va de l'aménagement des trottoirs, des rues, des placettes, des espaces verts, des terrains de sport de quartiers jusqu'à des campagnes de propreté ou l'organisation de manifestations sportives et culturelles en passant par des collectes destinées à des actions caritatives au profit des familles nécessiteuses (Bounouh, 2004). Après avoir fortement marqué le paysage de l'action urbaine locale sous l'ère de Ben Ali, les comités de quartiers ont aujourd'hui disparu avec la chute du régime.

III. Les municipalités : un acteur "de seconde zone" ?

1. Un acteur sous la forte tutelle du centre

C'est la loi organique de 1975 et ces modifications ultérieures qui constituent le cadre de base du fonctionnement des municipalités. Dans ce fonctionnement, le Conseil municipal est au cœur de la structure organisationnelle des municipalités. Ce dernier s'organise en sept commissions instituées en 1995³³ et dont les domaines d'interventions sont "Les affaires administratives et financières. Les travaux et l'aménagement urbain. La santé, l'hygiène et la protection de l'environnement. Les affaires économiques. Les affaires sociales et la famille. La jeunesse, le sport et les affaires culturelles. La coopération et les relations extérieures"³⁴. A travers leurs domaines d'interventions, ces commissions définissent indirectement les grands axes des prérogatives des municipalités tunisiennes.

Du point de vue de la structure organisationnelle, l'idéal-type de l'organigramme des municipalités tunisiennes comporte le Conseil municipal, le secrétariat général de la municipalité et une série de directions divisées en sous-directions, elles-mêmes divisées en services. Même si l'appellation et la situation de celles-ci peuvent changer d'une municipalité à une autre, hiérarchiquement, la plupart des directions dépendent du secrétariat général. Elles sont classées en deux grandes catégories.

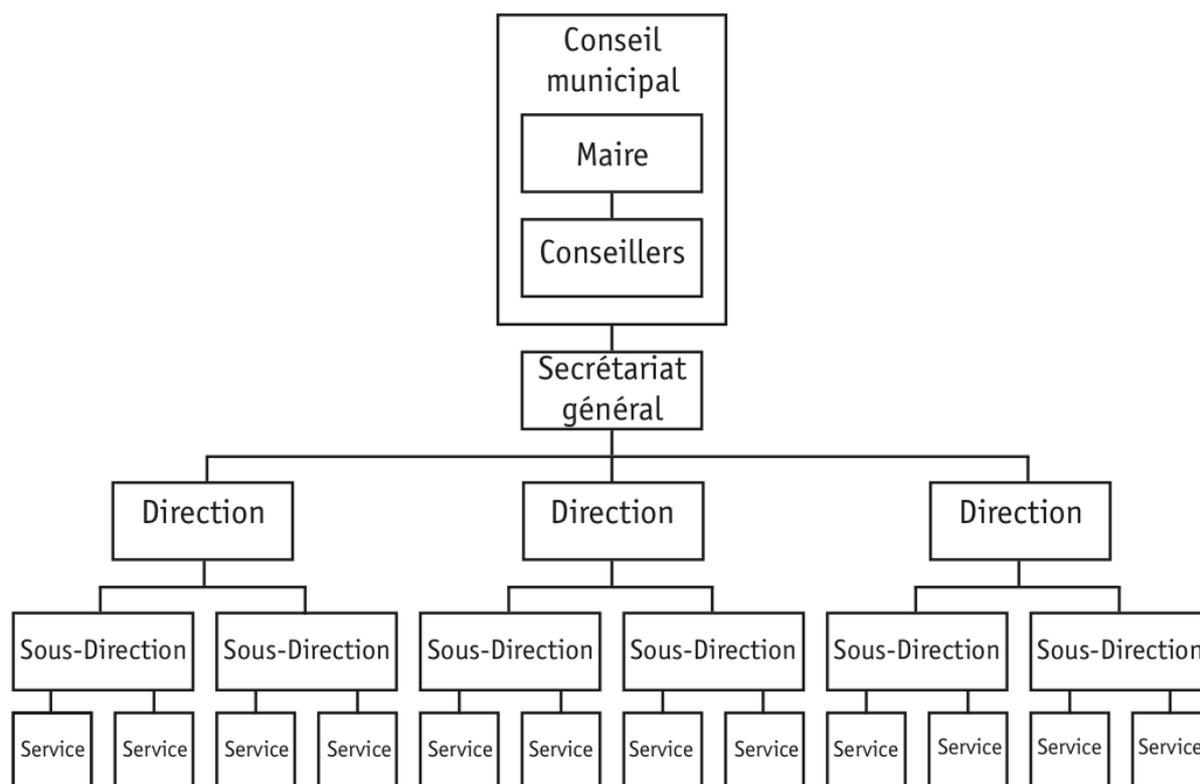
La première, technique, comporte, à titre d'exemples, une entité chargée des travaux, une entité chargée de l'aménagement urbain et une entité chargée de la santé, l'hygiène et la protection de l'environnement. Ces trois entités sont particulièrement actives dans le champ urbain.

La deuxième catégorie, administrative et financière, comporte, à titre d'exemple, l'entité chargée des affaires financières. Celle-ci s'occupe de la planification du budget municipal. En outre, certaines directions peuvent dépendre directement du Conseil municipal. La direction de la coopération et les relations extérieures en est un exemple.

³³ Loi organique n° 95-68 du 24 juillet 1995, modifiant et complétant la loi organique des communes.

³⁴ Article 30 de la Loi organique n° 95-68 du 24 juillet 1995.

Figure 1.4 : L'idéal-type de l'organigramme des municipalités tunisiennes.



Elaboration : DEROUICHE Belghith.

Par ailleurs, durant les années 1990¹, un autre cadre est venu faire évoluer l'action municipale. En 1992, l'Etat tunisien signe avec la Banque Mondiale l'accord relatif à la mise en place du Plan de développement municipal³⁵. Ce dernier a jeté les bases de la place qu'occupent les municipalités aujourd'hui dans l'architecture institutionnelle tunisienne. A ce sujet, certains travaux font mention des effets résultant de la double organisation institutionnelle et des rapports de tutelle qui en découlent sur le faible rôle des municipalités. Le travail de Turki & de Verdeil (2015) mentionne le déséquilibre entre l'organisation administrative basée sur une logique de déconcentration et l'organisation territoriale basée sur une logique de décentralisation. Selon eux : "sur le plan institutionnel et administratif, la situation des municipalités est caractérisée par la faiblesse de l'autorité municipale et la limite des prérogatives dans un contexte administratif qui a fait prévaloir la logique de la déconcentration aux échelons régional et local"³⁶.

Dans la pratique, plusieurs acteurs interviennent dans l'action municipale en Tunisie. Jusqu'à 2016, le ministère de l'intérieur était un acteur de premier ordre grâce à la tutelle qu'il exerçait sur les municipalités

³⁵ L'objectif du Plan de développement municipal est "d'identifier les moyens propres à améliorer la performance du système municipal, et d'accroître en conséquence la capacité des municipalités à contribuer au développement économique national" (ANNIK Osmont, 1995, La Banque Mondiale et les Villes : Du développement à l'ajustement, Karthala, page 231).

³⁶ TURKI Sami Yassine & VERDEIL Eric, 2015, Tunisie : la Constitution (du Printemps) ouvre le débat sur la décentralisation in ATALLAH Sami & HARB Mona " Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World, Centre Libanais des Etudes Politiques, page 18.

principalement à travers la DGCL et la CPSC. La première exerce une tutelle administrative et la seconde une tutelle financière.

Avec cette organisation, la mainmise de l'Etat sur l'action municipale est frappante. Selon un expert en gouvernance locale, "selon la loi, chaque décision du Conseil municipal doit être validée par le gouverneur"³⁷. Un rapport sur l'appui à la décentralisation explique que "dans le cas tunisien, la tutelle sur les collectivités territoriales prend toutes les formes"³⁸. Un autre travail constate que pour les municipalités "les compétences restent floues et permettent l'intervention de l'Etat (...). L'imbrication centre-périphérie reste forte"³⁹.

Aux effets de cette tutelle sur les limites de l'action municipale, s'ajoutent d'autres facteurs internes aux municipalités. Une étude s'appuyant sur un échantillon de 12 municipalités tunisiennes mentionne que "les ressources humaines forment clairement le maillon le plus faible de l'organisation municipale à plus d'un titre : en nombre, en qualité, en encadrement, en motivation, en formation, en absence d'information actualisée sur les effectifs employés et de logiciel spécialisé dans le GRH"⁴⁰. Ceci se confirme dans le bilan dressé par un expert en gouvernance locale. Selon lui "la moyenne nationale du taux d'encadrement des municipalités tunisiennes est de 11%. 80% de ces cadres sont des employés administratifs"⁴¹.

2. L'action urbaine municipale : des prérogatives à l'échelle locale mais une action limitée

En Tunisie, les municipalités sont chargées d'une partie de l'action urbaine à l'échelle locale. De ce point de vue, les prérogatives municipales concernent trois principaux volets.

Les municipalités tunisiennes interviennent dans la planification de l'usage du sol. En continuité avec ce rôle, les municipalités tunisiennes, à travers leurs entités chargées de l'aménagement urbain, veillent à l'application de la réglementation urbaine par la délivrance des autorisations administratives telles que le permis de bâtir, le permis de démolir, le procès-verbal de recollement, etc.

Les municipalités tunisiennes interviennent également de manière opérationnelle sur les espaces publics. A travers leurs entités chargées des travaux, elles s'occupent de la construction et de l'entretien de la voirie. Elles assurent également l'éclairage public. Généralement, les entités chargées de la santé, l'hygiène et la

³⁷ MLIKI Hatem, Communication dans le séminaire "Formation des facilitateurs du PIC participatif" organisé au CFAD à Tunis du 27 juillet au 07 août 2015 par l'UGP PIC participatif (Ministère de l'intérieur) et le PASC.

³⁸ DAFFLON Bernard & GILBERT Guy, 2013, L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux, Université de Fribourg Suisse, Ecole Normale Supérieure Cachan France, Banque Mondiale, Rapport sur l'Appui à la Décentralisation en Tunisie (version provisoire juin 2013), page 40-41.

³⁹ CANESSE Aude-Annabelle, 2014, Les politiques de développement en Tunisie. De la participation et de la gouvernance sous l'ère Ben Ali, Les Éditions des Archives contemporaines, page 70-71.

⁴⁰ VNG International, 2013, Diagnostic organisationnel des collectivités locales tunisiennes - Rapport de synthèse, page 9.

⁴¹ MLIKI Hatem, Communication dans le séminaire "Formation des facilitateurs du PIC participatif" organisé au CFAD à Tunis du 27 juillet au 07 août 2015 par l'UGP PIC participatif (Ministère de l'intérieur) et le PASC.

protection de l'environnement s'occupent de la construction et de l'entretien des jardins publics, des squares et des places publiques et se chargent également de la collecte des déchets.

En outre, les municipalités tunisiennes assurent un certain nombre de services publics à travers des équipements de proximité dont elles sont en charge. En effet, les municipalités s'occupent de la construction et l'entretien de dispensaires, jardins d'enfants, maisons de jeunes, maisons de culture, théâtres, etc.

Enfin, les municipalités tunisiennes sont impliquées dans les opérations de réhabilitation urbaine des quartiers spontanés. Pour ces dernières, le montage institutionnel classiquement adopté place les municipalités dans le rôle de la maîtrise d'ouvrage avec la CPSCL pour le financement et l'ARRU pour la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Dans la pratique, l'action urbaine des municipalités à l'échelle locale n'en demeure moins limitée. Cette idée est centrale dans le paysage des travaux qui ont étudié les compétences municipales en Tunisie. Pour certain, "le faible rôle joué par les municipalités est illustré par leurs dépenses totales qui ne représentent que 4 à 5% des dépenses de l'État. Ainsi, la réalisation d'équipements socio collectifs ou d'infrastructures est du ressort des établissements publics centraux dépendant de l'État. La municipalité, outre l'état civil, a des prérogatives liées notamment à l'enlèvement des ordures ménagères ou encore à l'élaboration des plans d'urbanisme ou encore de la gestion urbaine"⁴².

3. Les instruments institutionnels de l'action municipale

Pour la mise en application de ces prérogatives, les municipalités tunisiennes élaborent différents types de "plan". Le Plan communal de la gestion des déchets ou le Plan de circulation en sont des exemples. Mais les deux principaux instruments institutionnels de planification dont disposent les municipalités tunisiennes restent le PAU et le Plan d'investissement communal (PIC). Le premier, on l'a vu, permet la planification de l'usage du sol. Le second permet la planification budgétaire municipales.

a. Le plan d'aménagement urbain : plus un outil de réglementation de l'usage du sol qu'un outil de planification urbaine

Depuis 1995, le MEH a fixé les pièces constitutives du PAU ainsi que leurs contenus⁴³. Il s'agit de documents cartographiques, un règlement d'urbanisme et un rapport de présentation. Sans trop les aborder dans le détail, la cartographie doit faire apparaître les différentes zones et leurs vocations (zones d'habitat, zones vertes, etc.). Le règlement d'urbanisme définit les règles qui s'appliquent à chaque zone (l'occupation du sol, la densité bâtie, etc.). Enfin, le rapport de présentation a une dimension prospective dans la mesure où il prévoit, à partir d'un état des lieux, les évolutions urbaines à prendre en considération. En étudiant le

⁴² CHABBI Morched, 2004, Potentialités et obstacles à la constitution d'une région urbaine - Le cas du Grand Tunis, Intervention dans le cadre du 40^e congrès mondial sur le management des régions urbaines, Genève, www.isocarp.net, page 6.

⁴³ Arrêté du 3 octobre 1995.

caractère de ces trois pièces, Mahjoub & Turki (2014) mettent l'accent sur la dimension réglementaire du PAU. En effet, pour ces auteurs, seul le règlement d'urbanisme, accompagné de la cartographie, est opposable aux tiers. Le rapport de présentation qui a un caractère de planification ne l'est pas. Toujours selon ces auteurs "dans la pratique, le plan d'aménagement est réduit à un outil de gestion de l'urbanisation, sur la base duquel sont attribuées ou refusées les autorisations de lotissement et les autorisations de bâtir et s'effectue le contrôle des infractions"⁴⁴.

Même si sa durée de validité n'est pas réglementée, souvent le PAU est actualisé après environ une décennie. La promulgation du CATU en 1994 a entraîné une vague de refonte des PAU⁴⁵. Durant cette époque, les rôles des uns et des autres dans la fabrication de cet instrument ont été redistribués plusieurs fois. Après que la planification de l'usage du sol ait été pendant longtemps la chasse gardée du MEH, avec le CATU de 1994, l'élaboration du PAU est devenue une affaire municipale. Mais cette "dose de décentralisation"⁴⁶ n'est qu'une "évolution timide"⁴⁷ qui n'a pas duré. La loi de 2005 modifiant le CATU a certes maintenu le rôle des municipalités dans l'élaboration des PAU, mais elle les a soumis à l'approbation du MEH.

Aujourd'hui, aussi bien la fabrication d'un nouveau PAU que celle de la révision d'un PAU existant comporte plusieurs phases qui impliquent différents acteurs. Tout d'abord, la définition du périmètre du PAU peut se faire soit par le MEH soit par la municipalité.

Lorsque c'est la municipalité qui l'initie, cette délimitation doit se faire en collaboration avec le MEH qui a un droit de regard. Ensuite, un premier projet de PAU est conçu par des experts du privé ou par l'AUGT pour les municipalités du Grand Tunis. Ce projet fait l'objet d'une première concertation avec les institutions publiques, l'enquête interservices, en fonction de laquelle des modifications sont apportées au PAU. Après, un deuxième projet fait l'objet d'une enquête publique. Il s'agit de recueillir des requêtes provenant essentiellement de particuliers possédant des biens fonciers ou immobiliers situés à l'intérieur du périmètre du PAU.

Après les modifications engendrées par l'enquête publique, un troisième projet fait l'objet d'une deuxième concertation avec les institutions publiques. Une fois les modifications apportées, le PAU final est délibéré par le Conseil municipal et approuvé par décret, comme on l'a dit, sans en spécifier la durée de validité.

Dans la pratique, l'implication de ces différents acteurs cache une toute autre réalité. Certains travaux font mention des discontinuités avec les institutions publiques chargées de réaliser les équipements socio-collectifs prévus par le PAU (Mahjoub & Turki, 2014). D'autres travaux évoquent le déficit que connaissent les procédures d'enquêtes publiques (Ben Letaief, 2008). Toujours selon Mahjoub & Turki (2014), le PAU est non seulement

⁴⁴ MAHJOUB Ali & TURKI Sami Yassine, 2014, Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, REGLEMENTATION ET INSTRUMENTS D'URBANISME, Diagnostics et recommandations, République Tunisienne, Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable, page 19.

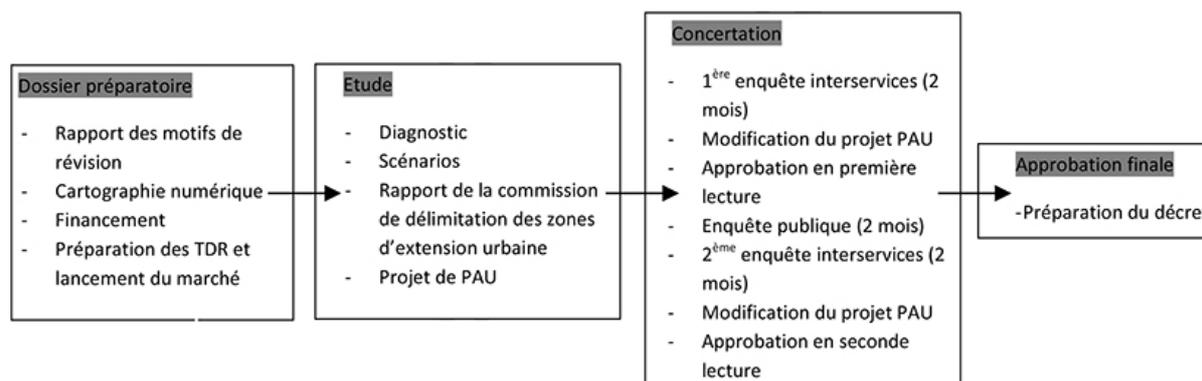
⁴⁵ Plus de 150 municipalités ont fait l'objet entre 1993 et 2000 de la révision de leur plan d'aménagement urbain (Chabbi, 2006, page 9).

⁴⁶ BEN LETAIEF Mustapha, 2008, Les politiques urbaines en Tunisie, Métropoles [En ligne], 4 | 2008, page 153.

⁴⁷ DHAHER Najem, 2010, L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation ", EchoGéo, page 5.

déconnecté des planifications sectorielles mais également des planifications municipales elles-mêmes. Les auteurs parlent de la "quasi-déconnexion entre les deux documents de planification dont dispose la municipalité : celui de la planification spatiale (PAU) et celui de la planification économique (PIC). L'approbation du PAU devrait donner lieu à un ensemble d'actions à mener par la municipalité : délimitation des voies, acquisition foncière, réalisation des espaces verts, etc. ce type de projets est faiblement présent dans les référentiels des municipalités"⁴⁸.

Figure 1.5 : Le processus d'élaboration des PAU



Source : Mahjoub & Turki (2014, page 23)

b. Le Plan d'Investissement Municipal : la faible capacité d'action des municipalités à la lumière de la faiblesse de leurs budgets

C'est la loi organique des budgets des collectivités locales de 1975 et ses modifications ultérieures qui constituent le cadre juridique des ressources et des dépenses municipales. Aujourd'hui, le budget des municipalités en Tunisie reste très limité et ne cesse de régresser. En 2010, il ne représentait que 1.2% du PIB national. Il est passé de 4.7% du budget de l'Etat en 2005, à 4.3% en 2010 pour atteindre 3.7% en 2011 (Turki & Verdeil, 2015, page 35).

Dans ce budget, les ressources financières des municipalités comportent les ressources propres, les aides de l'Etat central et les prêts. Les ressources propres sont assurées par les différentes taxes locales telles que les taxes sur les immeubles bâtis (TIB), les taxes sur les immeubles non bâtis (TNB) ou encore les taxes sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel (TCL)⁴⁹. Les ressources propres ne représentent que 3,1 % des budgets municipaux (Banque Mondiale, 2015, page 2). Les transferts de niveau

⁴⁸ MAHJOUB Ali & TURKI Sami Yassine, 2014, Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, REGLEMENTATION ET INSTRUMENTS D'URBANISME, Diagnostics et recommandations, République Tunisienne, Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable, page 24.

⁴⁹ Il s'agit de la taxe dont le taux de recouvrement est le plus élevé en raison de la facilité de sa collecte (entreprises facilement identifiables, paramètres de calcul clarifiés, etc.) et sur laquelle compte le plus les municipalités tunisiennes dans leurs équilibres budgétaires. En 2010, la TCL des collectivités locales tunisiennes a représenté plus de 47% du total des taxes foncières et taxes sur les activités et plus de 31% de l'ensemble des recettes propres des collectivités locales (hors aides et prêt) (Elaboration personnelle à partir des données CPSCL).

central s'effectuent par une dotation du budget de l'Etat à travers le Fonds commun des collectivités locales (FCCL). Celui-ci est géré par la DGCL. Les prêts s'effectuent auprès de la CPSCL⁵⁰ qui, à son tour, emprunte auprès de bailleurs de fonds internationaux (Banque Mondiale, BEI, etc.)⁵¹.

Plusieurs travaux font mention de la domination de ces différentes ressources financières par le niveau central. Dans son ouvrage sur les politiques de développement en Tunisie, Canesse explique cette forte domination. En effet, pour ce qui est des taxes locales l'auteur explique comment leurs valeurs sont plafonnées ce qui y limite la marge de manœuvre des municipalités elles-mêmes. Canesse raconte que "dans le cas tunisien, la conception, la détermination des taux et le recouvrement des impôts échappent aux collectivités territoriales : en effet, ces impôts sont créés par la loi, et l'assiette, les taux et les modalités de calcul des impôts directs sont déterminées par le centre"⁵². D'un autre côté, Hatem Mliki explique que "dans la pratique, les municipalités tunisiennes n'arrivent pas à collecter l'ensemble des taxes ce qui entraîne un décalage entre les ressources propres prévues et celles obtenues"⁵³. Toujours selon Canesse "l'État garde une place dans les budgets des collectivités locales à travers les subventions, quantitativement importantes, octroyées par le Fonds commun des collectivités locales, par la Caisse des prêts et de soutien des collectivités publiques locales ou par l'Etat lui-même"⁵⁴. Enfin, pour le CPSCL, l'auteur rajoute qu'elle "propose des conditions de prêt avantageuses; cependant, telle qu'elle est prévue dans les textes et qu'elle est réalisée en pratique, la procédure d'octroi des prêts laisse une mainmise totale de l'Etat sur la procédure d'emprunt"⁵⁵.

Les différentes ressources financières sont utilisées dans les dépenses municipales. Ces dépenses se divisent en deux titres. Le premier concerne le financement du fonctionnement (ou de gestion) à savoir les salaires, d'autres charges fixes, etc. Le deuxième concerne le financement de l'investissement (ou du développement) à savoir principalement la mise en œuvre d'actions de compétence municipale.

Selon Hatem Mliki "très souvent, les 2/3 du budget des municipalités sont destinés au fonctionnement". Un rapport de la Banque Mondiale le confirme. Selon ce rapport, entre 2008 et 2010, 70% des dépenses municipales ont été destinées au fonctionnement et seulement les 30% restantes ont été destinées à l'investissement (Banque Mondiale, 2015, page 4). Toujours selon la même source, 53 % des dépenses du fonctionnement sont utilisées dans les salaires. Hatem Mliki fait mention de la gravité de la situation dans

⁵⁰ La mutation de la CPSCL est aujourd'hui en gestation. Le 3 mars 2016, la CPSCL a signé une convention avec un bureau d'étude pour étudier sa transformation en une institution bancaire privée. Selon la CPSCL, " ceci intervient dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre des nouvelles dispositions pour ce qui est de la décentralisation financière des collectivités locales " (CPSCL).

⁵¹ MLIKI Hatem, Communication dans le séminaire "Formation des facilitateurs du PIC participatif" organisé au CFAD à Tunis du 27 juillet au 07 août 2015 par l'UGP PIC participatif (Ministère de l'intérieur) et le PASC.

⁵² CANESSE Aude-Annabelle, 2014, Les politiques de développement en Tunisie. De la participation et de la gouvernance sous l'ère Ben Ali, Les Éditions des Archives contemporaines, page 72.

⁵³ MLIKI Hatem, Communication dans le séminaire "Formation des facilitateurs du PIC participatif" organisé au CFAD à Tunis du 27 juillet au 07 août 2015 par l'UGP PIC participatif (Ministère de l'intérieur) et le PASC.

⁵⁴ CANESSE Aude-Annabelle, 2014, Les politiques de développement en Tunisie. De la participation et de la gouvernance sous l'ère Ben Ali, Les Éditions des Archives contemporaines, page 72.

⁵⁵ CANESSE Aude-Annabelle, 2014, Les politiques de développement en Tunisie. De la participation et de la gouvernance sous l'ère Ben Ali, Les Éditions des Archives contemporaines, page 72.

certaines municipalités tunisiennes. Selon lui "il y a environ 60 municipalités où rien que la masse salariale est supérieure au budget total. Pour la petite municipalité d'EL Guetar (gouvernorat de Gafsa au sud-ouest de la Tunisie), les salaires représentent 148% du budget de la municipalité"⁵⁶.

La planification des investissements se fait par le PIC. Cet outil "retrace les projets d'investissement de chaque municipalité au cours des cinq années à venir. Il concrétise les orientations à moyen terme approuvées par le Conseil municipal et fixe les priorités de la municipalité en vue d'améliorer les services rendus à la population"⁵⁷. Le PIC est élaboré par les municipalités certes mais avec un rôle important de la DGCL, le ministère des finances et la CPSC (Turki & Verdeil, 2015, page 40). Sa structure générale comporte la liste des projets que la municipalité va réaliser, le coût global de chacun d'entre eux, la répartition de ce coût (autofinancement de la municipalité, les aides de l'Etat et les prêts de la CPSC) et enfin, le planning quinquennal de la mobilisation de ces fonds. Ce sont les projets, on l'a dit, de compétences municipales. Ils comportent principalement la réalisation et entretien des chaussées et trottoirs, fourniture de l'éclairage public, collecte de déchets, etc.

La quinquennalité du PIC est due à sa continuité avec le plan de développement économique national⁵⁸. Après le PIC 2010-2014, et avec la période transitoire, les municipalités tunisiennes ont procédé par des Plans annuels d'investissements (PAI) dans l'attente des élections municipales de mai 2018.

Selon une note de la Banque Mondiale (2015, page 4), de 2008 à 2010, les investissements municipaux en Tunisie n'ont représenté que 19,2 % du budget des municipalités. Et sur la période 2002-2012, les investissements municipaux ont baissé de 2 % pour ne représenter que 2,6 % de l'ensemble des investissements publics.

Dans leur rapport sur la décentralisation en Tunisie, Turki & Verdeil mettent l'accent sur une série de difficultés que rencontrent les PIC des municipalités tunisiennes. En effet, selon ce rapport : "le volume total de l'investissement municipal a diminué à partir du milieu des années 1990'. Le rôle des municipalités en matière de développement a ainsi régressé. Ce constat reflète également la centralisation du système politique et économique"⁵⁹. En continuité avec ce constat, les auteurs ajoutent qu' "à partir des années 2000', beaucoup de municipalités sont devenues incapables d'assurer l'autofinancement nécessaire pour la réalisation du PIC, ce

⁵⁶ MLIKI Hatem, Communication dans le séminaire "Formation des facilitateurs du PIC participatif" organisé au CFAD à Tunis du 27 juillet au 07 août 2015 par l'UGP PIC participatif (Ministère de l'intérieur) et le PASC.

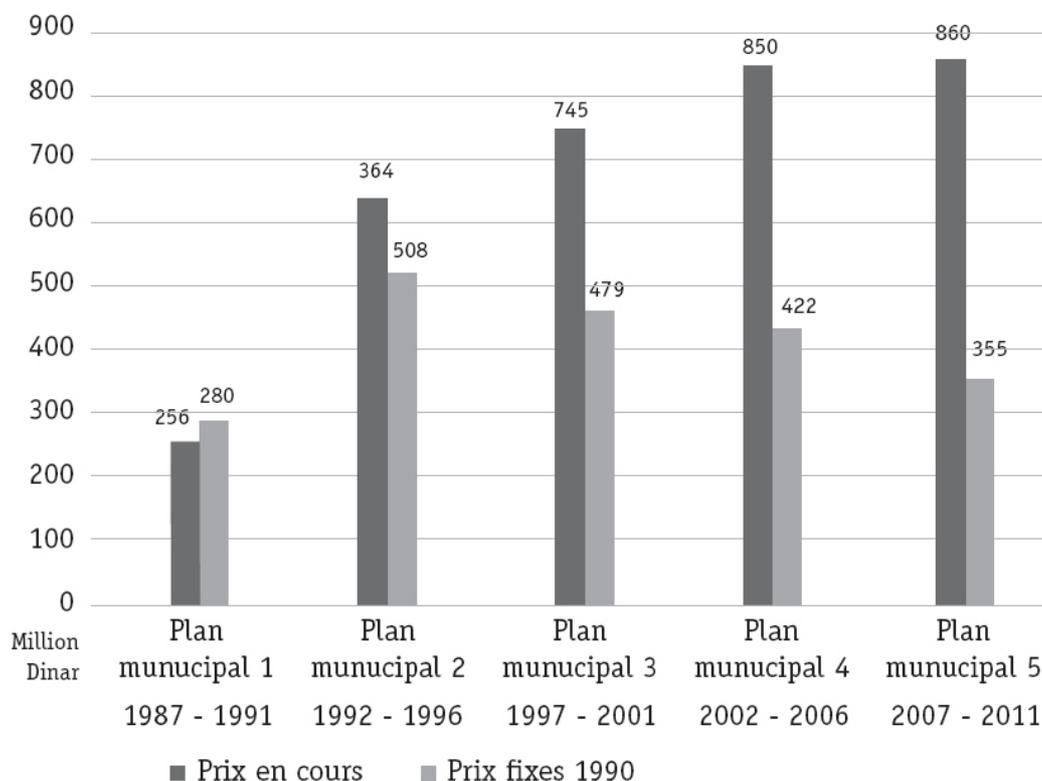
⁵⁷ www.collectiviteslocales.gov.tn

⁵⁸ Ce document est le principal outil de la planification économique nationale en Tunisie. La première remonte aux années 1960'. Il permet de fixer les grandes orientations de la politique économique et sociale. Il est élaboré par le gouvernement tous les cinq ans. Aujourd'hui, la Tunisie en est à son 12ème Plan. Avant ça, le 11ème plan de développement a été élaboré au départ pour la période 2007-2011. Cependant, suite à la crise économique de 2008, l'Etat a décidé de réactualiser ce 11ème plan pour la période 2010-2014. Avec la période transitoire au lendemain du printemps arabe, ce n'est qu'en septembre 2015, que le gouvernement a publié le 12ème Plan de développement 2016-2020.

⁵⁹ TURKI Sami Yassine & VERDEIL Eric, 2015, Tunisie : la Constitution (du Printemps) ouvre le débat sur la décentralisation in ATALLAH Sami & HARB Mona " Local Governments and Public Goods : Assessing Decentralization in the Arab World, Centre Libanais des Etudes Politiques, page 40.

qui a conduit à la diminution du taux de réalisation des projets (moins du quart des projets - 22% - ont eu l'accord définitif de financement à mi-parcours)⁶⁰.

Figure 1.6 : Evolution des PIC 1990-2011



Source : Turki & Verdeil (2015, page 41)

Conclusion du chapitre

En étudiant son cadre institutionnel dans ce premier chapitre, le paysage théorique de l'action urbaine en Tunisie nous a permis de mettre en lumière la dissymétrie déjà en place des rapports entre les échelles centrales et locales.

Ce cadre théorique reste dominé par l'Etat central sur plusieurs niveaux. L'architecture institutionnelle qui privilégie une organisation administrative déconcentrée généralisée à l'échelle nationale depuis plusieurs décennies, avec comme toile de fond, jusqu'en 2011, un régime autoritaire, accorde une place hégémonique à l'Etat central au détriment des autres échelles institutionnelles et s'oppose à la conception multiacteur de la planification stratégique. De la même manière qu'au niveau de l'action politique où les décisions sont centralisées au niveau du gouvernement central et relayées par les gouverneurs à l'échelle régionale, au niveau

⁶⁰ TURKI Sami Yassine & VERDEIL Eric, 2015, Tunisie : la Constitution (du Printemps) ouvre le débat sur la décentralisation in ATALLAH Sami & HARB Mona " Local Governments and Public Goods : Assessing Decentralization in the Arab World, Centre Libanais des Etudes Politiques, pages 40-41.

de l'action urbaine, c'est aux sièges des ministères et des agences étatiques à Tunis que se fabriquent les décisions et ce sont leurs structures déconcentrées régionales qui les mettent en application.

Les instruments des modes de faire l'aménagement urbain et territorial tant à l'échelle nationale que locale, tels qu'ils ont été institués depuis 1994 dans une logique d'emboîtement descendant, restent directement ou indirectement sous le contrôle du MEH. A travers les différents SDA, ce ministère a la main sur les instruments de la planification nationale et régionale. Les PAD sont l'affaire de ses agences notamment l'AFH et l'ARRU. Le MEH garde le contrôle sur la planification locale de l'usage du sol avec son implication dans les PAU des municipalités tunisiennes et son engagement dans ceux des municipalités de la capitale par l'intermédiaire de l'AUGT.

Les structures ministérielles et les agences étatiques sont donc les acteurs principaux du paysage théorique de l'action urbaine. De la promotion foncière jusqu'à la promotion immobilière et la réhabilitation urbaine en passant par les services urbains, l'Etat central est présent sur quasiment tous les niveaux. Jusqu'en 2011, l'autorité centrale a également exercé à travers les comités de quartier son encadrement politique de l'action urbaine de voisinage.

D'un autre côté, dans ce paysage, face à cette place hégémonique, notre travail a montré le rôle limité des municipalités dans l'action urbaine en Tunisie contrairement à la place qu'accorde la planification stratégique des villes aux décideurs locaux. Jusqu'en 2016, ces collectivités territoriales ne couvraient pas l'ensemble du territoire national. Les municipalités sont restées, et/ou restent, dépendantes à l'Etat central et ses organes (le gouverneur, le ministère de l'intérieur à travers la DGCL et le ministère des finances à travers la CPSC) non seulement politiquement mais également administrativement et financièrement. Les prérogatives des municipalités dans le mode de faire la ville se limitent à quelques services urbains de proximité. Leurs marges de manœuvre dans les PAU et les PIC sont souvent dominées par le pouvoir central.

Dans ce jeu entre l'Etat d'un côté et les municipalités de l'autre, le cadre institutionnel de l'action urbaine en Tunisie laisse des espaces plus ou moins importants qui ont été investis par des acteurs privés et certaines structures associatives. L'implication grandissante des investisseurs privés et notamment des établissements bancaires dans la promotion immobilière, le rôle des ASM dans les médinas, l'action de la FNVT dans la coopération internationale ou encore l'intervention de l'ATU dans l'expertise urbaine en sont l'illustration.

Enfin, ce chapitre a été aussi pour nous l'occasion de préciser que cette dissymétrie traditionnelle des rapports entre les échelles centrales et locales, déjà en place depuis plusieurs décennies, est actuellement bousculée par le printemps arabe. L'engagement de la Tunisie dans un processus de décentralisation dans le sillage de sa transition politique réinterroge les relations du pouvoir entre l'Etat et les collectivités territoriales et prétend une nouvelle place des municipalités tunisiennes dans l'architecture institutionnelle du pays et ipso facto dans le paysage théorique de l'action urbaine de la Tunisie.

Jusqu'ici notre analyse du mode de faire la ville déjà existant en Tunisie se concentre plus sur le paysage institutionnel pris dans sa dimension théorique à travers les cartographies des instruments et des acteurs tels qu'ils ont été institués notamment dans le CATU de 1994. Pour compléter notre analyse, nous allons voir dans le chapitre suivant, comment ce système institutionnel est mis en pratique.

Chapitre 2 :

La pratique de l'urbanisme en Tunisie : Les effets de la politisation de la production urbaine sur les jeux d'acteurs et les relations de pouvoir

Après avoir dressé le paysage théorique de mode de faire la ville en Tunisie, dans ce qui suit, nous allons étudier comment les instruments de l'urbanisme sont utilisés dans la pratique avant l'apparition des SDV. Le travail consiste à analyser les procédures, les négociations, les rôles respectifs, les circuits décisionnels, les modalités de pilotage, les hiérarchies réelles, les rapports de force, de domination et de dépendance, etc. Pour cela, dans la mesure où dans le cadre de notre recherche nous ne cherchons pas l'exhaustivité, et comme le montre le tableau ci-après, nous avons sélectionné des situations d'actions dans des processus de planification et d'opérations urbaines dans les villes de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba où à l'instar des SDV, les municipalités y jouent un rôle principal.

Tableau 2.1 : Panel des cas étudiés dans ce chapitre

	INSTRUMENTS INSTITUTIONNALISES			PROCESSUS FAIBLEMENT INSTITUTIONNALISES
	INSTRUMENTS D'URBANISME		MECANISME DE BUDGET MUNICIPAL	
	URBANISME DE PLANIFICATION	URBANISME OPERATIONNEL		
TUNIS	-	Parc El Mourouj	-	Cité Durable-Tunis Sijoumi
SFAX	-	Sfax El Jadida	PIC	-
SOUSSE	PAU 2008	CUN, El Matar	PIC	-
JENDOUBA	-	-	PIC	Agenda 21 local

Elaboration : DEROUICHE Belghith

Cette sélection a été établie, et par moments dictée, en fonction de deux principaux critères. Tout d'abord, nous avons veillé à avoir un maximum de variétés de processus mobilisant différemment de multiples acteurs (Etat, municipalité, acteur privé, opérateur public, organisation internationale, société civile, etc.). Nous avons également pris le soin d'avoir aussi bien des cas de planification urbaine que des cas d'opérations d'aménagement urbain. Le panel comporte non seulement des exemples d'instruments d'urbanisme, mais également des exemples d'instruments de planification budgétaire. Enfin, nous avons également veillé à avoir non pas uniquement des instruments institutionnalisés, mais également des expériences non adossées à un cadre réglementaire.

Ensuite, le choix de ces exemples s'est fait également en fonction de la disponibilité de la littérature traitant de cas de processus de planifications déjà en place à Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. De ce point de vue le travail de Barthel (2003) sur le cas de Cité Durable-Tunis Sijoumi et le travail de Bennis (2003.b) sur le cas de Sfax El Jadida nous ont été des sources particulièrement riches. Les opportunités de terrain qu'on a pu saisir dans le cadre de notre recherche et les acteurs avec qui on a eu la possibilité de mener des entretiens ont été également déterminants pour le choix de ces exemples. En continuité avec cela, c'est grâce à notre fine connaissance du contexte soussien que nous allons à plusieurs reprises zoomer sur cette ville. Notre analyse sur les cas de Sousse est plus approfondie que celles des trois autres villes.

A travers les cas de processus de planification et d'opérations urbaines choisis dans les villes de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba nous allons étudier les interactions entre les différents protagonistes de l'urbanisme en Tunisie et notamment celles qui s'opèrent entre l'action de l'Etat central et ses organes avec celles des acteurs locaux. Nous essayons de comprendre comment les instruments de l'urbanisme sont utilisés et les jeux d'acteurs que révèlent ces modes d'utilisation.

A. La planification de l'usage du sol : lorsque l'opportunisme brouille la hiérarchie des instruments d'urbanisme

Dans notre étude des instruments déjà existants, nous allons commencer par analyser la planification de l'usage du sol. Pour cela, on va s'appuyer sur le cas de Sousse. Pour cette ville, c'est en 1976 que la municipalité s'est dotée de son premier Plan d'aménagement urbain (PAU). Ce dernier a fait l'objet de deux révisions. La première entamée dans les années 1980' a abouti au PAU 1988. La deuxième initiée dans les années 2000' s'est conclue par le PAU 2008 et qui est aujourd'hui en vigueur⁶¹. Plusieurs Plans d'aménagement de détail (PAD) ont également été planifiés dont ceux d'Hammam Maarouf en 1998, Bouhsina et Sahloul en 2002.

Plusieurs raisons nous ont amenés à privilégier le cas de Sousse dans l'analyse de cet outil de planification déjà en place. La première est en rapport avec la richesse du corpus lui-même dans la mesure où, on l'a dit, nous avons un instrument de planification constitué de trois versions⁶². La deuxième raison est le fait que, comparé à ceux de Tunis, Sfax et Jendouba, le PAU 2008 de la municipalité de Sousse se situe particulièrement à la bonne distance par rapport à notre recherche. En effet, d'un côté, c'est un PAU récent dont le contenu est toujours d'actualité. D'un autre côté, il permet d'avoir suffisamment de recul nécessaire à sa bonne exploitation dans notre recherche⁶³.

⁶¹ En 2016, la municipalité de Sousse initie les travaux préparatoires destinés à la révision du PAU 2008.

⁶² Les PAU de Tunis et de Sfax n'ont été révisés qu'une seule fois. Celui de Jendouba n'a fait l'objet d'aucune révision.

⁶³ Le PAU de Jendouba date de 1998. Le PAU de Sfax date de 2003. Ce sont donc des documents assez anciens dont le contenu est grandement obsolète. Le PAU de Tunis vient d'être révisé en 2017 ce qui le rend trop proche par rapport à notre travail de recherche. Sa version antérieure qui date de 1991 est en revanche ancienne et quasi désuète.

Dans ce qui suit, nous allons étudier l'articulation entre la planification du PAU 2008 avec aussi bien celles de ses deux versions antérieures que celles des PAD cités. Nous essayons de comprendre la manière dont ces instruments sont appréhendés par les différents acteurs qu'ils impliquent.

I. Des PAD contraires à la vocation initiale du sol et intégrés à posteriori dans le PAU

Dans la planification de l'usage du sol à Sousse, la hiérarchie instituée dans le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU) entre les PAU et les PAD où, on l'a vu dans le chapitre précédent, les seconds doivent être conformes aux premiers a été inversée dans la pratique. La planification de nouvelles urbanisations et leurs reconnaissances ex-post dans le PAU 2008 illustrent cette situation.

1. Le PAD d'Hamam Maarouf : La zone agricole devenue une opportunité urbaine

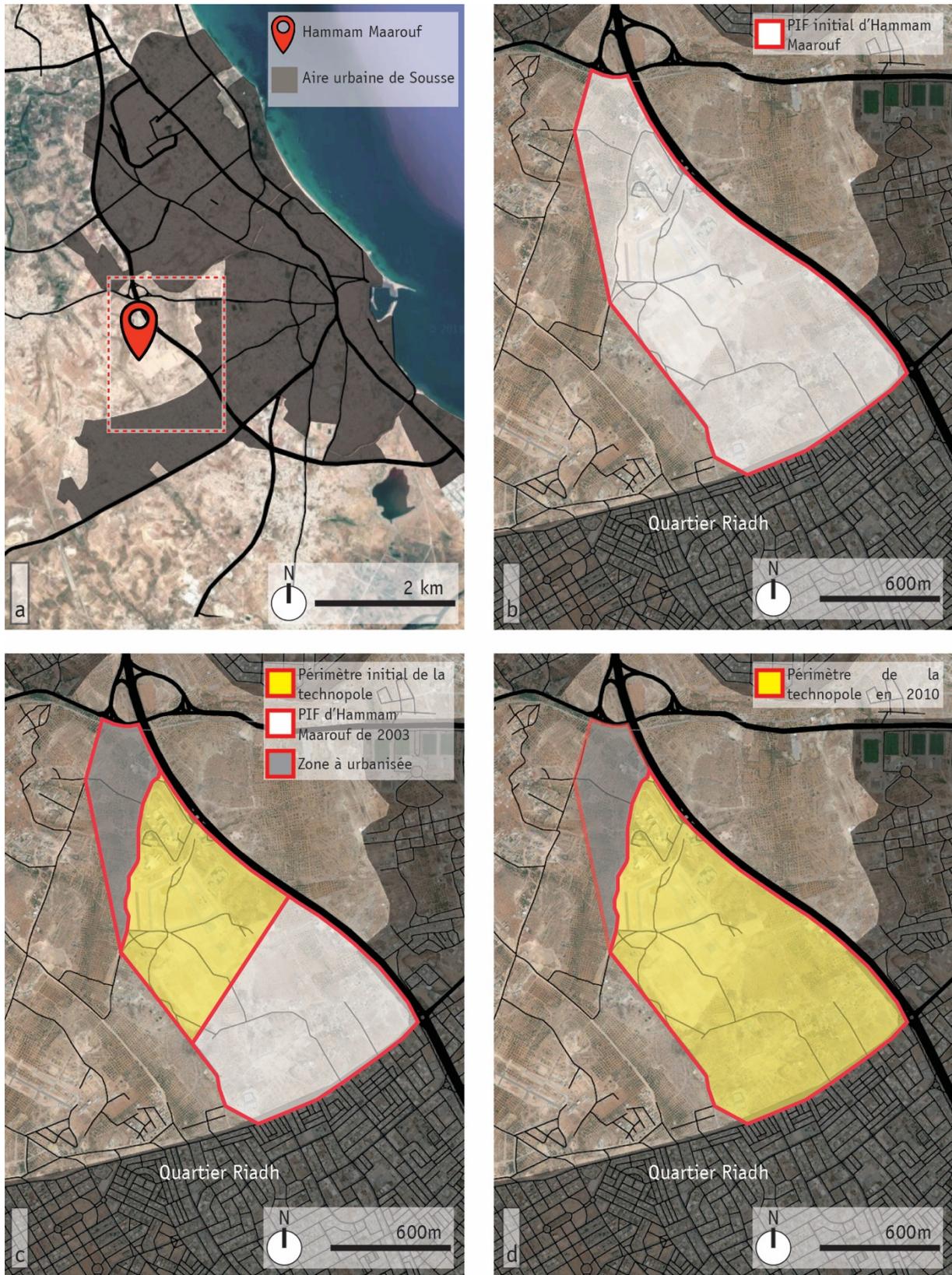
Jusqu'aux années 1990', Hamam Maarouf est un morceau de territoire d'environ 150 hectares occupé par des activités agricoles. Il est situé en périphérie du périmètre municipal et en contact direct avec le quartier Riadh. Ce dernier qui est une véritable "banlieue nouvelle de la ville de Sousse"⁶⁴ est un lotissement de 330 hectares réalisé par l'Agence foncière de l'habitat (AFH) en cinq tranches à partir des années 1980'.

Dans le PAU 1988, Hamam Maarouf est défini comme une zone agricole interdite à l'urbanisation. Malgré cela, au début des années 1990', l'AFH formule la proposition d'y créer un quartier d'habitations. Le projet a été motivé par la situation avantageuse du site, et ce, à plusieurs niveaux. Les coûts d'acquisition des terrains sont limités de par la vocation agricole du sol. C'est une assiette foncière d'envergure, d'un seul tenant et dont la viabilisation permet donc de faire des économies d'échelle. Hamam Maarouf est en contact direct avec le quartier Riadh en cours de réalisation par l'AFH à l'époque et lui-même dans la continuité d'Ezzouhour, un quartier de logement social réalisé par l'agence foncière dans les années 1970' (voir Figure 2.1.a ci-dessous). Toutes ces conditions permettent à l'AFH d'assurer l'équilibre financier de l'opération, répondre à la demande en lots destinés aux logements économiques et être dans le prolongement du plus grand lotissement résidentiel de classe moyenne que l'agence étatique était en train de réaliser à Sousse (Municipalité de Sousse, 2007, page 50).

L'initiative de l'AFH a déclenché une succession de mesures pour la concrétisation du projet. En 1995, un arrêté du gouverneur de Sousse permet le changement de la vocation agricole de la zone. La même année, le Conseil municipal de Sousse donne son accord pour l'opération. Le Périmètre d'intervention foncière (PIF) de la zone d'Hamam Maarouf a été créé au profit de l'AFH en 1998.

⁶⁴ Municipalité de Sousse, 2007, Plan d'aménagement urbain de la municipalité de Sousse : rapport de présentation, page 45.

Figure 2.1 : Hammam Maarouf. Situation et évolutions des PIF



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : Google Maps. Données : PAU 1988 et 2008 de Sousse

En 1999, l'agence foncière commandite l'élaboration du PAD au bureau d'études Urbaconsult dirigé par Morched Chabbi⁶⁵. En 2003, alors que la viabilisation est sur le point de démarrer, le gouvernement central décide de créer sur une partie d'Hamam Maarouf une technopole. L'AFH a été conduite à céder la partie nord de la zone au ministère de l'enseignement supérieur. Le PAD de l'AFH passe à 60 hectares et va se limiter à la partie sud d'Hamam Maarouf qui est en contact avec le quartier Riadh (voir Figure 2.1.b et 3.1.c ci-dessus). A peine une douzaine d'années se sont écoulés depuis la promulgation du PAU 1988 que déjà l'affectation agricole de la zone d'Hamam Maarouf laisse la place à la programmation de nouvelles fonctions urbaines en opposition avec le zonage défini. Cet exemple montre que dans des cas pratiques, l'action urbaine en Tunisie reste certes hiérarchisée et privilégie le pouvoir central mais au même temps elle peut aller au-delà de sa conception théorique en adoptant des processus basé sur des tractations entre plusieurs acteurs.

2. Le PAD de Bouhsina : La planification d'un poumon vert qui se heurte aux impératifs de l'extension urbaine

Bouhsina est un morceau de territoire d'environ 100 hectares occupé par des oliveraies. Situé auparavant dans une zone agricole périphérique, avec la croissance urbaine de Sousse, Bouhsina s'est trouvé en contact direct avec les espaces urbanisés et plus précisément les équipements sportifs de la cité olympique de Sousse (voir Figure 2.2.a ci-dessous).

Dans le PAU 1988, cet espace est défini comme une zone verte protégée. Deux entités ont été programmées dans ce plan. Un terrain de golf et un cimetière. Le premier est destiné à développer davantage l'offre touristique déjà en place à Sousse. Le deuxième émane d'un besoin de la municipalité en raison de la saturation du cimetière existant devenu enclavé à l'intérieur de la ville.

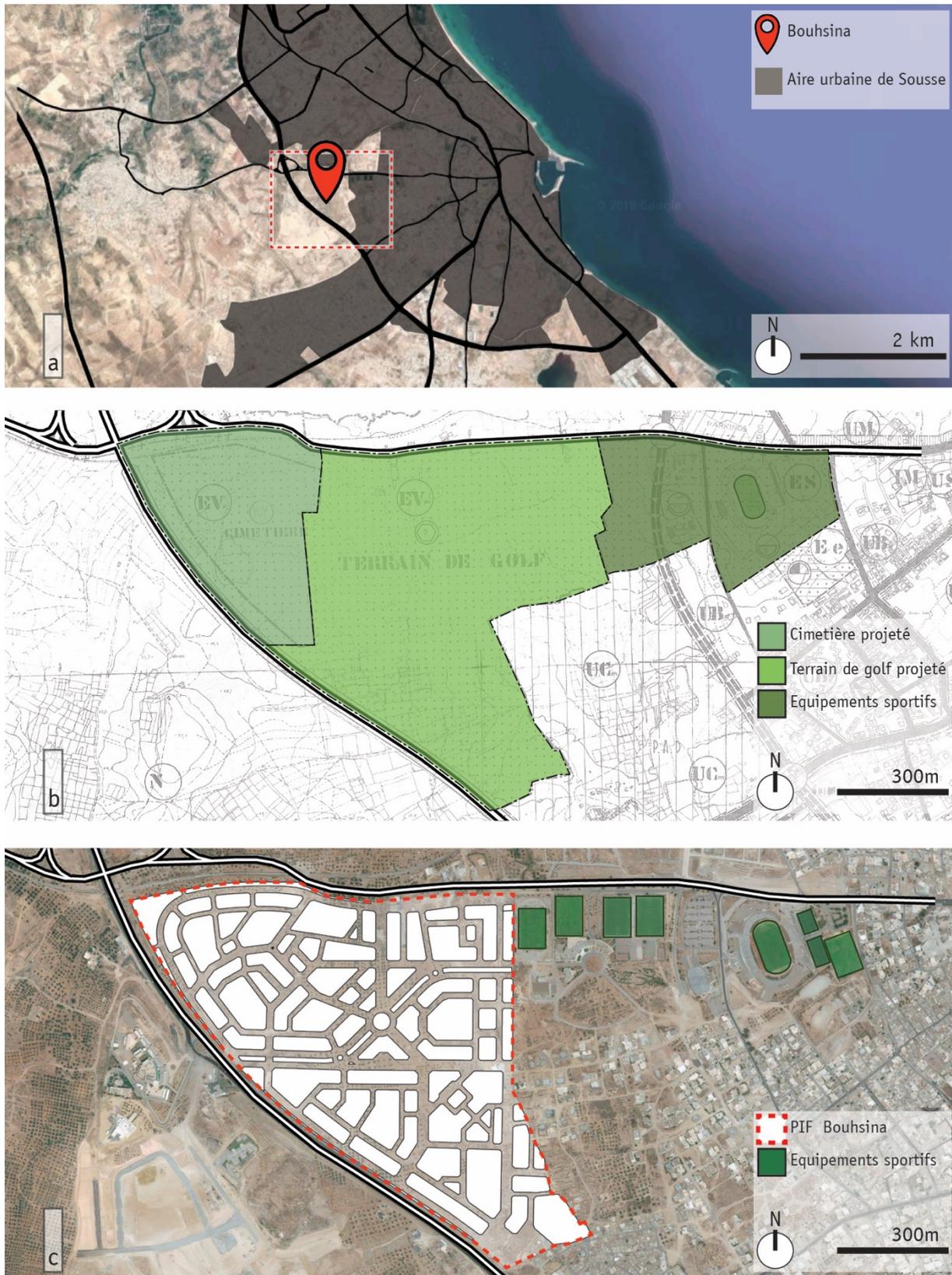
A travers ces deux entités, l'objectif a été de programmer une affectation en continuité avec la cité olympique tout en évitant qu'elle soit en rupture totale avec la vocation agricole initiale et maintenir un rôle de poumon vert pour la ville (voir Figure 2.2.b ci-dessus).

Vers la fin des années 1990', toute cette logique de planification a été remise en cause. En effet, l'AFH va s'intéresser à la zone pour se constituer une réserve foncière destinée à être urbanisée sur le long terme. Par la même occasion, avec Bouhsina, l'AFH se trouve en possession d'un pan entier du territoire de la ville de Sousse s'étendant sur environ 600 hectares, soit environ plus de 6% de la superficie de la municipalité et presque la moitié des espaces encore non urbanisés de la ville⁶⁶.

⁶⁵ Depuis sa création, Urbaconsult est particulièrement engagé dans les commandes publiques de la planification urbaine et territoriale en Tunisie. A Sousse, il a été chargé également en 1998 du PAD Ezzouhour II (140 ha) pour le compte de l'AFH. Plus tard, il a élaboré le SDA du Grand Sousse en 2010 et la première phase du Schéma directeur d'aménagement de la région économique du centre-est en 2009 pour le compte du MEH.

⁶⁶ Dans la municipalité de Sousse, l'espace urbanisé représente 3174 ha (70.3%). L'espace non urbanisé est constitué de 427.5 ha d'espace agricole (9.5%), 335.5 ha d'espace naturel (7.4%) et 597 d'espace d'urbanisation projetée (12.8%) (Derouiche, 2012, page 13).

Figure 2.2 : Bouhsina : a. Situation. b. Zonage de 1988. c. PIF de l'AFH



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : Google Maps et PAU 1988 de Sousse. Données : PAU 2008 de Sousse

En effet, Bouhsina se trouve dans le prolongement d'abord du PAD initial d'Hammam Maarouf (avant qu'une partie ne soit cédée au technopole) et ensuite du lotissement en cours de réalisation de Riadh. S'engagent alors les procédures préparatoires de l'opération. Dans sa délibération de novembre 2000, le Conseil municipal donne officiellement son accord sur le projet. Le PIF Bouhsina Nord a été créé dans la zone au profil de l'AFH en 2002 par un décret du Ministère de l'équipement et de l'habitat (MEH) pour la réalisation d'un quartier résidentiel (voir Figure 2.2.c ci-dessus). Ce mécanisme a permis à l'agence d'entamer l'acquisition des terrains en bénéficiant du droit de préemption et du recours à l'expropriation pour utilité publique pour une durée de 4 ans et qui a été prorogée en 2006 pour encore 2 ans⁶⁷. Après Hammam Maarouf, voilà qu'un autre quartier résidentiel est programmé à Bouhsina et qui est non conforme au zonage du PAU 1988. De la même manière que pour le premier cas, ce deuxième exemple confirme la prédominance de la pratique des négociations dans l'action urbaine tunisienne et qui est basé sur les systèmes d'intérêt des acteurs de ces négociations.

3. Le PAD de Sahloul 4 : Lorsque rien n'arrête l'AFH pour répondre à la demande grandissante en quartiers résidentiels

A l'origine, Sahloul est un espace rural d'environ 300 hectares. Il est limité à l'est par le quartier aisé de Khzema. Durant les années 1980', la création de deux structures urbaines va y déclencher une mutation foncière. Il s'agit de la création d'un Centre Hospitalo-universitaire, le CHU de Sahloul⁶⁸ et d'une voie rapide⁶⁹ (Houimli, 2008, page 353).

L'équipement d'envergure régionale et l'infrastructure routière ont favorisé l'urbanisation de Sahloul. Ceci a été concrétisé avec le décret du MEH d'octobre 1986 relatif à la création d'un PIF au profil de l'AFH pour la réalisation d'un quartier résidentiel. Après le quartier Riadh où l'urbanisation bat son plein, l'agence étatique veut se lancer dans une deuxième opération d'envergure à Sousse qui s'appuie sur le CHU et la voie rapide. La proximité avec le quartier aisé de Khzema a orienté l'offre de l'AFH vers une clientèle aisée (Municipalité de Sousse, 2007, page 50). D'autant plus que l'acquisition des terrains a été coûteuse puisque les propriétaires initiaux des terrains ont revendiqué à l'AFH des prix supérieurs à ceux qui ont été proposés par l'agence (Lamine, 2009). Avec la création du PIF, le PAU de 1988 a divisé Sahloul en deux zones. Au nord, une zone destinée à accueillir le futur PAD de l'AFH principalement autour du CHU. Au sud, la vocation agricole est maintenue. Cette dernière, qui fait face au projet du terrain de golf à Bouhsina, est traversée par une voie ferrée et un cours d'eau. Le PAU 1988 a prévu également la création d'une ligne de métro dont le tracé traverse aussi bien la zone agricole que le futur PAD de l'AFH. Elle diverge de la voie ferrée existante et s'oriente vers le nord pour relier Sousse à sa municipalité voisine d'Hammam-Sousse (voir Figure 2.3 ci-dessus).

⁶⁷ Pour plus de détails sur l'utilisation de ce mécanisme par l'AFH, voir le chapitre 1.

⁶⁸ Cet équipement hospitalier vient s'ajouter à la Faculté de médecine déjà existante pour faire de Sousse l'un des principaux pôles de santé à l'échelle nationale.

⁶⁹ Cette voie structurante joue le rôle d'une déviation permettant de relier le sud et le nord de Sousse en passant par l'ouest tout en évitant le centre-ville.

Figure 2.3 : Sahloul. Situation et lotissements



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : Google Maps. Données : PAU 2008 de Sousse

Après la validation du PAD en 1990, l'AFH entreprend la viabilisation des terrains dans la zone qui lui a été réservée dans le PAU de 1988. Fidèle à son mode d'action, elle va procéder par tranche avec d'abord Sahloul 1, ensuite Sahloul 2 et enfin Sahloul 3. La situation avantageuse des terrains lotis grâce, on l'a dit, au CHU, la voie rapide et la proximité à Khzema, va déclencher un engouement de la part de l'élite sous-sienne pour cette offre en terrains lotis. Très vite, les trois tranches ont été commercialisées. Ce succès a motivé l'AFH pour l'urbanisation de la poche urbaine restante de Sahloul constituée par la zone sud restée à vocation agricole. C'est ainsi qu'en 2002, le PAD de Sahloul 4 a été mis au point. Il va pousser l'urbanisation de Sahloul jusqu'au cours d'eau et mettre fin à la vocation agricole de cette zone sud. Le PAD a également supprimé la ligne de métro projetée où le foncier réservé au tracé du transport en commun a laissé la place à des lots résidentiels (voir Figure 2.3 ci-dessus). Ce volontarisme révèle la marque de fabrique du régime autoritaire en place. En effet, à Sahloul 4, "le dossier a été traité, à un certain niveau, par les autorités régionales et, à un niveau supérieur, par les services de la Présidence de la République, tant pour les problèmes d'acquisition des terrains auprès de leurs propriétaires que pour ceux relatifs à la satisfaction d'une demande dépassant de loin les lots disponibles"⁷⁰.

Encore une fois et de la même manière que pour Hammam Maarouf et Bouhsina, un peu plus d'une dizaine d'années ont suffi pour que la planification d'une zone agricole et d'une ligne de métro laisse la place à la programmation d'une nouvelle urbanisation contrairement à ce qui est prévu dans le PAU 1988. A l'instar de Hammam Maarouf et Bouhsina, le cas de Sahloul s'inscrit dans la continuité de cet urbanisme tunisien qui se pratique par des tractations et des négociations entre différents acteurs porteurs de différents intérêts tout restant sous la domination de l'Etat central.

4. Le PAU 2008 : une reconnaissance ex-post de lotissements déjà projetés

Avec le lancement des études du PAU 2008, les territoires d'Hammam Maarouf, Bouhsina et Sahloul sont des zones libres de toute urbanisation. Le PAU 2008, au lieu d'en planifier l'usage, du sol s'est retrouvé avec des opérations urbaines déjà programmées par les organes de l'Etat dont principalement l'AFH. Devant le fait accompli, le PAU 2008 n'a fait que rassembler ces différentes opérations projetées séparément dans un document global et les a portés graphiquement sur la carte du zonage. Au lieu de définir une affectation future destinée à répondre aux besoins de la ville, le zonage s'est limité à réserver, sur une carte, les zones destinées à accueillir les urbanisations programmées.

A Hammam Maarouf, le PAU a supprimé l'affectation agricole et a délimité deux zones, une au nord pour accueillir la technopole et une au sud pour accueillir le PAD de l'AFH⁷¹. A Bouhsina, le PAU a délimité une zone

⁷⁰ LAMINE Ridha, 2009, Déficit de citoyenneté et mal-gouvernance urbaine dans les nouvelles périphéries de Sousse, Les Cahiers d'EMAM.

⁷¹ Juste après l'entrée en vigueur du PAU 2008, la vocation de la zone de Hammam Maarouf ne va pas tarder à subir de nouvelles transformations. Après l'accréditation par le gouvernement central de la société du pôle de compétitivité de Sousse, toute la zone de Hammam Maarouf est attribuée à la technopole qui, par voie de conséquence, va englober le PAD de l'AFH (voir Figure 2.1.c ci-dessus). En 2010, la société va commanditer l'élaboration d'un plan d'aménagement global sur la zone à un groupement composé de Jallele Abdelkafi

destinée à accueillir le PAD de l'AFH et des terrains destinés à accueillir des équipements sportifs dans la continuité de la cité olympique existante. Le terrain de golf a été supprimé d'autant plus qu'entre-temps, un autre terrain a été créé dans la station touristique voisine d'El Kantaoui. Le cimetière a été reprogrammé quelques kilomètres encore plus loin dans les terrains encore libres à l'extrémité ouest du périmètre municipal. Au sud de Sahloul, le PAU a supprimé l'affectation agricole pour créer une zone destinée à accueillir le PAD de l'AFH. Avec ça, la programmation de la ligne de métro devient confuse. Alors que dans le rapport de présentation du PAU, on peut lire que "cette disposition essentielle pour l'avenir de la municipalité et de l'agglomération mérite d'être confirmée"⁷², sur la carte du zonage, le tracé du transport en commun a été remplacé par les lots de Sahloul 4.

II. Le vrai rôle du PAU dans la planification de l'usage du sol : une notion très peu partagée

Le PAU 2008, on l'a dit, est une reconnaissance ex-post d'opérations urbaines déjà projetées. Ce processus n'a pas une interprétation partagée par les différentes parties prenantes de l'élaboration du PAU. Pour démontrer cela, nous nous appuyons sur les différentes perceptions qu'ont de la situation trois intervenants issus de trois sphères à savoir la sphère de la maîtrise d'œuvre, celle de la municipalité et celle du MEH.

Pour la première, nous nous appuyons sur l'un des urbanistes chargés de la conception du plan. Ce dernier regrette un glissement de la démarche qu'ils ont été contraints de suivre. Selon lui :

"Au lieu de procéder par des enquêtes prospectives sur le développement social et économique de la ville et rassembler des statiques pour orienter le développement urbain de Sousse en planifiant les activités des différentes zones, notre travail s'est limité à collecter les différents projets faits par les uns et les autres pour les intégrer dans le plan. Nous étions obligés de rassembler toute les décisions faites par le MEH, les agences foncières, le gouverneur et même le Conseil municipal. Il fallait faire le tri de tous les arrêtés, les décrets, les délibérations, etc. pour extraire les derniers changements décidés et traduire le tout sur une carte" (Amor Mezgar, entretien réalisé le 22/01/2016).

Pour la même source, l'intégration dans le PAU d'opérations urbaines déjà programmées n'est autre qu'un processus d'actualisation de la planification de l'usage du sol :

"Un PAU, il est fait pour répondre ou bien mettre à jour toutes les décisions municipales qui ont été prises entre temps entre deux PAU. Le Conseil municipal a décidé de faire cette rectification, il l'a faite pratiquement, mais sur le plan, elle n'est toujours pas

et Amor Mezgar associant ainsi un urbaniste de renom nationale à un urbaniste connaisseur du contexte local. Ce même groupement a conçu le PAU 2008.

⁷² Municipalité de Sousse, 2007, Plan d'aménagement urbain de la municipalité de Sousse : rapport de présentation, page 101.

dessinée. Donc le PAU quand il est révisé, il met à jour tout ça. Il dessine de nouveau toutes ces rectifications" (Amor Mezgar, entretien réalisé le 22/01/2016).

Du côté de la maîtrise d'œuvre, l'interprétation de la situation reflèterait aussi bien un regret qu'une acceptation. Toujours selon l'un des urbanistes qui a élaboré le PAU, ceci s'explique par sa conscience des décalages entre l'objectif de planification souvent vague du PAU et les réalités du terrain auxquelles il est en premier front et avec lesquelles il est obligés de faire avec au quotidien afin de répondre aux impératifs de la livraison du document.

Ensuite, dans la sphère de la municipalité, à la direction de l'urbanisme, on situe cette reconnaissance ex-post de ces différentes opérations déjà projetées par rapport au non respect de la réglementation défini dans le PAU. Pour le directeur de l'urbanisme à la municipalité de Sousse :

"Il s'agit là d'une régularisation des infractions commises par le Conseil municipal dans la planification de l'usage du sol de la municipalité puisque ces PAD ne sont pas conformes aux zonages déjà définis" (Afif Mhiri, entretien réalisé le 09/11/2012).

Au-delà de la distance entre le directeur de l'urbanisme et le Conseil municipal que révèlent ces propos, cette perception serait en continuité avec la logique d'action de la direction de l'urbanisme de la municipalité où le PAU est principalement pris dans sa dimension réglementaire et dans laquelle la gestion de l'usage du sol se limite à veiller au respect du zonage défini.

Enfin, dans la direction régionale du MEH, règne l'idée que ces programmes projetés à petit coup se justifient par les éventuelles incohérences que pourrait comporter le PAU vu les conditions dans lesquelles il est élaboré. Une responsable dans le service de l'urbanisme dans la raconte que :

"Lorsque le PAU va collecter les différentes opérations déjà projetées, il s'agit de corriger les erreurs faites dans la planification de l'usage du sol (...). C'est vrai que c'est le PAU qui définit la vocation des zones et après les PAD doivent suivre ces vocations, mais lorsque les choses n'évoluent pas selon ce qu'on a planifié, on peut aussi être amené à ce que des PAD conduisent à redéfinir la vocation de certaines zones et la révision suivante du PAU va prendre en considération ces changements" (Raoudha Chaouch, entretien réalisé le 21/11/2012).

III. Le rôle influent du lobby de l'élite économique de Sousse dans la planification de l'usage du sol

Dans le contexte du développement de la promotion immobilière privé qu'a connu la Tunisie à partir des années 1990⁷³, l'élite économique locale, déjà en place à Sousse, a eu tendance à investir dans la production de l'habitat, point sur lequel il est utile de s'arrêter un instant.

En effet, Sousse est l'un des premiers pôles touristiques de la Tunisie⁷⁴. A partir des années 1970', Sousse a fait partie des régions choisies par l'Etat pour produire une offre touristique de masse destinée au marché européen. Des familles de l'élite de Sousse ont été attirées par cette activité, ce qui a permis l'émergence d'hôteliers qui, avec le boom touristique de la ville, se sont très vite enrichis. Mais à partir des années 1980' et 1990', le tourisme à Sousse va faire face à la concurrence de stations touristiques balnéaires nouvellement créées dans plusieurs autres régions en Tunisie. La fermeture de certains hôtels qui ont marqué l'essor touristique de Sousse durant les années 1970' révèle une certaine perte de vitesse. L'élite économique de Sousse va chercher à réinvestir les capitaux importants créés par l'activité touristique dans d'autres secteurs à forte valeur ajoutée. C'est comme cela que plusieurs hôteliers ont dédoublé leurs activités en se lançant dans la construction d'immeubles d'habitations de haut standing bénéficiant de l'instauration par l'Etat des conditions favorables à la promotion immobilière.

La famille Driss en est une parfaite illustration de cette élite de Sousse. Le chef de la famille, M'hamed Driss, a bâti le groupe Marhaba. Ce dernier investit dans plusieurs secteurs (l'immobilier, l'industrie, la finance, etc.) mais c'est le tourisme qui reste son activité dominante. Le premier hôtel du groupe, l'hôtel Marhaba de Sousse, remonte aux années 1960'. Aujourd'hui, le groupe comporte une dizaine d'hôtels. M'hamed Driss a entretenu des relations étroites avec le pouvoir. Il a été pendant plusieurs années conseiller municipal à Sousse. Aujourd'hui, Moez Driss, l'un de ses neveux, est à la tête de Maklada Group qui investit aussi bien dans le tourisme que dans l'immobilier. En effet, Maklada est constitué de plusieurs sociétés parmi lesquelles la Société Hôtelière et Touristique Chams El Hana et la Sociétés Venus Immobilière. En outre, Othman Jenayah, gendre de M'hamed Driss, est quant à lui propriétaire de l'un des hôtels les plus prestigieux de Sousse à savoir l'hôtel Mövenpick. Avec sa femme, Aicha Driss, fille de M'hamed Driss, ils sont propriétaires d'Echifa immobilier qui intervient principalement dans l'immobilier de santé. L'un des fils d'Othman Jenayah est quant à lui à la tête d'une société immobilière, la Société de Promotion Immobilière et Touristique Ennejma.

A partir des années 1990', les hommes d'affaires investissant aussi bien dans le tourisme que dans l'immobilier se retrouvent encore plus particulièrement proches du pouvoir. Avec l'arrivée de Ben Ali à la tête d'un régime autoritaire, le pays est dirigé à l'instar de Ben Ali lui-même par des personnalités originaires de la région de Sousse. Se nouent alors des relations très fortes entre les hommes d'affaires de Sousse et les hautes

⁷³ Pour plus de détails sur cette intervention grandissante des promoteurs privés, voir le chapitre 1.

⁷⁴ Pour plus de détails sur la ville de Sousse, voir l'annexe 5.

personnalités du pouvoir ce qui va conduire à la constitution d'un véritable lobby d'hommes d'affaires très influent à Sousse. Ce lobby a œuvré pour influencer l'action publique afin de servir ses intérêts. C'est dans ces conditions que durant les décennies 1990', 2000' et 2010', ce lobby a exercé un pouvoir sur la municipalité de Sousse tant de l'extérieur que de l'intérieur. D'après un directeur à la municipalité de Sousse :

"Les hommes d'affaires de Sousse tels que les promoteurs immobiliers en particulier, soit ils influencent le Conseil municipal de l'extérieur à travers ceux qui les représentent, soit ils le font de l'intérieur en faisant partie du conseil" (Khaled Ben Abdessalem, entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

A travers cette influence, le lobby a donc orienté la planification de l'usage du sol. Il s'agit de favoriser la programmation de nouveaux quartiers résidentiels notamment par l'AFH afin de disposer de terrains lotis à vocation d'habitat collectif. L'acceptation par le Conseil municipal des PAD de Hammam Maarouf, Bouhsina et Sahloul 4 de l'AFH malgré leur contradiction avec le zonage existant et l'initiation par le Conseil municipal de la réversion qui va reconnaître ces PAD s'inscrit dans cette tendance. Toujours d'après le même directeur :

"Les hommes d'affaires de Sousse n'ont pas cessé de faire pression pour effectuer des changements de vocation et des changements de la réglementation destinés à permettre la réalisation d'immeubles neufs (...). Chaque conseil va profiter de ses deux mandats pour faire une révision du PAU qui va servir les intérêts des hommes d'affaires de Sousse" (Khaled Ben Abdessalem, entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

La planification de l'usage du sol à Sousse révèle à quel point la conception théorique de l'urbanisme en Tunisie et souvent transformé dans la pratique sous l'effet des négociations qui se déploient non seulement dans les cadres institutionnels mais notamment de manière informelle. Ces modes de faire révèlent également que ces négociations ne se limitent pas aux acteurs publics mais s'ouvrent sur d'autres sphères bien précises telles que les élites économiques. Au regard de notre problématique, les exemples étudiés ci-dessus montrent que sur certains aspects, l'urbanisme en Tunisie présente des assises possibles pour les SDV. Avec cette pratique de négociation et d'implication de plusieurs acteurs, l'action urbaine en Tunisie marque des continuités avec la planification stratégique des villes. En continuité avec ça, les enjeux des SDV en Tunisie est donc d'un côté de formaliser et régulariser ces négociations et d'un autre côté de les élargir et les ouvrir à d'autres cercles d'acteurs tels que la société civile, les citoyens, etc.

B. Les opérations d'aménagement urbain : des contenus soumis aux jeux d'acteurs

Dans la suite de notre étude des instruments déjà existants, nous allons analyser des opérations d'aménagement urbain. Pour cela, on va s'appuyer sur les cas du Centre urbain nord (CUN), Sfax El Jadida, le quartier El Matar et le Parc El Mourouj. Ce sont des opérations d'aménagement urbain qui ont lieu dans les villes de Tunis, Sfax et Sousse. Les deux premières sont de véritables nouvelles centralités urbaines en plein

cœur des villes mixant habitat, commerces et équipements. Le deuxième est une opération de renouvellement urbain d'un quartier populaire. Enfin, le dernier est un projet d'aménagement d'espace vert récréatif.

Pour étudier ce volet des instruments déjà en place de l'urbanisme, le choix s'est limité aux cas de Tunis, Sfax et Sousse en raison des enjeux multi-acteurs et multi-échelles qu'offrent ces opérations d'aménagement urbain de par leur localisation dans les trois premières villes de la Tunisie. En effet, chaque opération mobilise des intervenants différents (institutions publiques, investisseurs économiques privés, société civile, etc.) aussi bien locaux que nationaux voire internationaux⁷⁵. En s'appuyant sur ces opérations d'aménagement urbain nous allons étudier les rapports de force que révèlent les relations de pouvoir entre les différents acteurs dans ce mode de faire la ville.

I. Les rapports de force autour de la programmation urbaine du CUN à Sousse

1. le projet dans son contexte et les préoccupations urbaines des dirigeants de la municipalité durant les années 1980'

Le CUN est une opération urbaine située au centre de la ville de Sousse et qui s'étend sur 9 hectares. C'est le premier projet de recyclage urbain d'envergure à Sousse. Sa planification a démarré dans les années 1990' et sa réalisation démarrée en 2003 est toujours à l'œuvre. L'opération comprend principalement de l'habitat collectif de haut standing et des équipements publics avec quelques commerces et bureaux. Sa maîtrise d'ouvrage est certes assurée par l'AFH, mais sa fabrique a suscité un grand intérêt de la part de la municipalité de Sousse. A l'origine de cet intérêt les préoccupations urbaines des dirigeants de la municipalité au moment de la gestation du CUN sur lesquels il est utile de s'arrêter un instant.

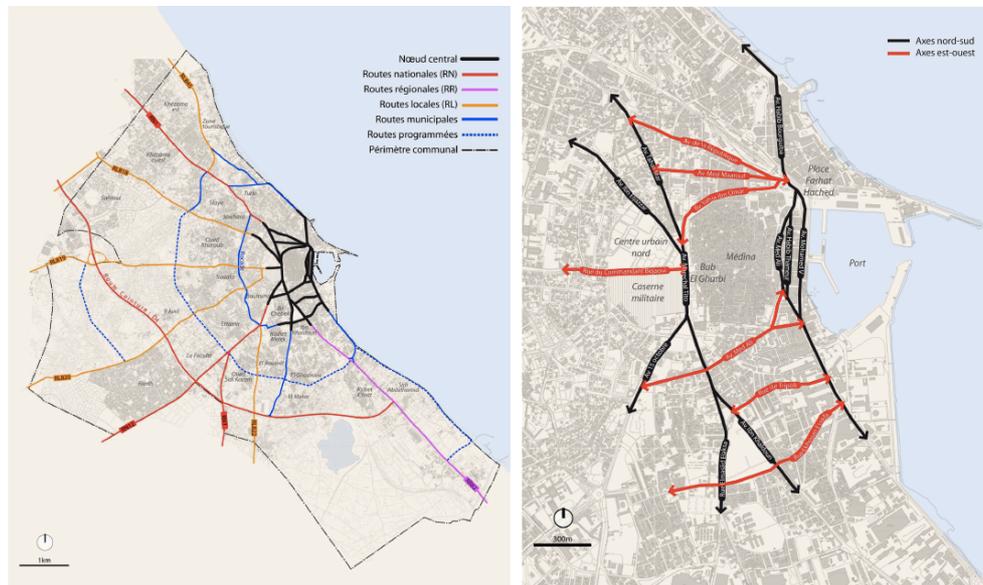
La planification du CUN dans les années 1990' intervient à un moment où la municipalité de Sousse est déjà confrontée aux enjeux urbains du centre-ville. Ce dernier s'étend à l'est et au nord de la médina est victime d'encombrement et de congestion. Il comporte des infrastructures d'envergure (port commercial, gare de train, etc.). Il est le point de convergence non seulement du réseau routier de la ville, mais également de l'ensemble de l'agglomération (voir Figure 2.4 ci-dessous).

C'est aussi dans le centre-ville que se concentrent la plupart des administrations publiques dont l'hôtel de ville. Ce dernier est un édifice qui date du début du siècle. Avec l'évolution des activités municipales au fil des décennies, cet espace est devenu obsolète et incapable d'accueillir l'ensemble des directions municipales. La municipalité s'est trouvée avec un hôtel de ville comportant le secrétariat du maire et les directions administratives. Les autres directions techniques, celles des travaux, de l'urbanisme, de la circulation, etc. sont localisées dans d'autres édifices dont certains sont situés à plusieurs kilomètres de l'hôtel de ville ce qui handicape le bon fonctionnement de la municipalité. Au début des années 1980', Ahmed Khaled, véritable

⁷⁵ La ville de Jendouba de part son rang de ville secondaire dans une région rurale n'offre pas toutes ces possibilités.

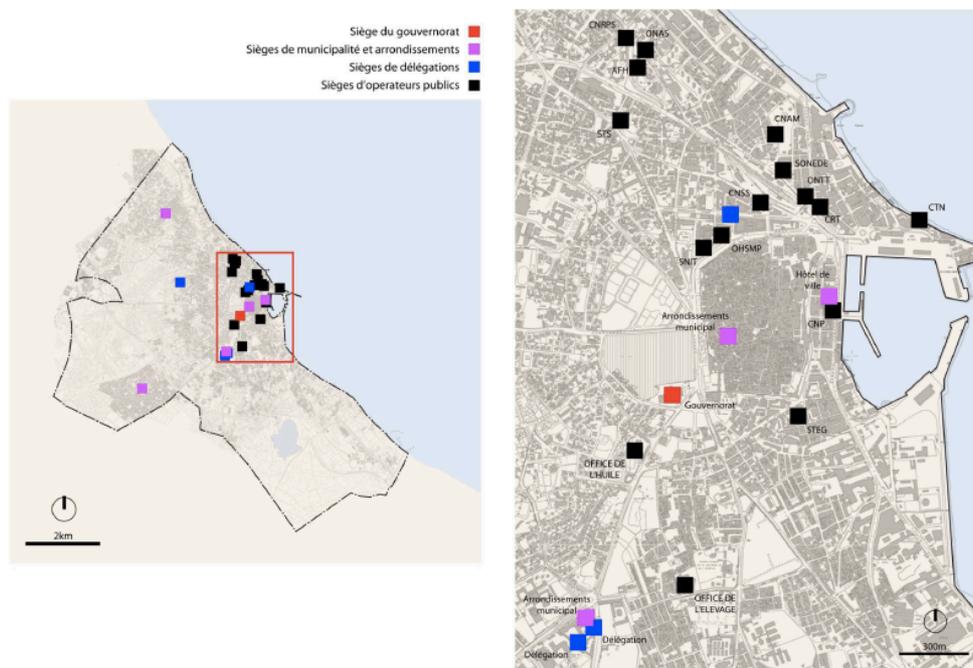
maire entrepreneur est à la tête de la municipalité. Avec l'appui de sa direction de l'urbanisme réputée à l'époque par la qualité de ses compétences humaines, ce maire a fait de la saturation urbaine du centre de Sousse et l'obsolescence de l'hôtel de ville l'une de ses préoccupations majeures.

Figure 2.4 : Convergence du réseau routier vers le centre-ville



Sousse : Derouiche (2012, page 55-59)

Figure 2.5 : Concentration des administrations publiques dans le centre-ville



Sousse : Derouiche (2012, page 102)

2. La programmation du CUN, objet d'un rapport de force entre la municipalité et l'AFH

a. Le projet d'un centre d'équipements et de services : l'ambition de la municipalité de profiter d'une opportunité urbaine

Durant le protectorat, le pouvoir colonial a édifié deux casernes qui se font face, une caserne nord et une caserne sud, à l'ouest de la médina sur un plateau qui domine la ville de Sousse. Après l'indépendance, ces deux casernes ont été récupérées par le ministère tunisien de la défense. Situées au départ dans une zone périphérique de la ville, au fil des décennies, avec l'étalement urbain de Sousse, ces deux casernes sont devenues enclavées à l'intérieur des zones urbaines. Des activités commerciales se sont développées le long de la limite est de la caserne nord. Face à cette situation, et durant les années 1970', dans le ministère de la défense, pour des raisons de sécurité, naît l'intention de délocaliser ces activités militaires devenues incompatibles avec le milieu urbain. Avec cette délocalisation, les terrains des deux casernes deviendront deux poches urbaines d'une dizaine d'hectares chacune et situées en plein cœur de la ville. Cette situation avantageuse à plusieurs niveaux ferait du site une véritable opportunité inédite tant foncière qu'urbaine.

La municipalité de Sousse, sous l'impulsion du maire de l'époque Ahmed Khaled et de son directeur de l'urbanisme Amor Mezgar, voulait mener une réflexion sur la manière de faire profiter la ville de cette occasion. Alors que la décision de la délocalisation des casernes est encore en gestation, les dirigeants de la municipalité vont encore plus loin dans leurs ambitions. Ils ont réussi à obtenir une promesse de vente du terrain de la part du ministère de la défense et ont engagé des études urbaines pour répondre à deux objectifs. "Secondariser et décongestionner le centre-ville actuel de Bab Bhar surtout en matière de circulation automobile et de déplacements urbains de tout genre. Y implanter un ensemble d'équipements publics, collectifs, sociaux, administratifs et culturels nécessaires à une ville appelée à jouer son rôle de capitale régionale avec son rayonnement culturel et politique"⁷⁶. Avec ce travail, les propos du directeur des travaux à la municipalité de Sousse à l'époque révèlent à quel point l'intention de départ de la municipalité a été inscrite plus dans un exercice intellectuel que dans une commande urbaine réalisable :

"Le maire à l'époque il a convoqué tous les architectes de la ville de Sousse et moi-même et on a constitué un groupement de 9 personnes et il nous a dit éclatez-vous, imaginez toutes les choses qui rapportent le mieux pour la ville de Sousse. Alors c'était les grands espaces verts, les sièges des grandes administrations, etc. On a mis tout ce qui manquait à la ville de Sousse et on l'a pratiquement regroupé" (Amor Mezgar, entretien réalisé le 22/01/2016).

Mais petit à petit, et sans tout de même qu'il soit adossé à une faisabilité financière, cet exercice intellectuel a laissé la place à une véritable conception d'un projet urbain. Ce dernier a abouti au projet d'un centre

⁷⁶ Municipalité de Sousse, Septembre 2005, Plan des déplacements urbains (PDU) de la ville de Sousse, Document 6 : Diagnostic de la situation actuelle, page 50.

d'équipement et de service comprenant des équipements administratifs (siège du gouvernorat, siège de la municipalité, siège du rectorat de l'université, siège d'une banque de l'Etat), un complexe culturel (salles de cinéma, théâtre, etc.), un centre d'affaires et de commerces, un hôtel international et un centre de congrès dont la gestion sera assurée par la municipalité elle-même⁷⁷.

b. Le projet de l'AFH : lorsque les logiques de l'Etat central prennent le dessus sur l'initiative de la municipalité

Vers la fin des années 1980', la position du ministère de la défense sur le sort de deux casernes s'éclaircit. Face au nouveau besoin de créer des centres administratifs régionaux, l'institution militaire décide de préserver la caserne sud pour y implanter le Centre régional de la conscription et de la mobilisation de Sousse. Seule la caserne nord sera donc démolie. Avec cette décision, l'AFH repère le terrain et s'active pour l'acquérir. Forte de sa légitimité d'agence étatique la plus à même de bénéficier du patrimoine foncier de l'Etat pour la réalisation des quartiers d'habitations, l'AFH réussit facilement à acquérir le terrain auprès du ministère de la défense avec un prix symbolique⁷⁸. Dans la foulée, elle va commanditer à l'architecte Mahmoud Hmaied, basé à Sousse, la conception d'un lotissement dont la vocation principale est l'habitat.

La municipalité de Sousse avec son projet ambitieux qui dépasse ses compétences et sans aucune faisabilité financière se voit donc court-circuitée par l'AFH et le ministère de la défense. Les logiques de l'Etat central prennent le dessus sur l'initiative de la municipalité. Les dirigeants de la municipalité sont profondément frustrés de se voir écartés des études urbaines sur le devenir de ce site. En regrettant ce court-circuitage, le directeur des travaux de la municipalité de Sousse de l'époque raconte :

"Il y a tellement de choses que la municipalité de Sousse les a malheureusement perdus. Des opportunités parmi lesquelles je cite, mais alors là, c'est une perte sèche, c'est le CUN à la place des casernes" (Amor Mezgar, entretien réalisé le 22/01/2016).

Les dirigeants de la municipalité vont s'appuyer sur la promesse de vente obtenue du ministère de la défense quelques années auparavant et le projet d'un centre d'équipement et de service mis au point par la direction de l'urbanisme pour contrecarrer ce court-circuitage.

La municipalité et l'AFH se sont trouvées avec deux positions opposées sur le devenir du site. La municipalité a menacé de bloquer l'opération si le projet n'accueille pas "son" centre d'équipement et de service. Elle justifie sa position par le rôle de ce type de programme dans l'allègement de la pression sur le centre-ville existant et tire sa légitimité de son statut de collectivité territoriale la plus à même de mieux connaître les besoins propres de la ville de Sousse contrairement aux agences de l'Etat central qui, elles, sont déconnectées

⁷⁷ Municipalité de Sousse, 2005, Plan des déplacements urbains (PDU) de la ville de Sousse, Document 6 : Diagnostic de la situation actuelle, page 50-51.

⁷⁸ Pour plus de détails sur les avantages dont bénéficiaient l'AFH, voir le chapitre 1.

des spécificités locales. Quant à l'AFH, elle considère que l'habitat est la seule vocation la plus à même d'être programmée dans un centre-ville déjà sur-tertiairisé. Elle argumente son orientation par la forte demande en logement dans une Sousse en pleine croissance démographique à l'époque⁷⁹ et tire sa légitimité de son rôle unique en son genre dans la production des quartiers d'habitations en Tunisie.

c. Le projet du CUN : une proposition où chacun trouve son compte

Face à l'opposition entre l'AFH et la municipalité sur le devenir du site, les autorités publiques interviennent pour débloquer la situation. C'est l'État à travers le gouverneur de Sousse qui a incité l'AFH à revoir sa copie afin d'intégrer dans l'opération quelques équipements surtout qu'à l'époque, on l'a vu dans le chapitre précédent, l'État est à la recherche de site stratégique pour implanter de nouveaux sièges du pouvoir et d'institutions étatiques. Le nouveau projet s'appelle désormais le Centre urbain nord. Il mixe habitat et équipements. En se pliant aux injonctions d'en haut, l'AFH se fait un allié de taille, le gouvernement, pour faire face au conflit avec la municipalité ou d'éventuels autres acteurs surtout que la valeur stratégique du site risque de susciter encore d'autres convoitises.

Une fois qu'un accord est conclu entre l'AFH et l'État, c'est à ce moment-là qu'une réunion est organisée au siège du gouvernorat avec le gouverneur de Sousse, l'AFH, la municipalité de Sousse et la direction régionale du MEH. L'état d'esprit de l'un des fonctionnaires de la municipalité de l'époque lors de cette réunion révèle à quel point cette nouvelle programmation du CUN a permis le déclenchement de l'opération :

"Avant de partir, nous étions persuadés que la partie est perdue d'avance mais nous voulions marquer le coup auprès du gouverneur et du ministère de l'équipement. Au final, nous étions surpris de la proposition de l'AFH et c'est comme ça que le projet a pu démarrer" (Ancien sous directeur de l'urbanisme à la municipalité de Sousse, entretien réalisé le 22/01/2017).

A travers cette nouvelle programmation du CUN, les différents partis prenants semblent trouver d'une manière ou d'une autre leurs comptes.

Du point de vue de la programmation quantitative, le projet final prend en considération la position de la municipalité favorable à un centre d'équipements et de service. En effet, on est passé d'un projet 100% logements à un projet mixant habitat et équipements. Presque la moitié de la surface totale des lots destinés à être bâtis est réservée aux sièges d'institutions publiques. En dépit des espaces publics (voirie, stationnement, espaces verts, etc.) le CUN prévoit 21 lots destinés à être bâtis d'une superficie totale d'environ 55000 m². Les équipements sont programmés sur 9 lots totalisant presque 24000 m² (voir Tableau 2.2 ci-dessous).

⁷⁹ 4% entre 1984 et 1994 (Source : www.ins.tn).

Du point de vue de l'organisation spatiale, la part la plus importante des immeubles de logements sont programmés dans les lots les mieux situés ce qui satisfait l'orientation de l'AFH plus favorable à la vocation habitat du projet. En effet, c'est la partie est du CUN qui est la mieux située de part son contact direct avec des voies structurantes de la ville de Sousse. La partie ouest, en contact avec des habitations existantes, se trouve plus en arrière du site. Et c'est donc dans la partie est qu'a été programmée la part la plus importante des logements avec huit tours chacune de 10 étages d'habitation de haut standing. Les équipements, quant à eux, ont été programmés dans la partie ouest donnant sur une voie intérieure.

Tableau 2.2 : Programme fonctionnel et surfacique du CUN

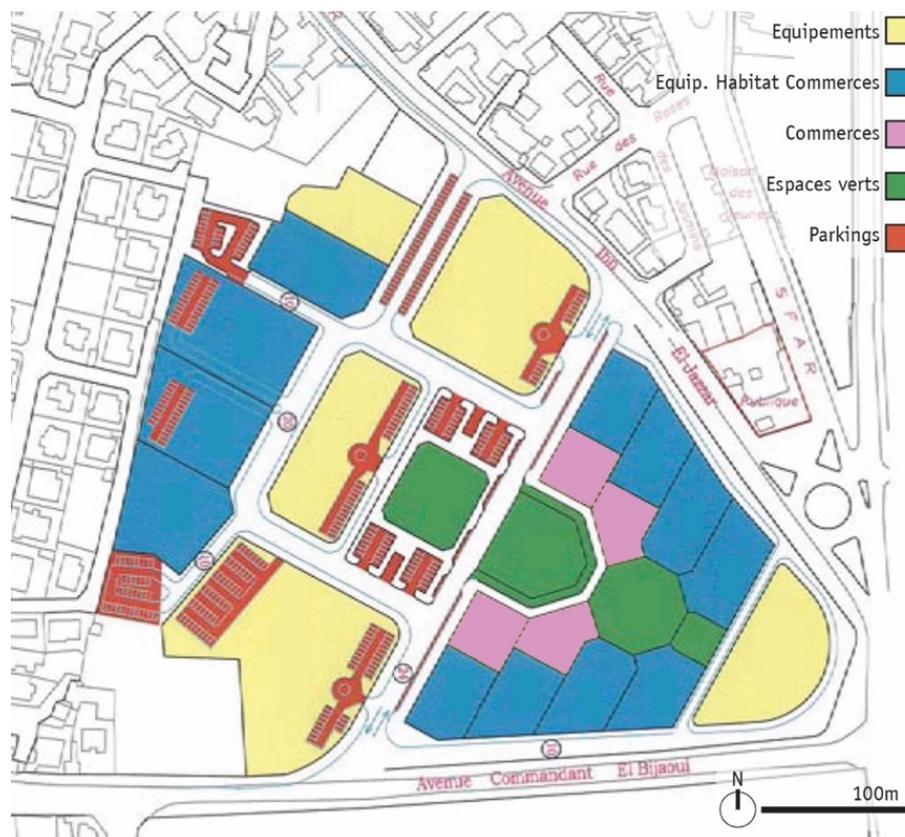
N° du lot	Affectation	Surface en m ²	Hauteur	COS	CUF	Surface couverte		
						Bureau	Comm.	Habitat
E1	Municipalité	6.420	R+7	0,50	2,50	16.050		
E2	Banque	4.443	R+7	0,50	2,50	11.107		
E3	Gouvernorat	8.986	R+7	0,50	2,50	22.465		
E4	Commerce	1.069	R+1	0,60	1,00		1.069	
E5	Commerce	1.034	R+1	0,60	1,00		1.034	
E6	Commerce	1.034	R+1	0,60	1,00		1.034	
E7	Commerce	1.069	R+1	0,60	1,00		1.069	
E8	Centre de congrès	3.653	R+4	0,60	2,00	7.306		
E9	Equipement administrat.	1.996	R+4	0,50	2,20	4.391		
EHC1	Equip. Habitat collectif	1.500	R+10	0,60	3,00	1.200	900	2.400
EHC2	Equip. Habitat collectif	1.575	R+10	0,60	3,00	1.260	945	2.520
EHC3	Equip. Habitat collectif	1.852	R+10	0,60	3,00	1.481	1.111	2.963
EHC4	Equip. Habitat collectif	1.885	R+10	0,60	3,00	1.508	1.131	3.016
EHC5	Equip. Habitat collectif	1.515	R+10	0,60	3,00	1.212	909	2.424
EHC6	Equip. Habitat collectif	1.680	R+10	0,60	3,00	1.344	1.008	2.688
EHC7	Equip. Habitat collectif	1.493	R+10	0,60	3,00	1.194	895	2.388
EHC8	Equip. Habitat collectif	1.493	R+10	0,60	3,00	1.194	895	2.388
EHC9	Equip. Habitat collectif	2.413	R+4	0,60	2,20		1.447	3.860
EHC10	Equip. Habitat collectif	3.813	R+4	0,60	2,20		2.287	6.100
EHC11	Equip. Habitat collectif	3.188	R+4	0,60	2,20		1.912	5.100
EHC12	Equip. Habitat collectif	2.774	R+4	0,60	2,20		1.664	4.438
Total		54.885				71.712	19.310	40.285

Source : Municipalité de Sousse (2005, page 53).

Enfin, dans un lot situé à la pointe est du site a été programmé le centre de congrès voulu par la municipalité. De prime abord, cela correspond au lot le plus stratégique de l'opération. Avec cela, le CUN semble correspondre à l'ambition de la municipalité de disposer d'un tel équipement de prestige. Sauf que

contrairement au reste du site qui a été libéré avec la démolition de la caserne, ce lot situé à la pointe est est la seule partie toujours occupée par des activités commerciales. L'AFH semble donc avoir "pris le soin" de programmer le centre de congrès dans le seul endroit du site qui nécessite un assainissement foncier préalable. L'AFH est pressée de vendre ses lots de tour d'habitation aux promoteurs immobiliers. Elle va les programmer dans les terrains libres. En revanche, ni le financement de la réalisation ni les modalités de gestion du centre de congrès n'ont fait l'objet d'une planification sérieuse de la part de la municipalité. En l'absence d'échéance claire sur sa réalisation, l'équipement voulu par la municipalité a été programmé dans les terrains toujours occupés⁸⁰.

Figure 2.6 : PAD du CUN



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond et données : Municipalité de Sousse (2005)

⁸⁰ Très souvent, la programmation des équipements dans les lotissements de l'AFH fait l'objet de conflits. En effet, dans la réalisation de ses lotissements, l'agence programme des équipements publics en collaboration avec les institutions en charge de les exploiter (ministère de l'éducation pour les écoles, ministère de la santé pour les hôpitaux, etc.). Après la viabilisation des terrains, l'AFH cède ces lots destinés aux équipements aux institutions concernées pour qu'elles construisent le bâtiment et l'exploite. Sauf que ces institutions récupèrent le lot mais tardent très souvent à réaliser le bâtiment. Ce qui fait que dans plusieurs cas, le lotissement est entièrement construit alors que les lots destinés aux équipements restent pour longtemps des terrains libres, tombent à l'abandon et parfois même accueillent un autre programme. Face à ça, l'AFH, dans la conception de ses lotissements, a pris l'habitude de ne plus donner l'importance nécessaire aux équipements en les consacrant souvent les îlots les plus défavorisés. C'est dans cette logique que le centre de congrès a été programmé dans la partie du site la moins avantageuse de part l'assainissement foncier qu'elle nécessite. Sous prétexte que la réalisation de cet équipement n'est pas une urgence dans la mesure où la municipalité n'a toujours pas prévu dans ses budgets futurs les fonds nécessaires à la construction de ces équipements. S'ajoute à cela l'idée selon laquelle l'ambition de la municipalité de disposer d'un centre de congrès n'est prise au sérieux dans la mesure où la municipalité de Sousse est faiblement outillée pour exploiter ce genre d'équipement.

3. Le CUN : une densification exagérée au détriment du patrimoine urbain

a. Les tours de logements planifiées par l'AFH...

Avec ses huit tours de 10 étages chacune, le CUN offre plus de 40000 m² couverts destinés à l'habitat sur un total d'environ 130000 m²⁸¹. D'un point de vue général, cette programmation s'inscrit dans le contexte de l'orientation de l'offre de l'AFH vers de l'habitat collectif entamée durant les années 1990' et qu'on a évoqué dans le chapitre précédent. Par ailleurs, plusieurs arguments ont été utilisés par l'AFH pour justifier cette offre importante en droits à construire. Le premier argument s'inscrit dans le cadre général du développement durable. Le souci d'aller en hauteur afin de limiter le gaspillage du sol est un discours qui a été continuellement mis en avant. Le deuxième argument est en rapport avec l'équilibre financier de l'opération. Bien que l'AFH ait acquis le terrain à un prix symbolique et que la situation de l'opération en plein cœur de la ville fasse du projet une offre rare et donc d'une très grande valeur, pour l'AFH, avec 9 hectares, la superficie de la zone reste limitée et ne permet pas de faire des économies d'échelles pour ce qui est du recouvrement des dépenses de viabilisation surtout que, toujours selon l'AFH, une part non négligeable des lots a été affectée, après coup, aux équipements. Ainsi, pour l'AFH, les tours de logements de haut standing de 10 étages sont la seule solution qui permet de commercialiser des droits à construire capables d'assurer le remboursement des fonds dépensés dans les travaux de viabilisation.

Pour Arij Ben Hmida, architecte à Sousse et auteur d'un mémoire en architecture sur l'urbanisation de la caserne nord⁸², "l'AFH a incontestablement privilégié les impératifs de la rentabilité financière au détriment de la qualité urbaine" (Entretien réalisé le 22/02/2017). Un troisième argument, officieux cette fois, a circulé dans le milieu des architectes de Sousse qui étaient particulièrement en contact avec l'AFH à l'époque. Cet argument situe le CUN dans le cadre de l'activité générale de l'AFH à Sousse où plusieurs autres lotissements sont prévus. En effet, l'AFH aurait voulu profiter du CUN pour l'inscrire dans une péréquation qui comporte d'autres lotissements qu'elle est sur le point de réaliser à Sousse. Selon un architecte de Sousse :

"Apparemment, l'AFH voulait au maximum tirer profit de cette occasion financière qu'est le CUN. Regarde, ils ont eu le terrain au militaire presque gratuitement, l'opération est située au centre de Sousse et malgré cela il opte pour une densification exagérée avec des tours de logements. L'AFH voulait dégager le maximum de profit financier qu'elle va utiliser dans les grands lotissements de Riadh, Sahloul et Bouhsina et où, contrairement à la caserne nord, elle risque de déboursier beaucoup d'argent dans l'acquisition des terrains qui sont en majorité morcelés avec différents propriétaires privés" (Entretien réalisé le 05/02/2017).

⁸¹ Municipalité de Sousse, 2005, Plan des déplacements urbains (PDU) de la ville de Sousse, Document 6 : Diagnostic de la situation actuelle, page 53.

⁸² BEN HAMIDA Arij, 2012, De la rentabilité foncière à la qualité Urbaine : Pour une nouvelle vision architecturale et Urbaine du Site des anciennes casernes Nord de Sousse, Mémoire d'architecture, École nationale d'architecture et d'urbanisme de Tunis.

b. ...empiétant sur la zone de protection

Le CUN est en contact direct avec la Medina de Sousse. Avec son classement patrimoine mondial de l'Unesco depuis 1988, les nouvelles constructions à l'intérieur de la médina et dans son environnement immédiat ont été réglementées de façon à éviter les impacts négatifs sur la valeur patrimoniale de cet ensemble urbain. Tout d'abord, une première zone de protection intra-muros est soumise à une réglementation spécifique. Ensuite, une deuxième zone de protection, la "zone tampon", extra-muros, délimitant l'environnement immédiat de la médina a été définie à l'intérieur de laquelle toute nouvelle construction est soumise à un droit de regard. Le périmètre de cette zone tampon traverse le CUN et sept des huit tours d'habitation s'y trouvent à l'intérieur (voir Figure 2.8 ci-dessous). Avec la situation de l'opération sur un haut plateau, ces immeubles de 10 étages dominent la médina ayant ainsi un impact visuel sur le paysage urbain de ce centre historique (voir Figure 2.7 ci-dessous).

D'habitude, la municipalité fait impliquer l'antenne locale de l'Institut national du patrimoine (INP) dans la validation de nouveaux projets susceptibles d'avoir un impact sur le paysage urbain de la médina. Cependant, pour le CUN, l'INP n'est au courant que de la première étude urbaine d'un centre d'équipement et de service fait par la municipalité et n'a pas été prévenu du nouveau projet mixte de l'AFH. La municipalité aurait estimé qu'il s'agit d'une opération extramuros et a négligé sa situation dans la zone tampon. Des personnalités "engagées" dans la préservation de la médina de par leurs activités à l'Association de la sauvegarde de la médina (ASM) ont pris connaissance de la programmation du CUN issu de la réunion organisée par le gouverneur. Ils ont alerté de façon informelle leurs collègues à l'INP que le CUN prévoit des tours à l'intérieur de la zone tampon. L'INP se heurte à une situation de confusion. Il se retrouve avec deux versions des faits. Une première à laquelle il a été informé officiellement depuis longtemps et qui concerne le projet initial de la municipalité et auquel il n'a aucune réserve pour ce qui est de l'impact sur le paysage urbain de la Medina. Une deuxième version, officieuse, qui concerne le CUN de l'AFH et dont les immeubles de 10 étages risquent fortement d'impacter le paysage urbain et la dimension patrimoniale du site. S'ajoutent à cela les lenteurs des démarches dans une bureaucratie très centralisée où l'antenne régionale de l'INP de Sousse doit dans ses procédures revenir à l'administration centrale à Tunis ainsi qu'à sa tutelle étatique, le ministère de la culture. Le tout avec comme arrière-plan une période d'instabilité dans la gouvernance du patrimoine durant les années 1990' due à des réaménagements institutionnels⁸³. C'est dans ce contexte que l'INP va tarder à réagir au projet du CUN.

Entre-temps, la viabilisation des terrains par l'AFH avance, les parcelles destinées au logement sont les premières à être loties et sont rapidement achetées par les plus grands promoteurs immobiliers de Sousse. Et ce n'est que lorsque les tours ont commencé à émerger du sol sous les yeux des agents de l'INP dont les

⁸³ L'INP est venu remplacer l'Institut national d'archéologie et d'art avec une réorganisation de ses prérogatives (Décret du 26 juillet 1993 fixant l'organisation de l'Institut National du Patrimoine et les modalités de son fonctionnement) et la Protection du Patrimoine a été institutionnalisée (Loi du 24 Février 19 relative au code de la Protection du Patrimoine Archéologique, Historique et des Arts Traditionnels venait d'être promulgué).

bureaux sont situés à une centaine de mètres de l'opération que ces agents se sont rendu compte de la gravité de la situation. Sauf que là c'était trop tard. Déjà faire face à l'AFH, qui bénéficie, on l'a dit, du soutien du gouvernement, est une tâche très complexe. Là, avec l'entrée en scène du lobby très influent des promoteurs immobiliers de Sousse, le CUN avec ses tours d'habitation devient presque intouchable.

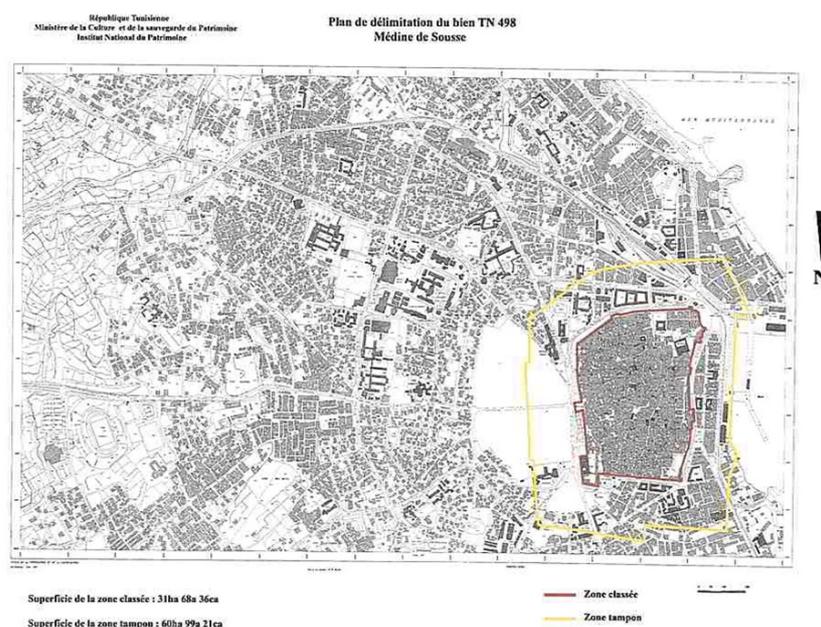
Figure 2.7 : L'impact visuel direct des tours de logements du CUN (à droite de l'image) sur le paysage urbain de la médina (à gauche de l'image)



Photo : DEROUICHE Belghith (2016)

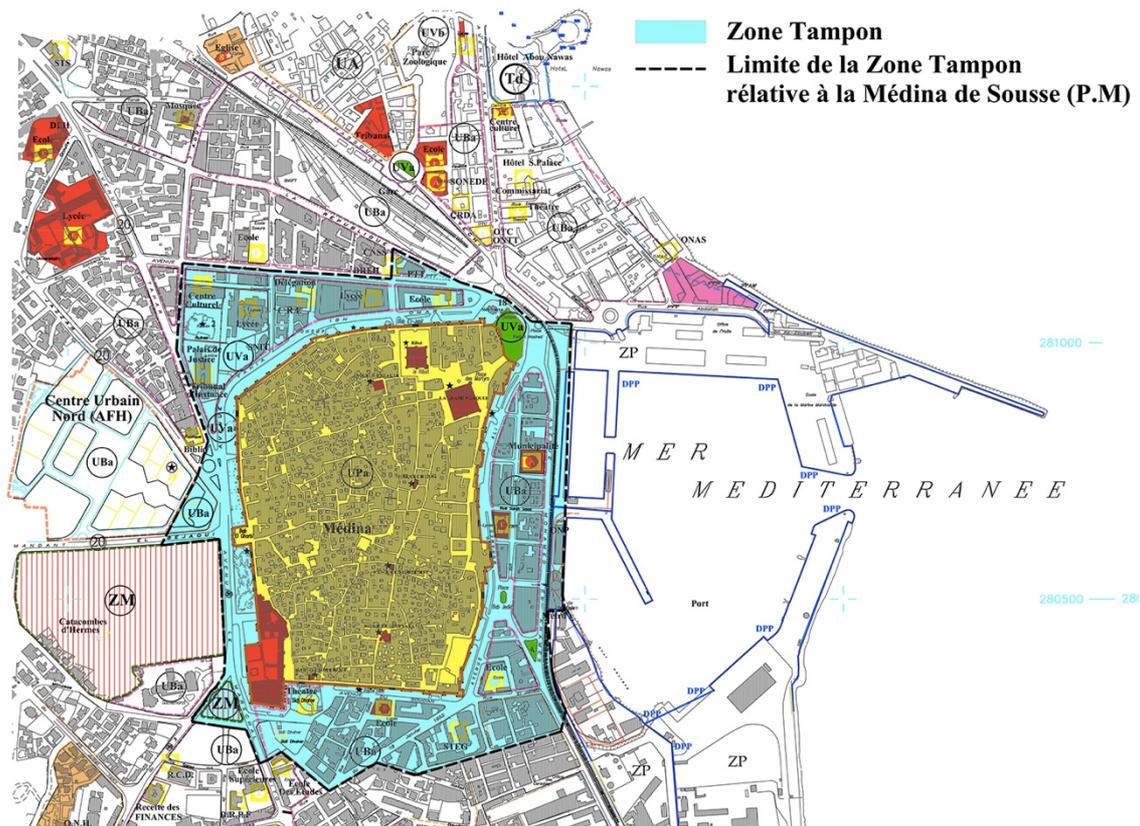
Plus tard, dans les années 2000', la suprématie du CUN sur la réglementation de la préservation du paysage urbain de la médina se confirme encore plus. L'Etat tunisien et l'Unesco se sont mis d'accord pour apporter des précisions sur la zone tampon de la médina de Sousse. Un nouveau périmètre est approuvé lors de la 34ème session du comité du patrimoine mondial tenue à Brasilia en juillet et août 2010. Au niveau du CUN, la nouvelle délimitation sépare le lot destiné au centre de congrès et les lots destinés aux tours d'habitation. D'un coup de trait, les immeubles de 10 étages se trouvent en dehors de la zone tampon. Visiblement, face à une situation de non-retour, et incapable d'exiger l'arrêt de leurs constructions, les autorités n'ont fait que régulariser la situation des tours (voir Figure 2.8 et 3.9 ci-dessous).

Figure 2.8 : Périmètre initial de la zone tampon traversant le milieu du futur CUN



Source : UNESCO

Figure 2.9 : La zone tampon modifiée excluant les tours du CUN de son périmètre



Source : UNESCO

4. Le CUN révélateur des jeux de pouvoir entre l'AFH et la municipalité de Sousse

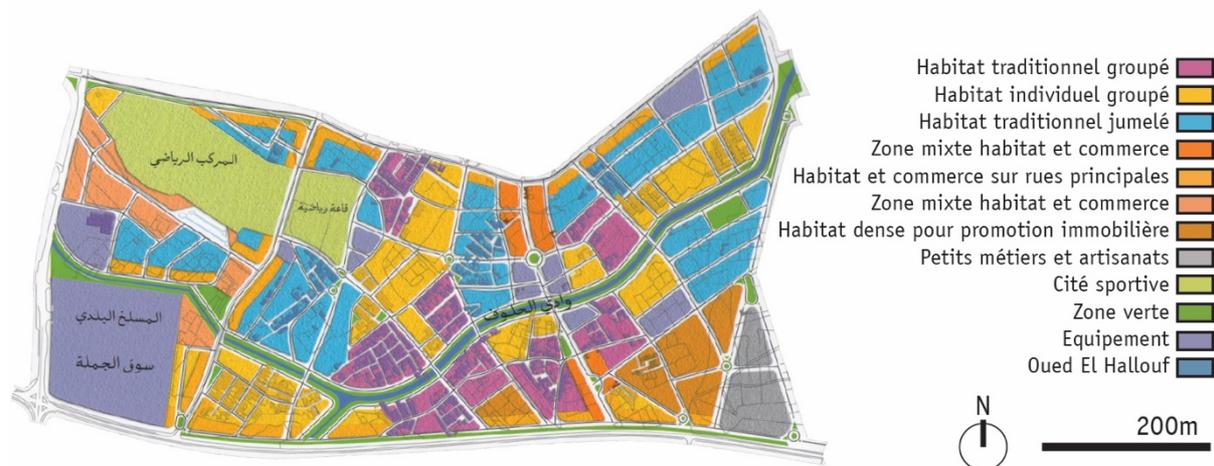
L'exemple du CUN montre encore une fois à quel point la production urbaine est une affaire de négociation et de jeux de pouvoir. L'étude de cette opération révèle que dans ces jeux de pouvoir bien que l'AFH reste en position de force, la municipalité réussit tout de même à tirer son épingle du jeu. D'un côté, on l'a vu, dans le CUN, l'agence de l'Etat a imposé à des degrés variés ses objectifs et ses modes de faire au détriment de ceux des autres acteurs concernés par l'opération tels que la municipalité et l'INP. La prévalence des tours de logement de haut standing dans le projet l'illustre. D'un autre côté, on l'a dit aussi, malgré la centralisation, la municipalité reste bien présente. Certes, elle perd une partie des négociations, mais elle sait construire des rapports de force. La reformulation de la programmation du CUN par l'AFH en intégrant des composantes souhaitées par la municipalité le montre. L'exemple du CUN a également montré que dans ce mode de faire la conception théorique des outils de planification est envisagé de manière opportuniste. Tantôt, en la respectant, tantôt, en la mettant de côté, chaque acteur l'aborde dans le but de trouver à chaque fois une position de négociation favorable.

II. EL Matar à Sousse : une expérience pilote imposée par le haut qui se heurte aux réalités du terrain

1. Le projet d'El Matar, un quartier spontané inscrit dans la politique de réhabilitation

El Matar est un morceau de territoire d'une centaine d'hectares situé au sud de la ville de Sousse. Durant les années 1970', deux conditions principales s'y sont réunies entraînant la prolifération d'un quartier spontané. La première, d'ordre fonctionnel, est la proximité aux activités industrielles dont le développement a toujours marqué la vocation du territoire sud de Sousse. Ces usines ont généré une importante offre d'emploi d'ouvriers. La deuxième, d'ordre naturel, est l'existence d'un oued qui fait d'El Matar une zone marécageuse ce qui l'a laissée en marge de toute urbanisation planifiée. La proximité aux usines et la marginalisation urbaine d'El Matar ont constitué les conditions idéales pour la prolifération d'habitat spontané. Une population à faibles revenus s'est installée pour profiter de l'offre d'emploi des usines environnantes et bénéficier de la marginalisation de la zone pour construire dans l'illégalité des logements en dehors de toute planification urbaine. C'est ainsi que le quartier spontané El Matar est apparu. Son extension qui va se poursuivre durant plusieurs décennies est aujourd'hui toujours à l'œuvre.

Figure 2.10 : PAD EL Matar de l'ARRU



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond et données : Municipalité de Sousse

Au début des années 1990', le quartier El Matar, autrefois situé en périphérie de la ville, avec l'extension urbaine de Sousse, devient partie intégrante du continuum urbain de Sousse. C'est ainsi que l'autorité locale a commencé à prendre conscience de la situation dégradée de ce quartier où vit une population pauvre. A la même époque, l'Etat vient de lancer le programme national de réhabilitation de quartiers populaires et où les municipalités ont été chargées de repérer les quartiers spontanés nécessitant une réhabilitation urbaine. C'est dans ce cadre que le cas d'El Matar a été proposé par la municipalité de Sousse à sa tutelle au ministère de l'intérieur. Après examen, le quartier est retenu par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) pour faire l'objet d'une réhabilitation. En 1992, un PIF de 146 hectares est décrété au profit de l'Agence de

réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU). L'élaboration par l'agence du programme du projet, le coût prévisionnel et le calendrier de réalisation a abouti plus tard à l'approbation du PAD El Matar en 1996.

2. L'expérimentation d'un projet pilote

Alors qu'il ne reste plus que le déblocage des fonds pour la municipalité de la part de l'Etat et la signature de la convention de délégation de maîtrise d'ouvrage entre la municipalité et l'ARRU, voilà que l'entrée en scène d'un acteur international va réorienter le cours de l'opération.

En 1994, la réhabilitation du quartier El Matar est inscrite dans un programme de l'USAID. Un accord est conclu entre l'Etat tunisien et l'agence américaine pour que celle-ci accorde une aide à la municipalité de Sousse pour financer l'opération. Afin de définir les modalités de financement, l'USAID en collaboration avec la municipalité de Sousse va commanditer une étude de stratégie foncière de recouvrement des coûts⁸⁴. Les conclusions de cette dernière ont réorienté l'opération à un nouveau montage institutionnel et financier aussi inédits qu'innovants transformant ainsi la réhabilitation d'El Matar en l'expérimentation d'un projet pilote.

La démarche classique de réhabilitation urbaine et régularisation foncière à posteriori va être accompagnée d'une viabilisation des terrains encore nus dans l'objectif d'anticiper l'urbanisation informelle tout en produisant des terrains lotis destinés à la population à faibles revenus. Pour ce faire, le financement de l'opération est assuré aussi bien par la municipalité que par les propriétaires privés des terrains de la zone. La part de la municipalité est destinée à la réhabilitation du bâti existant et la réalisation des infrastructures principales. La part des propriétaires, calculée en fonction de la taille de leurs terrains et de leurs vocations telles que prévues dans le PAD, est destinée à la réalisation des voies secondaires. Malgré les risques élevés d'expérimenter une nouvelle démarche dans une opération aussi complexe (zone marécageuse et oued) que d'envergure (146 hectares), la situation foncière claire avec des propriétaires privés déjà identifiés a été une condition préalable parfaitement adaptée à ce nouveau montage institutionnel et financier de l'opération.

La démarche séduit les autorités publiques d'autant plus qu'elle correspond parfaitement aux nouvelles orientations libérales où l'Etat vient d'entamer un désengagement de la production urbaine au profit du privé. En continuité avec ça, avec ce montage, il s'agit pour l'Etat de concrétiser le nouveau mécanisme de participation des propriétaires de biens à l'intérieur d'un PIF aux frais d'aménagement⁸⁵ et qui vient d'être institué par le CATU nouvellement promulgué. Ainsi l'Etat s'est activé pour le déclenchement de l'opération. Il a mobilisé ses différents organes sur plusieurs fronts. Une cellule de suivi du projet est créée au sein de la DGCL. La CPSCCL est chargée de faire transiter les fonds de l'USAID à la municipalité pour assurer sa

⁸⁴ Il s'agit du document intitulé "Etude des procédures de recouvrement des coûts et des circuits de paiement du projet pilote El Matar" élaboré par en 1994 par le bureau d'études tunisien URAM International.

⁸⁵ Journal Officiel de la République Tunisienne, 6 décembre 1994, Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation, du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, article 39.

contribution à l'opération. La Banque de l'Habitat⁸⁶ est chargée d'octroyer des prêts aux propriétaires pour assurer leurs participations financières. L'Etat a même intervenu pour revoir à la hausse le taux de rémunération de l'ARRU dans sa mission de maîtrise d'ouvrage délégué en raison de la complexité de l'opération et la nouveauté de la démarche⁸⁷. Enfin, la direction de l'hydraulique du MEH a été chargée de la canalisation de l'oued qui traverse le quartier.

3. L'échec d'impliquer la participation financière des propriétaires

Ce sur-engagement institutionnel d'en haut n'a pas été accompagné par des actions de terrain d'en bas. Alors que l'opération est sur le point de démarrer, sa fabrique est restée jusque-là une affaire exclusivement publique. Les propriétaires des terrains, directement concernés par le projet, ont été écartés de cette fabrique. Ceci s'est fait malgré les vives recommandations de l'USAID aux autorités locales pour assister les propriétaires à se réunir dans une structure associative et leur faire part de la démarche du projet.

Les raisons de cette exclusion sont multiples. D'un point de vue général, sous le régime autoritaire de l'époque, la relation du citoyen avec l'autorité a été marquée par une méfiance et un manque de confiance parfois mutuels. Du point de vue du mode de faire la ville, l'implication des habitants dans le projet urbain est un concept inconnu par l'action publique à l'époque. La municipalité de Sousse, non habituée à une démarche de communication dans l'action urbaine n'a ni les moyens ni le savoir-faire pour informer les propriétaires de l'opération. A cela s'ajoute le fait que l'objet même de la concertation est complètement à l'opposé des représentations sociales en place. En effet, chez la majeure partie de la population, l'idée selon laquelle la viabilisation est une obligation de la municipalité est très ancrée dans les mentalités (Mahjoub & Turki, 2014, page 37).

L'expérimentation du nouveau montage institutionnel et financier s'est heurtée à sa contradiction avec les réalités du terrain en place. Ce n'est que tardivement que la municipalité de Sousse a mené une campagne de sensibilisation. D'après le directeur de l'urbanisme dans la municipalité de Sousse :

"Ce travail est resté très timide et s'est fait presque pour la forme. Les propriétaires ont été invités à signer des conventions tripartites les associant à la municipalité et à la Banque de l'Habitat. Ils ont eu du mal à accepter que c'est eux qui doivent payer la réalisation de la voirie dont l'emprise en plus de ça sera extraite de leurs terrains et qu'ils vont céder par la suite à la municipalité" (Afif Mhiri, entretien réalisé le 09/11/2012).

C'est dans ces conditions que l'exécution du projet a démarré vers la fin des années 1990'. Alors que la procédure de la participation financière privée traîne et se heurte à la réticence des propriétaires, l'ARRU

⁸⁶ Banque détenue majoritairement par l'Etat et traditionnellement la plus active dans le crédit immobilier en Tunisie.

⁸⁷ Habituellement, le taux de rémunération de l'ARRU pour sa mission de maîtrise d'ouvrage déléguée dans les quartiers populaires est de 8%. Pour l'opération El Matar, ce taux a été fixé à 10 %.

entame la réalisation des infrastructures principales qui sont à financement public. La voirie secondaire, à financement privé, est reportée le temps que l'implication des propriétaires se concrétise. Il s'agit là de démarrer tant bien que mal des actions physiques dans un double objectif. Le premier destiné à rendre compte de l'avancement de l'opération à l'agence américaine. Le deuxième est destiné à gagner la confiance des riverains. Il s'agit de démontrer aux propriétaires, aménagement urbain concret à l'appui, la bonne volonté des autorités publiques, mettre fin à leur réticence et déclencher leur engagement dans la participation financière.

Mais contrairement à toute attente, ce deuxième objectif ne sera jamais atteint. La réalisation des travaux a même eu un effet inverse. Avec la réalisation des infrastructures (voies principales, canalisation de l'oued, etc.) la valeur des terrains nus n'a fait qu'augmenter déclenchant une dynamique de spéculation foncière. Les propriétaires, au lieu de contribuer aux frais de l'opération, ont préféré profiter de la hausse des prix pour vendre leurs terrains et se débarrasser par la même occasion de l'obligation de la participation financière dans le projet. De leur côté, les acheteurs, ignorant les modalités du projet, se sont pressés à acquérir les terrains nus encore non lotis. Ces acheteurs croyaient que, tôt ou tard, et de la même manière que pour la réhabilitation des quartiers populaires par l'ARRU, avec les infrastructures déjà réalisées à El Matar, les autorités vont finir par procéder à la viabilisation de leurs terrains. Le directeur de l'urbanisme dans la municipalité de Sousse raconte :

"L'opération se trouve donc avec des propriétaires "de deuxième main" et probablement plus nombreux que ceux d'origine en raison du morcellement des terrains. La municipalité de Sousse se perd entre propriétaires initiaux et nouveaux acheteurs et n'a plus d'interlocuteurs clairement identifiables. Les négociations sur la procédure de la participation financière privée se bloquent" (Afif Mhiri, entretien réalisé le 09/11/2012).

Avec l'achèvement du volet infrastructures principales à financement public, les terrains nus des propriétaires privés sont restés non lotis et le projet pilote tombe en panne. Aujourd'hui, malgré cette panne de l'opération, l'Etat met en avant le caractère pilote du projet afin de solliciter d'autres financements internationaux (AFD, BEI, etc.) pour mener à petit coup des travaux de réhabilitation du bâti existant.

III. Sfax El Jadida et les marchandages dans la définition du contenu de l'opération

1. Sfax El Jadida : lorsque la municipalité se retrouve associée à des banques

Le projet de Sfax El Jadida s'étend sur la zone des Martyrs située en plein cœur de la ville de Sfax. En contact direct avec les remparts nord-ouest de la médina, il s'étend sur 66 hectares (voir Figure 2.11 ci-dessous). Aujourd'hui, toujours en cours de réalisation, l'initiation du projet remonte aux années 1980'. Le PIF a été instauré par le décret du 10 août 1983. La même année a été élaboré le PAD. Ce dernier prévoit, en plus des espaces publics et des équipements, des commerces, des bureaux et 1600 logements. La maîtrise d'ouvrage du projet est assurée par la Société d'aménagement de Sfax El Jadida (SASEJ). Cette dernière créée spécialement

pour l'opération le 22 novembre 1983 est en charge de l'assainissement foncier de la zone, la viabilisation des terrains et la commercialisation des lots auprès des promoteurs.

Durant les années 1980', le contexte national a été marqué par un redéploiement des politiques économiques en général et urbaines en particulier. Il s'agit, on l'a dit dans le chapitre précédent, de l'ouverture du secteur de la production urbaine aux acteurs privés en général et aux banques associant des gouvernements des pays du Golf qui viennent de voir le jour. L'attribution du projet de Sfax El Jadida à la SASEJ s'inscrit parfaitement dans ce contexte. Depuis les années 1970', les tentatives de l'Etat pour lancer l'urbanisation de la zone des Martyrs se sont soldées par des échecs faute de moyens financiers. Durant les années 1980', en s'appuyant sur son capital dans différentes banques, l'Etat réussit à mobiliser ces dernières dans l'opération. C'est ainsi que la SASEJ est venue instituer un partenariat public privé pour assurer la maîtrise d'ouvrage de Sfax El Jadida.

Le capital de cette société d'économie mixte réunit des établissements bancaires avec la municipalité de Sfax⁸⁸. Pour les premiers, il s'agit de quatre banques. La Société Tuniso-Saoudienne d'Investissement et de Développement (STUSID), qui détient à elle seule plus de la moitié du capital de la SASEJ, vient d'être créée en 1981 au terme d'une convention signée entre le gouvernement tunisien et celui du Royaume d'Arabie Saoudite⁸⁹. La Banque tuniso-koweïtienne (BTK), créée aussi peu avant le lancement de l'opération, en 1980, est à l'époque détenue à parts égales par la Tunisie et le Koweït. La Banque tunisienne d'investissement, aujourd'hui Banque d'Affaires de Tunisie (BAT), et dont l'Etat tunisien est le principal actionnaire. Enfin, la Banque internationale arabe de Tunisie (BIAT) est une banque tunisienne. Les investisseurs sfaxiens, principaux propriétaires de la BIAT, sont parmi les hommes d'affaires plus importants de la Tunisie.

A côté de ces quatre banques, la municipalité de Sfax est l'actionnaire publique de la SASEJ. Pour la municipalité, l'implication dans l'opération a été engendrée par ses possessions foncières dans la zone. En effet, environ 20 hectares de la zone sont constitués d'un cimetière désaffecté dont la propriété est revenue à la municipalité de Sfax.

2. Des opportunités à plusieurs niveaux qui justifient un assainissement foncier par la force

La situation foncière initiale de la zone des Martyrs a constitué l'un des principaux risques de l'opération. En effet, jusqu'à la fin des années 1970', cette zone marginalisée est constituée, en plus de terrains libres, d'un cimetière désaffecté et de bâti vétuste et délabré aussi bien en dur qu'en baraques. En dépit de quelques particuliers privés, la majeure partie des occupants sont dans l'illégalité. Quelques familles ont revendiqué la

⁸⁸ Sfax El Jadida est l'une si ce n'est pas la première société d'économie mixte active dans l'aménagement urbain en Tunisie. Elle a inauguré un mouvement qui s'est affirmé durant les années 1990' et 2000' où plusieurs autres sociétés d'aménagement urbain dont le capital est détenu par l'Etat et des investisseurs du golf ont vu le jour. La SPLT, chargée du projet du Lac Nord de Tunis et qui est le fruit d'un partenariat entre l'Etat tunisien et la banque saoudienne Albaraka, en est un exemple.

⁸⁹ STUSID est aujourd'hui fortement active dans le secteur immobilier. En plus de la SASEJ, elle détient plus de 50% de Société de développement et d'aménagement touristique de Tabarka et plus de 30% de la Société Immobilière Tuniso-Saoudienne.

propriété des terrains situés dans le cimetière. Une partie du bâti est due à une occupation informelle de ménages à revenus modestes⁹⁰.

Confrontée à cette situation initiale, la SASEJ a mené une démarche d'assainissement foncier pour le moins qu'on puisse dire autoritaire. Les nouveaux aménagements ont été lancés au fur et à mesure de la libération des terrains. Les particuliers privés possédant des titres valides ont vendu leurs terrains à la SASEJ. En effet, "la majeure partie du foncier privé (78%) était formée de petites parcelles dont la superficie est inférieure à 500 m². Le plan d'aménagement basé sur des îlots de grandes superficies, qui varient entre 5000 m² et 46000 m² (PAD.1983), a rendu inconcevable aux propriétaires des lieux de réhabiliter ou de reconstruire eux-mêmes leurs propres parcelles ; ils se sont trouvés contraints de céder leurs titres à la société qui a fixé la valeur du terrain, sans possibilité de recours à une tierce partie indépendante. Les dédommagements versés aux propriétaires des lieux dans toute la zone n'ont pas dépassé, selon la société d'aménagement, 8% des coûts totaux de l'opération"⁹¹. Par ailleurs, les propriétés de certaines familles sur des terrains dans le cimetière n'ont pas été reconnues et l'ensemble du cimetière a été aliéné à la municipalité. Les ménages habitant illégalement dans des baraques ont été expulsés provoquant des contestations sociales.

Ce coup de force dans l'assainissement foncier de la zone a été mené sous la pression des actionnaires privés de la SASEJ et avec la complicité des autorités publiques. Pour les premiers, c'est une condition indispensable pour limiter les risques de l'opération et garantir sa rentabilité financière. En effet, avec la situation foncière initiale complexe et son flou juridique, la libération des terrains risque de rallonger les délais du projet et d'entraîner des surcoûts imprévus. Pour les seconds, les opportunités offertes par le projet à plusieurs niveaux justifient ce coup de force. Tout d'abord, pour le pouvoir public en général, l'opération est devenue une occasion en or pour récupérer un espace central dans la ville de Sfax qui échappe à son contrôle en raison de la prolifération de l'informalité et les appropriations illégales. Ensuite, le projet de Sfax El Jadida permet de répondre aux impératifs d'un développement économique qui s'appuie sur les grands projets urbains. Pour les autorités, la transformation de la zone en une centralité urbaine d'envergure en plein cœur de la ville est en parfaite continuité avec sa politique territoriale. Le rayonnement du deuxième pôle urbain du pays⁹² et l'affirmation de la position de Sfax comme métropole régionale sont mises en avant dans la planification nationale⁹³.

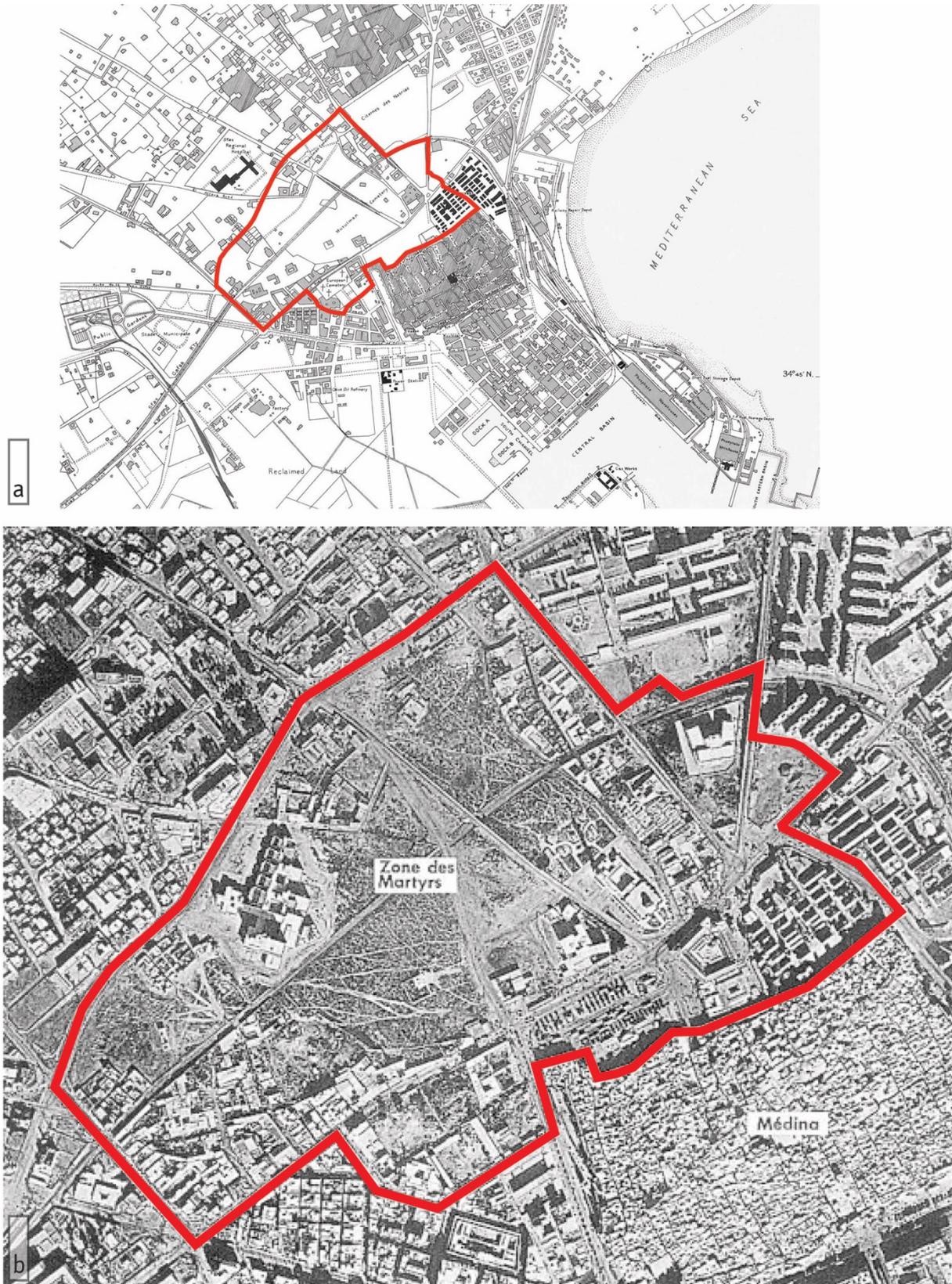
⁹⁰ A cela s'ajoutent des activités commerciales dotées d'un statut confus et sur lesquels nous reviendrons dans la suite de cet écrit.

⁹¹ BENNASR Ali, 2003, Un nouveau centre pour Sfax : Sfax El Jadida, Revue Tunisienne de Géographie.

⁹² Pour plus de détails sur la ville de Sfax, voir l'annexe 4.

⁹³ Depuis le Schéma d'armature urbaine de 1970 élaboré par le Groupe Huit pour le compte de la Direction de l'Aménagement du Territoire, la planification territoriale nationale défend l'idée d'une structure en trois pôles avec Tunis comme métropole nationale et Sousse et Sfax comme métropoles régionales. Cette orientation n'a pas cessé de s'affirmer dans les SDATN des années 1990' et 2000' où les grands projets métropolitains sont considérés comme l'un des principaux leviers du développement territorial.

Figure 2.11 : La zone des Martyrs. Situation initiale du site



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : www.sfax-eljadida.com.tn et www.encyclopedie-afn.org

Figure 2.12 : PAD initial de Sfax El Jadida



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : Google Maps. Données : www.sfax-eljadida.com tn

La municipalité, quant à elle, a doublement bénéficié de cet assainissement foncier par la force. D'un côté, le bénéfice a été direct. En s'attribuant la propriété du cimetière désaffecté, elle s'est retrouvée du jour au lendemain en possession de 20 hectares à l'intérieur de la zone et de facto l'actionnaire le plus important de la SASEJ après la banque Tuniso-Saoudienne. D'un autre côté, le bénéfice a été indirect. Le projet prévoit des aménagements d'espaces publics qui ont réuni la municipalité et la SASEJ sous un objectif commun malgré leurs intérêts propres. En effet, le PAD de Sfax El Jadida prévoit la réhabilitation de la muraille nord-ouest de la médina ainsi qu'un mausolée et un bassin historique qui font face au projet. Entre la médina et les nouvelles urbanisations projetées, un jardin public, d'environ 4 hectares, a été aménagé.

Une promenade piétonne d'environ 1 km de longueur traversant l'ensemble du projet et le reliant avec la médina a été créée. Pour la SASEJ, ces aménagements contribuent à l'augmentation de la valeur de l'opération ce qui améliore sa rentabilité. Pour la municipalité, ces aménagements correspondent à des attentes de longue date. Ils permettent de doter la ville d'espaces publics récréatifs et de valoriser la médina. Ce sont des interventions que la municipalité peine depuis longtemps à réaliser elle-même faute de moyens.

3. Transformation de la programmation du PAD au service des intérêts propres

Au fur et à mesure de la réalisation de Sfax El Jadida, les intérêts propres des différentes parties prenantes dans l'opération ont pris le dessus sur la programmation initiale du projet ce qui a entraîné plusieurs transformations dans le PAD.

a. Sfax El Jadida : vitrine pour un régime autoritaire

A partir des années 1990', avec l'avancement de l'opération, le visage de la zone commence à se transformer. Les espaces délabrés ont commencé à laisser la place au nouveau centre urbain attractif de la ville. Au même moment, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD) de Ben Ali qui vient de prendre le pouvoir en 1987 est en train d'asseoir son régime autoritaire. C'est dans ce contexte que ce nouveau centre urbain a suscité la convoitise des dirigeants du pays. Le régime a voulu tirer profit de l'opération pour en faire une vitrine et marquer son territoire dans ce nouveau paysage urbain⁹⁴. Il a contraint la SASEJ à lui attribuer des îlots parmi les mieux situés dans l'opération afin d'y transférer des sièges du pouvoir alors qu'ils n'ont pas été initialement programmés dans le PAD. Sur l'avenue principale qui traverse le cœur de Sfax El Jadida, baptisée avenue du 7 novembre 1987, en hommage à la date de la prise du pouvoir par Ben Ali, ont été construits le siège du gouvernorat, le siège régional de la Banque Centrale de Tunisie et la maison du RCD.

Pour comprendre cette situation, nous avançons l'hypothèse explicative selon laquelle bien que la SASEJ se soit vu perdre des îlots stratégiques qui auraient pu être vendus aux promoteurs immobiliers à des prix élevés, ceci lui a permis de consolider son alliance avec le régime de l'époque dans un double objectif. Le premier

⁹⁴ Pour plus de détails sur l'engouement du régime pour les infrastructures et les équipements de prestige, voir le chapitre 1.

objectif serait d'ordre politique et concerne le périmètre de l'opération. En effet, le soutien du régime à la SASEJ est devenu indispensable d'autant plus que son image auprès des riverains a été terni suite à la libération des terrains par la force qu'on a déjà évoquée. Le deuxième objectif serait d'ordre affairiste et dépasse le périmètre de l'opération. La SASEJ a créé deux filiales. Une société de promotion immobilière, l'Immobilière el Jadida créée en 1989, et un bureau d'études en urbanisme, la Société d'Études et de Suivi créée en 1993. L'objectif de la SASEJ est de capitaliser son savoir-faire et le valoriser dans d'autres opérations en Tunisie. L'alliance avec le régime permet donc à la SASEJ de profiter du système clientéliste du pouvoir pour étendre les activités de ses filiales au-delà de Sfax El Jadida.

b. Sfax El Jadida : une occasion pour les autorités de mettre fin aux activités commerciales informelles

Avant le lancement de l'opération, certaines parties de la zone des Martyres ont été occupées par des activités commerciales dont le statut a été confus. En effet, la zone qui est bien située spatialement dans la ville mais en même temps marginalisée fonctionnellement a été utilisée par la municipalité comme réserve foncière destinée à résoudre dans l'urgence le problème des activités commerciales informelles.

La municipalité de Sfax a toujours été confrontée au problème des vendeurs ambulants qui ne cesse de proliférer dans la ville au détriment des espaces publics. Ces commerçants vendant des produits bas de gamme, de deuxième main et contrefaits destinés à la population sfaxienne à faibles revenus. Avec le temps, ces commerçants ont constitué une force sociale dont l'éradication par la force est susceptible de provoquer des contestations sociales. Les autorités, pour faire afficher que le maintien de l'ordre est toujours sous-contrôle, mènent parfois des petites actions coup de poing pour chasser ces commerçants. Mais souvent, ces autorités vont laisser faire pour éviter des conflits sociaux capables de nuire l'image du régime. Au fil du temps, dans certaines zones de la ville, ces commerces informels, ambulants au départ, commencent à s'installer durablement provoquant ainsi des nuisances urbaines permanentes devenues insupportables pour le fonctionnement de la ville. Face à cette situation, la municipalité a proposé à ces commerçants de se regrouper dans la zone des Martyres sous forme de marché en plein air avec des locaux en structure légère. Pour les commerçants, il s'agit là d'un début de reconnaissance. Pour les autorités, en les fixant, cela leur permet d'encadrer ces activités informelles qu'elles ont du mal à contrôler.

Avec l'initiation de Sfax El Jadida, ces commerçants n'ont pas été immédiatement touchés par l'assainissement foncier et ont poursuivi leurs activités parallèlement à l'avancement du projet urbain. En même temps, ils se sont trouvés de plus en plus sous la menace de l'expulsion. D'autant plus qu'au fur et à mesure de l'avancement de l'opération, l'assainissement foncier qui se déroulait progressivement sous leurs yeux, on l'a vu, ne se faisait pas dans la douceur. Vers la fin des années 1980', et afin de maximiser encore plus ses profits, la SASEJ, on l'a dit, a créé l'Immobilière El Jadida. Cette dernière s'est attribuée des îlots bien situés dans Sfax El Jadida pour construire plusieurs centres commerciaux tels que Sfax 2000, Arwika, etc.

Les autorités ont demandé à la SASEJ à ce que l'Immobilière El Jadida accepte de vendre des locaux dans ces centres commerciaux pour les commerçants de la zone à des prix abordables. Pour la municipalité, ces centres commerciaux constituent une occasion à ne pas rater pour mettre un terme à l'activité économique informelle, insérer ces commerçants dans la légalité et par voie de conséquence garantir son contrôle politique sur ce groupe social. D'un point de vue plus large, cette action est parfaitement instrumentable par le régime pour servir son image de marque auprès de la population. Cependant, pour l'Immobilière El Jadida, ces centres commerciaux sont prévus comme de l'immobilier commercial de haut standing et ces commerçants modestes ne font pas partie de sa clientèle cible. Après plusieurs tractations, la SASEJ finit par céder et va user de sa tutelle sur l'Immobilière El Jadida pour que celle-ci accepte de vendre les locaux des centres commerciaux à des prix abordables pour les commerçants de la zone. En outre, en dépit de la question des prix des locaux, aussi bien pour l'aménageur que pour la société immobilière, cette opération de vente n'a pas été exempte de certains avantages. Pour la SASEJ, le relogement des commerçants de la zone dans les nouveaux locaux permet par voie de conséquence de libérer les terrains qu'ils occupent encore à l'intérieur de la zone sans aucune démarche d'assainissement foncier. Ensuite, pour l'Immobilière El Jadida, et contrairement à l'objectif initial où pour que les locaux soient achetés par des commerces haut de gamme il a fallu attendre l'accomplissement de tous les aménagements urbains, cela permet de vendre les locaux dans l'immédiat alors que le reste de Sfax El Jadida est encore en chantier.

Figure 2.13 : PAD actualisé de Sfax El Jadida.



Source : www.sfax-eljadida.com.tn

c. L'indiscutable rentabilité financière des actionnaires privés et le laisser-faire des autorités publiques

Le PAD initial de 1983 garantit un certain équilibre entre les impératifs économiques et ceux urbains de l'opération. Le projet prévoit autant de droits à construire pour que l'opération assure la rentabilité financière voulue par les actionnaires privés de la SASEJ. Parallèlement, le projet prévoit les infrastructures publiques nécessaires pour répondre aux besoins des différents programmes en termes de voirie, stationnement, etc. La réalisation de sièges non programmés au départ, on l'a vu, dans des ilots parmi les mieux situés et destinés au départ à des logements de haut standing et du tertiaire supérieur a été une perte sèche en droit à construire ce qui a réduit considérablement la rentabilité financière de l'opération. A cela s'ajoute, on l'a vu aussi, la vente des locaux commerciaux à des prix inférieurs aux ambitions de départ. Ainsi, le retour sur investissement de l'ensemble de l'opération commence sérieusement à se fragiliser. Les banquiers de la SASEJ, très soucieux des bénéfices de l'opération, ont conduit l'aménageur à augmenter les droits à construire dans certains ilots. C'est ainsi qu'à Sfax El Jadida "le CUF a été multiplié par trois passant de 300000 m² de plancher à environ un million de m² (...) avec et en plus une voirie étroite et des réseaux divers incapables de répondre aux besoins"⁹⁵. Des immeubles prévus au départ pour 4 ou 5 étages sont passés à huit étages pour une même infrastructure publique ce qui entraîne des encombrements et des congestions urbaines.

Les autorités publiques ont laissé faire cette densification au service de l'unique rentabilité financière et au détriment des espaces publics. La municipalité qui est chargée de veiller à l'application de la réglementation urbaine notamment pour ce qui est de l'usage du sol et de la densité urbaine à autoriser la SASEJ à plusieurs reprises à revoir à la hausse les droits à construire de Sfax El Jadida. De son côté, la SASEJ a pris le soin de concentrer ces densifications dans les ilots situés sur la limite nord-ouest de la zone. Ceux situés de l'autre côté, sur la limite sud-est, c'est à dire en face de la médina, ont été épargnés de façon à ne pas agresser le paysage urbain du site historique.

Le PAD est devenu donc objet de marchandage entre la SASEJ et les autorités. Comme on l'a vu, l'aménageur a accepté de céder des ilots à haute valeur ajoutée pour que le régime installe les sièges du pouvoir. Il a également conduit sa société immobilière à baisser les prix des locaux commerciaux. En contrepartie, les autorités ont laissé faire l'augmentation des droits à construire pour que la SASEJ retrouve la rentabilité financière si chère aux actionnaires privés.

d. Fin de l'alliance avec le régime et le début de la fin de la SASEJ ?

Après la chute du régime en 2011, des activistes sfaxiens ont commencé à se mobiliser contre le projet de Sfax El Jadida. En 2013, des associations ont porté plainte contre la réalisation d'un projet immobilier en face de la médina. Ce mouvement a été appuyé par les autorités avec à leur tête le ministère de la culture. Visiblement, la SASEJ est lâchée par les nouveaux dirigeants du pays. Sur une décision de justice, les travaux ont été

⁹⁵ BENNASR Ali, 2003, L'étalement urbain de Sfax, Revue Tunisienne de Géographie.

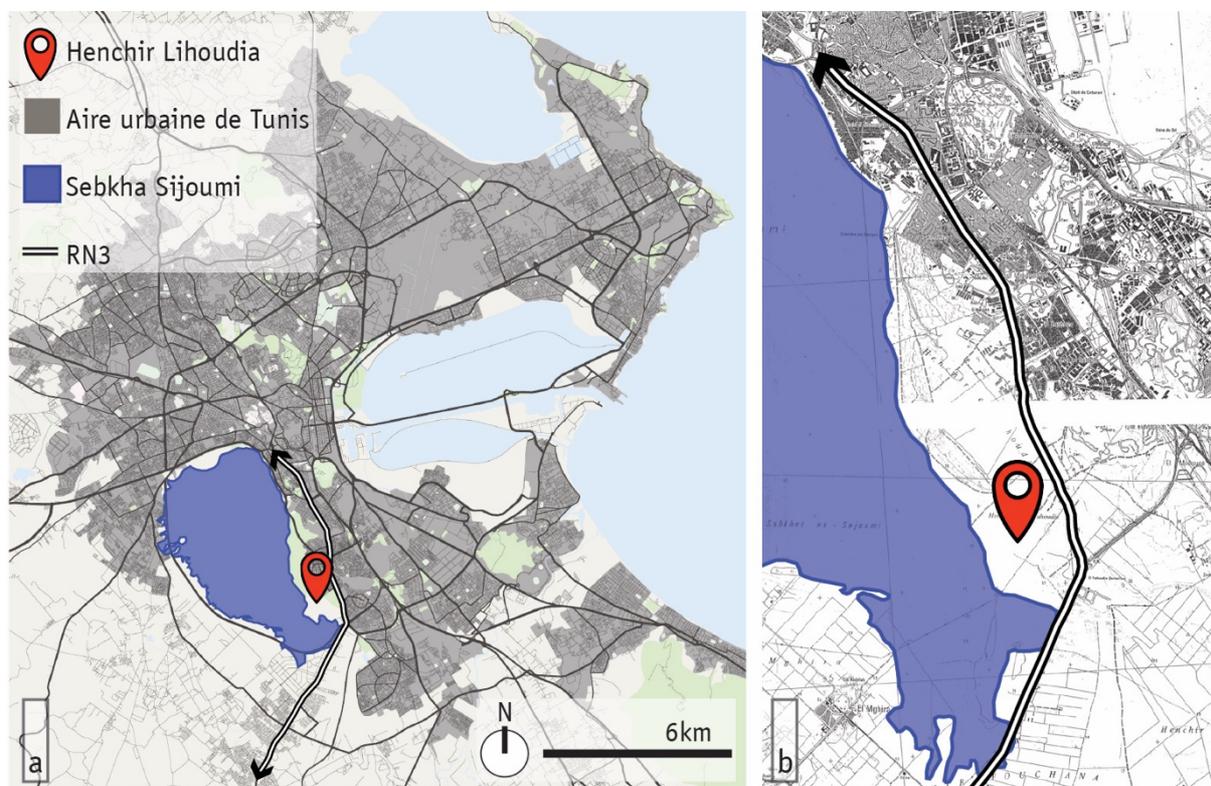
arrêtés pour "atteinte à l'esthétique de la ville, particulièrement la vieille médina de Sfax"⁹⁶. En 2014, en rapport avec le même projet immobilier, le directeur de la SASEJ a été traduit en justice pour des affaires de corruption. Suite à cette affaire, depuis 2014, plusieurs directions se sont succédées à la tête de la SASEJ. Certains actionnaires privés ont quitté le capital. La société plonge dans des difficultés financières et ses activités sont presque au point mort.

IV. Le parc El Mourouj : une prise en compte des revendications locales mais une démarche politiquement surencadrée

1. Henchir Lihoudia, une décharge devenue de plus en plus insupportable pour les riverains

La sebkha Sijoumi est un site aquatique à l'ouest de Tunis dont la zone sud de Henchir Lihoudia était à l'origine un espace marginalisé accueillant des activités nuisibles. Parmi ces dernières, un parc de ferraille qui s'est installé depuis les années 1970' et qui continue à exister jusqu'à aujourd'hui. Non loin de là, la zone est également marquée par la décharge municipale d'Henchir Lihoudia. Elle a été mise en service durant les années 1960'. S'étendant au départ sur une dizaine d'hectares, la décharge était le réceptacle des déchets ménagers des trois municipalités de Tunis, du Bardo et de Ben Arous.

Figure 2.14 : Situation de Henchir Lihoudia



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : Google Maps et Bounouh (2004, page 72)

⁹⁶ Arrestation du directeur général de la société " Sfax El Jadida ", www.webmanagercenter.com, 22 Mai 2014.

Au fil des décennies, l'état de la décharge n'a pas cessé de se dégrader. Henchir Lihoudia s'est transformée en dépotoir quasi sauvage, sans organisation spatiale ni planification fonctionnelle. Elle recevait toutes sortes de déchets (déchets des industries, des abattoirs, des hôpitaux, du marché de gros, des établissements publics et privés, etc.). Les municipalités qui déposaient leurs déchets sont passées à 29 ce qui correspond à l'ensemble du Grand Tunis. Sa gestion confiée à l'Office national de l'assainissement (ONAS) en 1984⁹⁷ a aggravé encore plus la situation. Non seulement cet établissement public n'est pas compétent dans la gestion des déchets, l'ONAS a utilisé la décharge pour déverser les boues des stations d'épuration. Toutes ces conditions ont entraîné une extension croissante de la décharge. Sa surface a fini par atteindre 100 hectares à la fin des années 1980' pour devenir la plus grande décharge du pays. Les déchets traités dépassent 1000 tonnes par jour ce qui est largement supérieur à la réelle capacité de la décharge.

Parallèlement à l'ampleur que prend la décharge, dans les années 1980', les espaces environnants de Henchir Lihoudia, autrefois non urbanisés et en marge de la ville, ont commencé à être touchés par l'étalement urbain de la capitale. Ceci se traduit par les nouveaux quartiers résidentiels d'El Mourouj réalisés par l'AFH en 6 tranches (El Mourouj 1, 2, 3, 4, 5 et 6). Ces derniers sont devenus rapidement l'une des plus importantes banlieues résidentielles de Tunis (plus de 800 hectares pour 130.000 habitants)⁹⁸. Avec ça, le quartier d'El Mourouj 2 et la décharge de Henchir Lihoudia se sont trouvés en contact direct que seule la Route Nationale 3 (RN3) les sépare (voir Figure 2.15 ci-dessous).

Les habitants d'El Mourouj 2, où la majorité des logements sont à caractère social, étaient donc directement touchés par les nuisances de la décharge. Face au dégagement de fumées et d'odeurs nauséabondes, les ruissellements des eaux contaminées, la prolifération des moustiques, etc. le mécontentement des habitants ne cessait de s'amplifier. La contestation des habitants a fini par éclater durant l'hiver de 1987 à 1988⁹⁹. Selon Bounouh (2004, page 413), des pluies exceptionnelles ont entraîné des inondations et ont rendu le sol argileux de la décharge inaccessible pour les engins. Les bennes des ordures ont alors procédé à décharger les déchets à l'extérieur de la décharge le long de la GP3. Pendant plusieurs jours, les habitants ont subi des nuisances insupportables et ont commencé à manifester leur désarroi.

2. L'intervention des autorités pour mettre fin à la gêne des habitants

C'est dans ces conditions que le comité de quartier d'El Mourouj 2 a été créé au début de l'année 1989. A l'instar de la totalité des comités de quartier créés en Tunisie avec l'arrivée au pouvoir du régime de Ben Ali et qu'on a évoqué dans le chapitre précédent, le comité de quartier d'El Mourouj 2 aurait été impulsé puis géré par les membres influents de la cellule locale du RCD.

⁹⁷ Ce n'est qu'en 1989 que la gestion de la décharge a été confiée à une structure nouvellement créée. L'Agence Municipale de Traitement et de Valorisation des Déchets (AMTVD) est une agence relevant de la municipalité de Tunis chargée de la gestion des décharges de Henchir Lihoudia et Raoued à la place de l'ONAS.

⁹⁸ Pour plus de détails sur la ville de Tunis, voir l'annexe 3.

⁹⁹ Cette contestation aurait eu des échos auprès de la Présidence de la République où le régime de Ben Ali venait de prendre le pouvoir depuis juste quelques mois.

Figure 2.15 : Henchir Lihoudia et lotissements El Mourouj



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : Google Maps

Ce comité de quartier va être un relais entre les habitants d'El Mourouj 2 et les autorités. Le comité va se charger de représenter les habitants auprès du pouvoir. Il va faire entendre la voix des habitants concernant la décharge auprès des décideurs.

Ceci se concrétise très rapidement et l'affaire va même parvenir jusqu'au sommet de l'Etat. "Le comité a multiplié, dès le départ, ses contacts avec les autorités compétentes locales régionales et nationales. Cela a abouti à une réunion importante le 3 septembre 1991 avec le maire de la ville de Tunis. Par la suite, le dimanche 25 septembre, le maire va effectuer une visite de la décharge, accompagné d'un staff de directeurs. Au cours de la réunion publique au siège du comité, les habitants vont réitérer au maire leurs doléances, insistant sur les méfaits de la décharge. Les suites concrètes de cette visite du maire se sont matérialisées par

un traitement aérien des insectes sur toute la superficie de la décharge, la mobilisation de toute une équipe de nettoyage de la municipalité pendant le week-end pour l'enlèvement des déchets encombrants à certains endroits de la cité. Le comité a poursuivi ses contacts en tenant une réunion avec le ministre de l'Équipement et de l'Habitat le 18 octobre 1991. Tous les aspects du problème ont été évoqués avec le ministre qui a expliqué que des solutions seront prises dans l'immédiat. Le 3 novembre 1991, le Président de la République entreprend une visite inopinée à la décharge et constate de visu des dégâts occasionnés à l'environnement. Le lendemain, le 4 novembre 1991, et au cours d'un conseil ministériel restreint consacré aux problèmes des décharges, des décisions importantes seront prises¹⁰⁰. En fonction de ces derniers, une série d'actions ont été entreprises. Dans l'immédiat, les autorités ont engagé différentes institutions publiques (ministère de la défense, ministère de l'équipement, municipalité de Tunis) pour nettoyer les abords de la décharge. Ensuite, la superficie de la décharge a été réduite et son fonctionnement amélioré en attendant sa fermeture définitive. Pour cela, quelques années après, une nouvelle décharge a été construite une dizaine de kilomètres plus loin, à Borj Chakir. Cette dernière, programmée pour accueillir les déchets du Grand Tunis¹⁰¹, a pris la relève en 1998 sur la décharge de Henchir Lihoudia qui a été fermée. Par la suite, le ministère de l'environnement, à travers l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE), a été chargé de mener un projet présidentiel de reconversion du site de la décharge en espace vert public. Le projet va même être intégré dans une planification plus globale déjà en cours et qui concerne l'ensemble de la zone de Sijoumi. La reconversion du site de la décharge est devenue une des composantes du projet Cité Durable, Tunis Sijoumi qu'on va étudier ci-après.

Le parc urbain El Mourouj a été inauguré par le Président de la République le 5 juin 1999 lors de la célébration de la journée nationale et mondiale de l'environnement. Le projet qui a coûté 2,6 millions de dinars a permis le boisement du site. Le parc urbain El Mourouj comprend une pépinière, un parcours de santé et un musée écologique sur le recyclage des déchets ménagers. Plusieurs équipements ont été installés. Une bibliothèque, un club d'enfants, une salle de cinéma et un théâtre en plein air. Le parc urbain est devenu le plus important espace récréatif de la banlieue résidentielle tunisoise d'El Mourouj.

3. L'instrumentalisation de l'intervention par le régime

Outre son rôle dans l'amélioration du cadre de vie des riverains, la fermeture de la décharge de Henchir Lihoudia et sa transformation en parc urbain ont été fortement politisées par le régime. Cette intervention a permis au régime de faire véhiculer à l'international l'intérêt que porte le gouvernement à la protection de l'environnement. L'inauguration du parc urbain lors de la journée mondiale de l'environnement révèle cette volonté de s'appuyer sur l'évènement pour illustrer sur la scène internationale que la Tunisie est un bon élève

¹⁰⁰ BOUNOUH Abdelala, 2004, Planification spatiale et logiques des acteurs de production et de gestion de l'espace urbain : cas du nouveau quartier résidentiel d'EI MOUROUJ dans la périphérie méridionale du Grand Tunis, Doctorat de Géographie-Aménagement, Université Toulouse le Mirail, pages 414-415.

¹⁰¹ Aujourd'hui, la situation déjà vécue avec la décharge de Henchir Lihoudia se répète avec celle de Borj Chakir. La saturation de cette dernière est en train d'avoir des conséquences désastreuses sur les zones urbaines environnantes de Jayara, Sidi Hassine et Al Attar où une contestation sociale ne cesse de s'amplifier.

du développement durable. D'un autre côté, cette politisation de l'intervention est destinée à impliquer les bailleurs de fonds internationaux dans l'action urbaine en Tunisie que l'Etat lui seul est incapable de mettre en œuvre. Ceci s'illustre à travers les 38.900.000 dollars américains accordés par le Fonds pour l'environnement mondial au comité de quartier d'El Mourouj 2 entre 1994 et 1995 pour financer un projet pilote de recyclage des déchets ménagers dans la décharge de Henchir Lihoudia.

Figure 2.16 : Le parc urbain El Mourouj



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : Google Maps

La fermeture de la décharge et sa transformation en parc urbain a été faite sous une supervision directe au plus haut sommet de l'Etat. Ceci s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'instrumentalisation par le régime du paradigme du développement durable qu'on a évoqué dans le chapitre précédent. Le travail de Barthel l'explique on ne peut plus clairement. Il est dit à ce propos : "L'enjeu de l'aide étrangère publique et privée est

considérable dans le financement des programmes de gestion intégrée de l'environnement. L'État tunisien a bien compris que cette problématique est avant tout une manne financière à toutes les échelles de la coopération (euro-méditerranéenne, africaine, bilatérale, avec la Banque Mondiale, avec le Fond de l'Environnement Mondial, avec les agences des Nations Unies, avec les ONG et autres organisations intergouvernementales). Le MEAT a ainsi impulsé, au cours de la dernière décennie, un grand nombre de programmes pour obtenir des financements, à condition que les différents projets présentent une composante environnementale. Pour Tunis, nous citerons par exemple les projets de parcs aménagés à Nahli (au nord de Tunis), à Bou Kornine et à Henchir Yahoudia (au sud de Tunis)¹⁰².

4. Le rôle clé du comité du quartier dans la politique urbaine de l'Etat

La transformation de la décharge de Henchir Lihoudia en parc urbain révèle le rôle déterminant des comités de quartier dans le mode de faire la ville qui a marqué l'action publique du régime de Ben Ali. On l'a vu dans le chapitre précédent, ces structures associatives encadrées par le Parti au pouvoir contribuent à l'amélioration du cadre de vie dans les quartiers où elles interviennent.

Dans le cas de Henchir Lihoudia, le comité de quartier d'El Mourouj 2 a assuré le relais entre les habitants et le pouvoir. C'est le bras opérationnel du régime à l'échelle du quartier qui lui permet de répondre au besoin de la population tout en assurant sa mainmise politique sur le quartier.

D'un côté, le comité de quartier d'El Mourouj 2 a œuvré pour faire parvenir la voix des habitants à la classe dirigeante. C'est le comité qui s'est chargé d'adresser une pétition au Président de la République suite à l'affaire des inondations de l'hiver de 1988/1989. Par ailleurs, le comité est venu remplir le vide laissé par la municipalité pour ce qui est des équipements de proximité dans le quartier. En effet, le comité a installé dans son siège quelques structures récréatives (ludothèque, chorale d'enfants, club de cinéma, etc.). Le comité intervient également dans la vie culturelle du quartier (organisation de fêtes, journée de sensibilisation, manifestations, tournoi de sport, etc.).

En contrepartie, le comité du quartier d'El Mourouj 2 permet au régime de marquer son territoire au plus près de cette classe moyenne dans l'une des plus importantes banlieues résidentielles de la capitale. Dans la forme, les actions du comité du quartier servent à afficher en apparence l'ouverture du régime pour l'implication des citoyens dans les affaires de la ville. Dans le fond, il s'agit pour le parti au pouvoir d'assurer l'encadrement politique d'un quartier de population modeste. L'objectif est d'occuper le terrain et de ne laisser aucune chance aux autres éventuelles forces politiques concurrentes, en l'occurrence les mouvements islamistes, de s'installer dans le quartier.

¹⁰² BARTHEL Pierre-Arnaud, 2003, Faire la ville au bord de l'eau. Les lacs de Tunis : des marges urbaines à des sites de très grands projets d'aménagement, Thèse de Doctorat de l'Université Lyon 2, pages 181-182.

C. La planification des investissements communaux : la mainmise de l'Etat central sur un instrument de planification locale

Le Plan d'investissement communal (PIC), rappelons-le, est un instrument de planification qu'utilisent les municipalités tunisiennes. Il permet d'attribuer les financements destinés aux différentes actions qui font partie des prérogatives des municipalités. Ces actions concernent en grande partie des interventions urbaines¹⁰³. Il s'agit donc d'un mécanisme financier mais doté d'une dimension urbaine très importante. Nous allons étudier tour à tour le PIC de Sfax, celui de Sousse et celui de Jendouba. Notre analyse porte essentiellement sur l'interaction entre l'Etat central et les autorités locales dans le cadre de cet instrument de planification. Nous essayons de comprendre le déploiement des politiques locales et la marge de manœuvre de l'action municipale dans le cadre d'un Etat central et autoritaire¹⁰⁴.

I. La limitation de la capacité décisionnelle de la municipalité dans le PIC de Sfax

A Sfax, les répercussions de la relation entre la municipalité et les habitants sur les recettes municipales propres ouvrent la porte à l'interventionnisme de l'Etat central dans la planification des investissements communaux.

1. Déficit en taxe locale en raison d'un manque de confiance entre l'habitant et la municipalité

A Sfax, l'incivisme fiscal de la majeure partie des contribuables est à l'origine d'un vrai déficit en taxe locale. En effet, très peu d'habitants payent de façon volontaire et régulière la Taxes sur les immeubles bâtis (TIB)¹⁰⁵. Il paraît que ce problème n'est pas réduit à un incivisme fiscal stricto sensu. Il semble qu'il est le résultat du rapport complexe entre le citoyen tunisien et l'autorité qui a marqué les décennies du régime autoritaire de Ben Ali. "Ces rapports sont complexes et se conjuguent à la fois sur les modes du clientélisme, de l'assistance et de la méfiance. Et ils sont rendus d'autant plus complexes et inextricables que, dans la majorité des institutions publiques, les instances administratives, politiques et partisans s'interpénètrent. Les municipalités ont donc un statut officiel et officieux d'institution dépendante du Ministère de l'Intérieur et sont, de ce fait, régies selon les registres à la fois administratifs, politiques et partisans"¹⁰⁶.

Sur le terrain sfaxien, ces rapports se traduisent par l'enlisement des obligations et des droits mutuels de la municipalité et des habitants dans un "cercle vicieux". Tout d'abord, les espaces publics de la ville de Sfax sont loin d'être convenablement équipés. Des quartiers entiers sont en déficit de chaussées goudronnées,

¹⁰³ Pour plus de détails sur le Plan d'Investissement Municipal, voir le chapitre 1.

¹⁰⁴ Cette analyse est moins évidente dans le cas du PIC de la municipalité Tunis dans la mesure où cette dernière est le commun centre de la capitale d'un pays fortement centralisé. L'interaction de l'Etat central avec la municipalité de Tunis est très spécifique. C'est pour cette raison que dans notre analyse, nous nous limitons aux cas de Sfax, Sousse et Jendouba.

¹⁰⁵ Pour plus de détails sur le budget municipal en Tunisie, voir également le chapitre 1.

¹⁰⁶ LAMINE Ridha, 2009, Déficit de citoyenneté et mal-gouvernance urbaine dans les nouvelles périphéries de Sousse, Les Cahiers d'EMAM.

trottoirs, éclairages publics, évacuation d'eau pluviale, etc. Cette médiocrité du service public de proximité sur fond de régime autoritaire a anéanti chez les sfaxiens le sentiment de confiance envers l'autorité. S'ajoutent à cela certaines pratiques de la municipalité qui sont perçues par les habitants comme du marchandage. En effet, pour l'obtention de certaines autorisations administratives la municipalité exige de disposer du justificatif de paiement de la TIB. Dans ce climat de frustration, la plupart des habitants s'abstiennent à payer la taxe locale considérant que la municipalité ne fournit aucun effort pour améliorer la qualité de vie. Pour un dirigeant à la municipalité de Sfax :

"A Sfax la relation municipalité-habitant est dans un cercle vicieux. D'un côté, en l'absence de paiement de la taxe locale par les habitants, la municipalité n'a donc pas les moyens de réaliser les services publics de proximité dont elle est en charge, etc. D'un autre côté, avec ce déficit en services publics, les habitants ne voient pas pour quelles raisons ils doivent payer la municipalité" (Echange informel réalisé à Sfax le 28/12/2016).

Par ailleurs, la somme dérisoire des pénalités en cas de non paiement de la taxe locale n'a aucun effet de dissuasion. Ceci a été encore plus aggravé lorsque, à deux reprises, en 2002 et en 2006, l'Etat a mis en place des mesures d'allègement fiscal sur les taxes non payées par l'annulation de certaines et le rééchelonnement d'autres¹⁰⁷. Selon le gouvernement central, ces mesures¹⁰⁷ étaient destinées à s'assurer de collecter ne serait ce qu'en partie les taxes locales non payées et, d'un point de vue plus large, à réconcilier le citoyen avec son autorité locale. Cependant, à Sfax, ces deux mesures ont eu un double effet pervers. La majorité des habitants, celle qui n'a pas payé, a eu un sentiment d'impunité et a eu tendance à continuer à le faire. La minorité, celle qui a toujours payé, s'est sentie lésée et a eu tendance à arrêter de le faire.

2. L'impératif des prêts et des aides dans les investissements communaux

L'intervention de l'Etat dans le budget d'investissement de la municipalité de Sfax a été toujours indispensable. En 2016, d'après la DGCL, environ le tiers du financement du PIC est assuré par des prêts de la CPSCL et des aides de l'Etat central¹⁰⁸. On l'a dit dans le chapitre précédent, ces deux mécanismes (prêts et aides) sont dans l'esprit destinés à appuyer la municipalité. Cependant, leurs mises en application à Sfax font d'eux des outils favorables à l'interventionnisme de l'Etat dans le budget de la municipalité. En effet, souvent, Sfax n'a pas eu la possibilité de rembourser les prêts accordés par la CPSCL. Ce surendettement la rend à la merci de l'Etat central. De son côté, la CPSCL continue à prêter la municipalité tout en rééchelonnant les anciens prêts non remboursés. Ceci permet dans l'immédiat d'équilibrer le budget, mais à terme ça ne fait que plonger encore plus la municipalité dans l'endettement et la dépendance.

¹⁰⁷ La loi du 23 juillet 2002 sur l'allègement de la charge fiscale et la Loi du 15 mai 2006 sur l'amnistie fiscale.

¹⁰⁸ www.collectiviteslocales.gov.tn

Avec les prêts de la CPSCL et les aides du gouvernement central le PIC qui est du point de vue de la forme un outil de planification de l'investissement municipal se transforme donc in fine pour la municipalité de Sfax en une sorte de référentiel qui permet à l'Etat de faire ses arbitrages dans l'octroi des prêts et des aides. En s'emparant du tiers des ressources de financement du PIC, l'Etat fait mainmise sur une partie importante de la planification des projets que la municipalité va réaliser sur son territoire et réduit par la même occasion la capacité décisionnelle de la municipalité. C'est le cas dans certains projets tels que la réalisation des chaussées et la réalisation des trottoirs où à travers les aides et les prêts, la contribution de l'Etat dépasse parfois celle de l'autofinancement de la municipalité. La capacité décisionnelle dans ces projets devient donc proportionnelle à la part financière de chaque partie et dans la plupart des cas c'est à l'Etat que revient le dernier mot. D'autres projets, comme la réhabilitation des quartiers populaires, échappent complètement à la municipalité de Sfax dans la mesure où leur financement est entièrement pris en charge par des aides directes de l'Etat. Les propos d'un dirigeant à la municipalité de Sfax qui a contribué à l'élaboration du PAI 2017 de Sfax illustrent cette relation top-down entre l'Etat et la municipalité que met à jour le processus de la planification des investissements communaux :

"L'Etat ne cesse de croître sa mainmise sur l'investissement communal de Sfax. Pour cela, on a mis en place un système qui réduit les recettes propres de la municipalité pour qu'elle devienne fortement dépendante aux prêts et aux aides. Ainsi, c'est donc presque l'Etat qui décide tout dans le PIC. Le rôle de la municipalité dans la planification du budget d'investissement se limite presque à l'exécution des directives venues d'en haut" (Echange informel réalisé à Sfax le 28/12/2016).

II- Les effets de la déconnexion entre la planification des investissements communaux et l'extension urbaine de la ville de Sousse

Durant les décennies 1970' et 1980' la ville de Sousse a connu une croissance urbaine d'envergure due essentiellement à la réalisation par l'AFH d'importants quartiers résidentiels. Cette croissance a remis en cause la planification des investissements communaux et a bouleversé l'action municipale pour ce qui est des services publics de proximité dont elle en charge.

1. La croissance urbaine de Sousse durant les décennies 1970' et 1980'

a. La nouvelle cité de recasement d'Ezzouhour

Ezzouhour a été à l'origine un bidonville où sont venus s'installer des migrants issus des régions rurales de l'intérieur de la Tunisie. Attirés par le boom touristique de Sousse des années 1970' ces migrants sont venus à la recherche d'emploi et de meilleures conditions de vie. Ce bidonville réputé par une délinquance élevée est resté en dehors du contrôle des autorités. Pour remédier à ça, vers la fin des années 1970', le bidonville est

rasé et sa population est relogée dans une cité de recasement réalisée par l'AFH (voir Figure 2.17 ci-dessous). Pour l'Etat, il s'agit non seulement d'améliorer les conditions de vie de la population pauvre, mais également de régulariser sa situation informelle afin de pouvoir exercer son contrôle politique.

Malgré cette régularisation, ce quartier a continué à faire l'objet d'une stigmatisation de la part de l'élite soussienne. En continuité avec ça, les dirigeants de la municipalité ne se sont jamais appropriés réellement ce quartier comme partie intégrante du territoire municipal d'autant plus que le relogement des bidonvillois dans la cité de recasement s'est fait par l'Etat sans aucune concertation avec la municipalité¹⁰⁹. Avec la régularisation de ce quartier, sa couverture par les services publics de proximité a été perçue par la municipalité comme un véritable fardeau. D'une part, cette couverture est très contraignante pour la municipalité dans la mesure où à l'époque le quartier est loin et situé en discontinuité avec l'aire urbaine principale de la ville ce qui rend difficile et coûteuses certaines prestations municipales telle que la collecte des déchets. D'autre part, en raison de leurs origines bidonvilloises, les habitants de ce quartier sont non seulement à faible revenu mais également d'un statut fiscal toujours pas clairement identifiable. Ces conditions font que pour la municipalité, il s'agit donc là d'un quartier en plus atteint par l'incivisme fiscal.

b. La nouvelle banlieue résidentielle de Riadh

Durant la décennie 1980', l'AFH s'engage dans la réalisation du plus grand quartier résidentiel de Sousse dans le prolongement spatial d'Ezzouhour. Le quartier Riadh réalisé en cinq tranches avec les tranches 1 et 2 pendant les années 1980', les tranches 3 et 4 pendant les années 1990' et la tranche 5 pendant les années 2000'. Au final, "le quartier Riadh s'étend sur environ de 330 hectares soit environ 6% de la surface totale de la municipalité et presque 10 % de la surface urbanisée. Avec 34447 habitants, 8293 ménages et 10660 logements en 2004, le quartier Riadh concentre environ 20% des habitants, des ménages et des logements de Sousse. La densité des logements est le double de la moyenne communale"¹¹⁰ (voir Figure 2.17 ci-dessous).

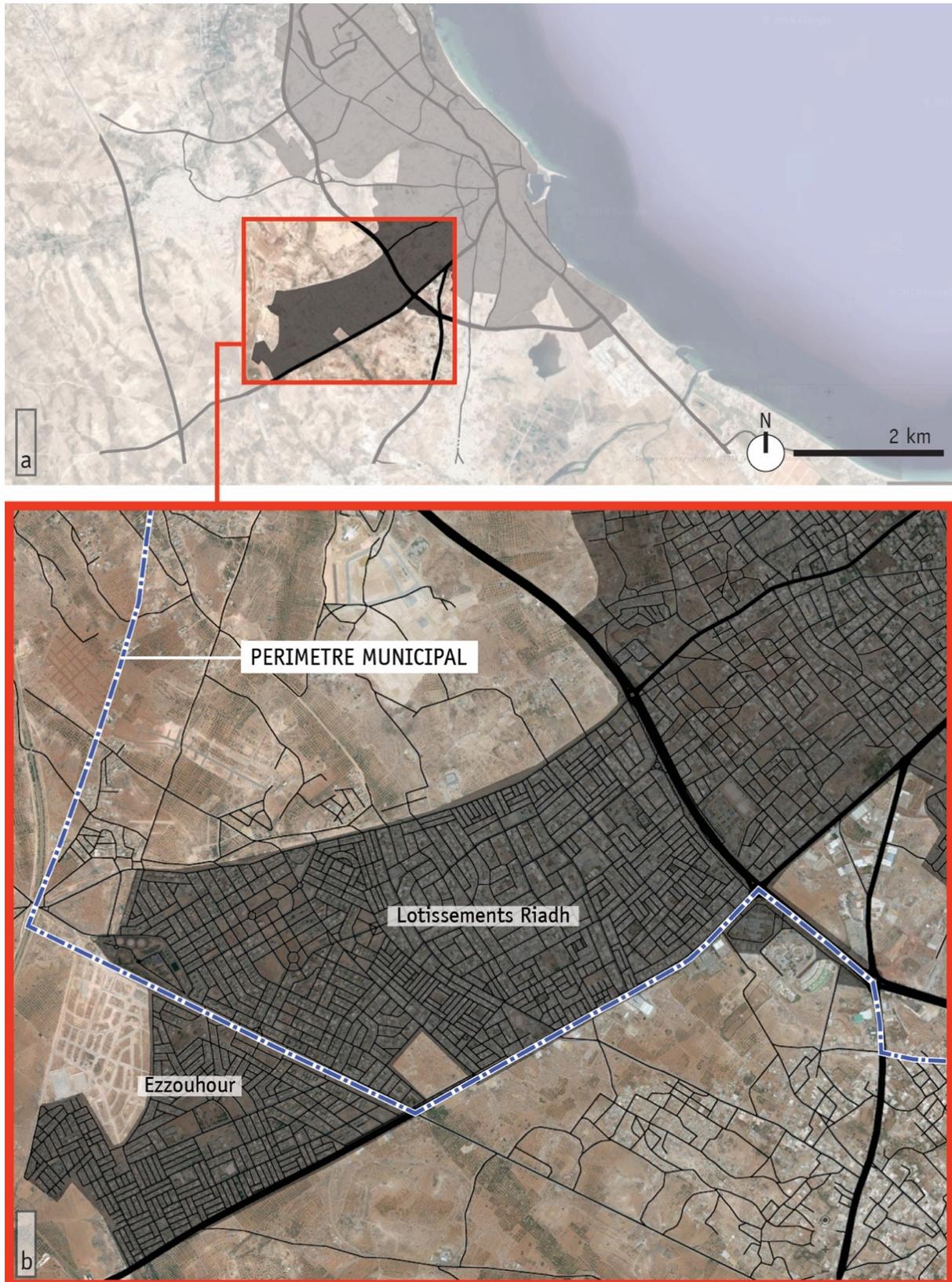
Cette véritable nouvelle banlieue résidentielle de la ville de Sousse fait écho à la politisation par le régime de la production massive par l'AFH de quartiers résidentiels en Tunisie. Ceci s'illustre dans le travail de Ben Othman sur le lotissement Ennasr à Tunis où on peut lire que pour l'AFH "un lotissement de ce type lui permettait aussi d'améliorer son "capital social" et d'asseoir son réseau relationnel en satisfaisant les différentes demandes des classes moyennes, appelées à servir de base sociale et de soutien à l'Etat, et pour lesquelles accéder à ces espaces valorisés représente un attribut d'appartenance à une population privilégiée"¹¹¹.

¹⁰⁹ Au cours de notre expérience d'expertise dans l'élaboration de la Stratégie de Sousse, nous avons pu observer de l'intérieur à quel point le rejet du quartier Ezzouhour est toujours d'actualité chez certains responsables municipaux. A titre d'exemple, au cours d'une réunion interne entre l'équipe technique de la Stratégie de Sousse et des responsables municipaux, l'un des directeurs de la municipalité a été farouchement opposé à une proposition selon laquelle le quartier Ezzouhour mérite d'être pris en considération dans la Stratégie de Sousse dans la mesure où il fait partie du continuum urbain de la ville.

¹¹⁰ DEROUICHE Belghith, 2012, Rapport de pré-diagnostic urbanisme, Stratégie de développement de la ville de Sousse.

¹¹¹ BEN OTHMAN Hend, 2009, Pratiques et enjeux des acteurs d'une production foncière publique, Les Cahiers d'EMAM.

Figure 2.17 : La cité de recasement d'Ezzouhour et la banlieue résidentielle de Riadh



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond : Google Maps

2. La remise en cause la planification des investissements communaux

a. La municipalité confrontée à l'obsolescence de la planification des investissements communaux

Avant la réalisation de Riadh, Sousse est une municipalité de 83509 habitants¹¹². Son aire urbaine comprend deux taches discontinues. Une tache principale à laquelle est venu s'ajouter à la périphérie ouest, encore rurale, le quartier Ezzouhour. C'est sur la base de sa situation urbaine et démographique que la municipalité a planifié ses investissements communaux destinés à assurer les services publics de proximité dont elle est en charge tels que la collecte des déchets ménagers, l'entretien de la voirie et des espaces verts, la fourniture de l'éclairage public, etc.

Avec les deux premières tranches de Riadh durant les années 1980', en quelques années, l'aire urbaine de Sousse croît d'environ 100 hectares supplémentaires et le nombre d'habitants augmente d'environ 120000 habitants, soit une croissance démographique d'environ 15%. Cette augmentation tant de la population que de l'aire urbaine aussi rapide qu'importante n'a pas été prévue dans la planification des investissements communaux déjà en place conduisant à leur obsolescence. Plusieurs raisons ont été à l'origine de cette négligence de la part des dirigeants de la municipalité. D'un point de vue général, pour les municipalités tunisiennes, l'articulation de la planification des investissements communaux avec l'autre instrument de planification dont elle dispose, le PAU, est très faible (Mahjoub & Turki, 2014). Dans ces conditions, l'articulation de la planification des investissements communaux avec la planification urbaine des agences étatiques, qui, en plus de ça, se décide au niveau central et très souvent à huis clos, est presque inexistante. Ensuite, même si au moment de l'élaboration de son budget municipal, la municipalité est déjà au courant du PAD mis au point par l'AFH et que ce PAD a fait l'objet d'un accord du Conseil municipal, les dirigeants de la municipalité n'avaient pas de lisibilités sur le calendrier de la mise en œuvre du projet et se sont fait surprendre par le rythme accéléré de sa réalisation. Par ailleurs, dans les budgets municipaux, la municipalité n'était pas habituée à prévoir des prestations municipales destinées à un quartier qui n'existe pas encore. D'autant plus que le déclenchement de la réalisation se décide le plus souvent dans des cercles restreints du pouvoir central et que parfois même l'AFH ne peut pas fournir une programmation claire et à l'avance de la réalisation de ses opérations. En outre, au moment de la planification des investissements communaux, les dirigeants de la municipalité ont estimé, que si le quartier se réalise ils ont toujours la possibilité de recourir au mécanisme des "subventions exceptionnelles"¹¹³.

Avec l'apparition des premiers immeubles d'habitats, le Conseil municipal a soulevé durant une session ordinaire l'incapacité immédiate de la municipalité à l'époque d'assurer les services publics de proximité dont elle est en charge dans ce nouveau quartier qui vient à posteriori de la planification des investissements

¹¹² RGPH de 1984 (Source : www.ins.tn)

¹¹³ D'après la CPSCL, il s'agit d'un mécanisme de la finance locale qui permet aux collectivités locales "astreintes à des sujétions spéciales nécessaires ou imprévisibles ou dont la situation financière est particulièrement difficile" d'obtenir des aides supplémentaires (www.cpscl.com.tn).

communaux. Le Conseil municipal a tenté alors de négocier un arrangement avec l'AFH. Il aurait même adressé une demande à l'agence pour qu'elle prenne à sa charge les services en question à Riadh pendant les premières années de sa livraison afin de donner le temps à la municipalité de prendre en compte ce nouveau quartier dans le cycle suivant de la planification des investissements communaux. Cette demande aurait été refusée. D'un côté, l'AFH considère que ce genre d'activité ne fait pas partie de ses missions telles que prévu dans le cadre réglementaire portant organisation et fonctionnement de l'agence¹¹⁴. D'un autre côté, pour l'agence foncière, les dirigeants de la municipalité n'ont pas de quoi à être surpris par l'opération puisque le Conseil municipal a émis un accord officiel sur le PAD il y a là quelques années.

b. L'instrumentalisation du découpage municipal au service d'un accord entre le gouvernement central et la municipalité

Après l'impasse des négociations avec l'AFH, la municipalité se tourne vers sa tutelle au ministère de l'intérieur et au ministère des finances. Elle a mis en avant le mécanisme des "subventions exceptionnelles" pour solliciter des aides financières supplémentaires de l'Etat destinées à assurer les nouvelles prestations dont elle est en charge dans le nouveau quartier Riadh. Dans un premier temps, l'Etat a refusé. Les ressources financières municipales ont toujours marqué la particularité des relations de pouvoir entre le gouvernement central et la municipalité de Sousse. Selon un directeur à la municipalité de Sousse :

"Au centre, on considère que la municipalité de Sousse avec sa zone touristique de Boujaafar et sa zone industrielle de Sidi Abdelhamid, jouit d'un privilège dont bénéficient très peu de municipalités en Tunisie. Pour le gouvernement central, grâce aux hôtels et aux usines, la municipalité de Sousse possède l'une des recettes les plus élevées comparée à la plupart des autres municipalités du pays (...). D'ailleurs, cet argument a été utilisé pour que la municipalité prenne à sa charge la cité de recasement d'Ezzouhour (...). Le gouvernement central, soucieux de s'emparer de tous les niveaux territoriaux du pouvoir et sans cesse préoccupé à exercer son contrôle absolu sur les autorités locales, voit d'un mauvais œil les capacités financières de la municipalité de Sousse qu'il considère élevées et qui sont susceptibles de donner au maire et à son Conseil municipal une certaine indépendance dans l'action publique locale (...). Pour le gouvernement central, il est donc hors de question d'octroyer encore plus de subventions à la municipalité" (entretien réalisé le 12/12/2012).

Dans un deuxième temps, l'autorité centrale, poussée par la priorité politique de ce nouveau quartier résidentiel où, on l'a dit, sa population est appelée à servir de capital social pour le soutien du régime, va lancer une manœuvre institutionnelle qui va aboutir à un accord informel voire implicite entre l'Etat et la municipalité de Sousse. Cette manœuvre consiste en le détachement du quartier Ezzouhour de la municipalité

¹¹⁴ Décret du 21 Janvier 1974 portant organisation et fonctionnement de l'Agence foncière d'habitation.

de Sousse. Il est érigé en nouvelle municipalité à part entière en 1985 (voir Figure 2.17 ci-dessus). Ainsi "malgré la taille démographique atteinte par la Cité Riadh (l'arrondissement municipal comptait 34 447 habitants en 2004), il n'a pas été jugé nécessaire d'y créer une municipalité autonome, comme à la Cité Ezzouhour (pourtant peuplée de seulement 11 669 habitants en 2004) (...) cette situation résulte de la volonté d'élus locaux préférant affirmer l'appartenance de la Cité Riadh à la municipalité de Sousse, alors que la Cité Ezzouhour fut, dès l'origine, considérée par divers acteurs publics comme une entité distincte de la municipalité de Sousse"¹¹⁵.

Le découpage municipal est ainsi instrumentalisé à des fins politiques. Il s'agit d'abord de débarrasser Sousse de la cité de recasement que, on l'a vu, les dirigeants de la municipalité rejettent d'un point de vue idéal et le considèrent comme un fardeau du point de vue des investissements municipaux. Ensuite, cela permet, grâce à la déduction du quartier Ezzouhour du périmètre municipal de Sousse, de réduire le surplus démographique et urbain engendré par le quartier Riadh¹¹⁶. En fonction de ça, un accord informel entre le gouvernement central et la municipalité a été établi et selon lequel la municipalité est épargnée des prestations dont elle est en charge à Ezzouhour en échange de réaliser celles dont a besoin le quartier Riadh. Implicitement, l'Etat aurait proposé aux dirigeants de la municipalité à ce que les prestations municipales en terme de services publics de proximité destinées à Ezzouhour soient réorientées vers Riadh. Pour le gouvernement central, cela lui permet de garantir son capital social à Riadh sans être amené à augmenter ses aides financières à la municipalité. La municipalité de Sousse, quant à elle, a été séduite par le nouveau découpage municipal. Il va être instrumentalisé par le maire pour servir sa popularité auprès de l'élite soussienne qui, on l'a dit, a toujours rejeté Ezzouhour. Du point de vue du budget municipal, les habitants de Riadh, composés essentiellement de fonctionnaires et appartenant donc à la classe moyenne, contrairement à Ezzouhour, ont plus tendance à se conformer aux obligations fiscales. Enfin, dans la pratique et du point de vue de la réalisation des services publics de proximité par la municipalité, le quartier Riadh est moins contraignant dans la mesure où il est dans la continuité spatiale de l'aire urbaine principale de la ville de Sousse.

c. Un bouleversement de la planification des investissements communaux aux conséquences désastreuses

Cet accord informel va conduire la municipalité à s'aventurer dans des acrobaties pour la réalisation des services publics de proximité dont elle est en charge. La couverture de Riadh par des prestations municipales réservées au départ aux quartiers environnants en est un exemple de pratique encourue. Au final, l'idée de faire bénéficier Riadh des prestations municipales planifiées à Ezzouhour s'est heurtée à des difficultés de mise en œuvre et n'a fait que bouleverser la réalisation des services publics de proximité. Il en résulte une multitude de dysfonctionnements durant les premières années de la mise en service du Riadh. Les parcelles destinées aux espaces verts, faute de moyens, n'ont jamais été mises en service par la municipalité et se sont

¹¹⁵ LAMINE Ridha, 2009, Déficit de citoyenneté et mal-gouvernance urbaine dans les nouvelles périphéries de Sousse, Les Cahiers d'EMAM.

¹¹⁶ Récemment, le découpage municipal du territoire national a connu plusieurs modifications. Le périmètre de la municipalité de Sousse est modifié encore une fois. Après le détachement du quartier Ezzouhour et son institution en nouvelle municipalité en 1985, en 2016, le quartier Riadh va finir, à son tour, par se détacher de la municipalité de Sousse pour être rattaché à la municipalité d'Ezzouhour.

transformées en réceptacle de déchets des chantiers de construction toujours à l'œuvre dans ce nouveau quartier. L'incapacité de la municipalité à payer l'électricité de l'éclairage public a explosé sa dette envers la Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG). La collecte de déchets a été loin d'être quotidienne dans la mesure où les moyens dont dispose la municipalité devaient couvrir des zones urbaines plus larges¹¹⁷. En outre, non seulement les prestations municipales ont été médiocres à Riadh mais également réduites dans les quartiers limitrophes comme Boukhzar et Ettaamir où vit une population défavorisée. Ceci n'a fait qu'accroître chez eux le sentiment d'exclusion d'autant plus que les quartiers aisés au nord de Sousse ont continué à bénéficier des prestations municipales de manière optimale.

III. A la lumière du PIC, les faibles moyens humains et financiers de la municipalité de Jendouba

Avec sa situation de petite ville et de municipalité centre d'une région à dominante rurale restée depuis plusieurs décennies en marge du développement économique et social¹¹⁸, la municipalité de Jendouba souffre toujours d'un déficit en moyens tant financiers qu'humains ce qui a eu un impact direct sur la planification des investissements communaux.

1. Des moyens financiers limités

Dans le budget municipal de Jendouba, les dépenses d'investissement sont presque entièrement dépendantes des aides de l'État central et des prêts de la CPSC. En effet, presque la totalité des recettes propres ne permettent de financer que les dépenses de fonctionnement. Cela est dû d'un côté aux limites des taxes locales collectées, à la hausse de la masse salariale du personnel municipal et aux aides erronées de l'État central.

a. Limite des ressources financières en raison d'un contexte économique défavorable

Contrairement aux villes du littoral, la municipalité de Jendouba, comme l'ensemble des territoires de l'intérieur, est restée depuis des décennies en marge du développement économique et social. En effet, à

¹¹⁷ Le travail de Lamine (2009) illustre la persistance de cette situation. Selon cet auteur, " la gestion des déchets ménagers est un exemple édifiant des rapports conflictuels qui existent entre les citoyens et les services municipaux qui ont la responsabilité de cette gestion et de la mise en œuvre des moyens humains et techniques nécessaires. Les périphéries nouvelles de Sousse, et surtout les plus populaires d'entre elles (Ezzouhour et Riadh), sont des territoires où la gestion des déchets ménagers est la plus problématique. La plupart des problèmes se rapportent à l'insuffisance des équipements (bacs à ordures, camions, effectifs des équipes employées) et aux difficultés de répartition de ces moyens techniques et humains dans l'espace et dans le temps : des bacs en nombre insuffisant, des bacs mal répartis compte tenu des besoins des ménages, des tournées de ramassage trop peu fréquentes par rapport aux quantités de déchets rejetés, l'absence d'informations concernant les horaires de passage des camions, etc. Les citoyens se plaignent donc de ces insuffisances et en rejettent la responsabilité sur les services municipaux. Ces derniers se plaignent des pratiques des habitants qui rechignent à payer les redevances municipales sur l'habitat, en arguant du fait que la municipalité ne fait rien pour résoudre les problèmes d'insalubrité. Ainsi, les protagonistes de cette gestion campent sur leurs positions en se rejetant mutuellement les responsabilités " (LAMINE Ridha, 2009, Déficit de citoyenneté et mal- gouvernance urbaine dans les nouvelles périphéries de Sousse, Les Cahiers d'EMAM).

¹¹⁸ Pour plus de détails sur la ville de Jendouba, voir l'annexe 6.

Jendouba, il n'y a qu'une petite zone industrielle (10 hectares) dont seulement la moitié est occupée par des usines (une vingtaine avec environ 1000 employés) (Adhadhi, 2013, pages 47-48). L'absence d'un tissu développé d'entreprises prive donc la municipalité de l'impôt local le plus prisé par les municipalités tunisiennes à savoir la Taxe sur les établissements à caractère commercial, industriel ou professionnel (TCL).

b. Limite de capacité d'investissement en raison d'un budget de fonctionnement en augmentation

A Jendouba, depuis la fin des années 1990' et le début des années 2000', les dépenses de fonctionnement n'ont pas cessé d'augmenter. Cela est principalement dû à l'augmentation de la masse salariale suite à des vagues de recrutements souvent inadaptées aux vrais besoins de la municipalité en ressources humaines¹¹⁹. S'ajoutent à ça les augmentations des autres charges fixes en général. Cette augmentation des dépenses de fonctionnement s'est faite au détriment des dépenses d'investissement d'autant plus que les recettes n'ont pas évolué significativement.

c. Des aides de l'Etat inférieures à ce qu'elles devraient l'être réellement

Les aides de l'Etat sont attribuées en grande partie en fonction du nombre de la population de la municipalité¹²⁰. Dans l'esprit, cette mesure est destinée à répartir les aides en fonction des tailles des municipalités. Or, la population municipale ne reflète pas la vraie taille de Jendouba. En effet, avant la municipalisation récente du territoire national, le périmètre de la municipalité a été entouré par des territoires non municipaux en l'occurrence ruraux. Dans ces derniers, au fil des décennies, plusieurs quartiers se sont développés et se sont soudés aux urbanisations situées à l'intérieur du périmètre municipal.

La municipalité a été, à plusieurs reprises, contrainte de prendre en charge ces quartiers extérieurs à son périmètre. Ceci s'est fait par des pressions tant formelles qu'informelles de différents organes de l'autorité (gouverneurs de Jendouba, ministère de l'intérieur, etc.). Face à ça, dans l'attribution de ses aides, l'Etat central ne prend en considération que la population municipale déclarée dans les recensements officiels. La municipalité se trouve donc en train d'offrir des prestations en terme de services publics de proximité dont elle est en charge à une population supérieure à celle en fonction de laquelle sont calculées les aides qu'elle reçoit de l'Etat central.

2. Déficit en ressources humaines adaptées...

Malgré la hausse du personnel municipal, les moyens humains de la municipalité de Jendouba sont restés inefficaces en raison, on l'a dit, de recrutements inadaptés aux vrais besoins de la municipalité. Ce déficit

¹¹⁹ En Tunisie, la fonction publique a été en partie utilisée par les gouvernements à des fins politiques et sociales. Le recrutement de nouveaux fonctionnaires permet au régime d'un côté de se constituer un capital politique auprès de la population et d'un autre côté de résorber le chômage auquel il fait face. Cette tendance s'est poursuivie depuis le printemps arabe où des prisonniers politiques de Ben Ali et des blessés de la révolution ont été recrutés dans la fonction publique dans le cadre d'un dédommagement.

¹²⁰ 45% des aides de l'Etat sont réparties entre municipalités selon leur population (Dafflon & Gilbert, 2013, page 190).

s'illustre à travers une faible capacité d'action dans la municipalité, et ce, à deux niveaux à savoir la collecte de la taxe locale et la maîtrise technique du PIC.

a. ... Entraînant une limitation des recettes propres

Jendouba souffre d'une faible capacité d'action dans le recouvrement de la TIB, et ce, à plusieurs niveaux. En effet, la municipalité de Jendouba n'a jamais eu la capacité d'effectuer un recensement fiable et continuellement actualisé du bâti qui existe dans son territoire. Cette situation est d'autant plus difficile qu'une partie non négligeable de ce bâti se fait de façon informelle. La prolifération de quartiers spontanés comme Hedi Ben Hsine, Zahoua, El Ferdaous etc. en est l'illustration. Sur un deuxième plan, même pour le bâti déjà recensé, la municipalité est presque dans l'impossibilité d'en déterminer les surfaces avec exactitude. Ceci empêche la municipalité de calculer la somme que les contribuables doivent payer. Enfin, même si la municipalité parvient tant bien que mal à identifier le bâti et à en déterminer les surfaces, elle se heurte à son incapacité de disposer des agents municipaux nécessaires à la collecte de la TIB ou au contrôle de son paiement. En outre, la municipalité est doublement pénalisée par les difficultés dans le recouvrement de la taxe locale. En effet, une partie des aides de l'Etat sont attribuées en fonction de la taxe locale collectée¹²¹. En ne collectant qu'une partie de la TIB dont elle devrait bénéficier réellement, les aides de l'Etat sont donc à leurs tours inférieures à ce qu'elles devraient l'être réellement.

Pour surmonter ces difficultés dans le recouvrement de la TIB, à Jendouba et comme toutes les autres municipalités tunisiennes, un lien a été établi entre la TIB et la délivrance par la municipalité de certains actes administratifs. En effet, à titre d'exemple, l'attestation de paiement de la TIB est exigée pour l'obtention d'un permis de construire. Cependant, à Jendouba, cette solution est restée très limitée à cause, on l'a vu, de l'envergure des constructions illégales. Elle a même engendré un effet inverse. L'exigence de cette attestation pour l'obtention d'un permis de construire, au lieu de pousser les habitants à payer la TIB, les a, au contraire, poussés à construire dans l'illégalité notamment pour les plus démunis.

b. ... Et conduisant à une sur-assistance de l'Etat

A Jendouba, l'élaboration des investissements communaux reste dominée par l'Etat central. La sur-assistance des services financiers de la municipalité de Jendouba par les organes centraux tels que la CPSCL, la DGCL, le ministère des finances, etc. dans l'élaboration du PIC l'illustre. Cette situation serait due au manque de savoir faire chez le personnel municipal en charge de l'élaboration du PIC. D'après un ex-conseiller municipal, lors du recrutement de fonctionnaires municipaux, très souvent, il n'y a pas de correspondance entre le profil des recrutés et le type de services municipaux à intégrer. C'est ainsi que le service financier s'est retrouvé avec un personnel peu formé à la finance locale. Ces derniers ont appris sur le tas et au fil des années l'élaboration du PIC. Ils n'ont donc jamais pu constituer une vision globale ni des budgets municipaux en général ni des

¹²¹ 41% des aides de l'Etat sont réparties entre municipalités en fonction de la recette effective moyenne de TIB de chacune d'entre elles sur les trois derniers exercices (Dafflon & Gilbert, 2013, page 190).

dépenses d'investissement en particulier. Leur travail se limite donc à refaire mécaniquement les mêmes procédures. Certains aspects complexes de la finance locale leur échappent complétement et c'est à la CPSC et le ministère des finances qui en ont la maîtrise qui sont les vrais concepteurs.

D. La politisation du paradigme du développement durable dans des expériences de planification faiblement institutionnalisées

En plus des instruments institutionnalisés, en Tunisie, des processus de planification sont également mis en œuvre sans aucune assise réglementaire. Ses outils sont initiés sous forme d'expériences le plus souvent pilotes.

Dans notre recherche, leur étude s'avère doublement utile. D'une part, elle nous permet de compléter notre cadrage sur le paysage tunisien des instruments de la planification. D'autre part ces outils sont particulièrement similaires au SDV. Le projet Cité Durable-Tunis Sijoumi et celui de l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba le montrent. A l'instar des SDV, ces deux processus faiblement institutionnalisés sont impulsés à une échelle internationale et ont pour ambition de départ une démarche de planification intégrée et participative. De la même manière que les SDV, il s'agit également de processus dont la gouvernance privilégie l'échelle institutionnelle municipale avec la municipalité dans le rôle de la maîtrise d'ouvrage

Par ailleurs, d'autres raisons nous ont conduits à nous limiter aux cas de Tunis et Jendouba pour étudier ce type de planification. Le projet Cité Durable, Tunis Sijoumi est semble-t-il une expérience unique en Tunisie. En outre, l'intérêt de l'étudier dans le cadre de notre recherche réside dans son articulation avec la SDV de Tunis. Dans un rapport, on peut lire "La place stratégique qu'occupe la zone de Séjoumi dans la problématique environnementale, sociale, économique et urbaine de la ville de Tunis et l'approche novatrice adoptée par les autorités et les acteurs locaux impliqués dans le processus font de ce projet "Cité Durable Séjoumi", une des composantes majeures de la SDVT"¹²².

Pour ce qui est des Agendas 21, ce processus a certes été également engagé dans les villes de Sousse et de Sfax, mais dans notre travail, nous allons nous limiter à son étude dans le cas de Jendouba. Ceci se justifie par le bilan dressé par Kahloun (2013) et qui montre une nette différence entre les expériences des Agendas 21 locaux des petites villes du nord-ouest telle que Jendouba et celles des grandes villes du littoral comme Sfax et Sousse. Pour les premiers, le "territoire, qui incarne différentes pratiques et tensions politiques menées face à l'engagement des petites villes dans un programme de planification durable, constitue un champ fécond d'expérimentation pour les meilleures pratiques participatives"¹²³. En revanche pour les seconds "les

¹²² Municipalité de Tunis, Stratégie de Développement de la Ville de Tunis, Diagnostic stratégique et problématiques de développement, page 134.

¹²³ KAHLOUN Hatem, 2013, " L'agenda 21 local en Tunisie : des tentatives de démocratisation de la planification du développement durable ", Environnement Urbain / Urban Environment, page 66.

réalisations n'étaient pas assez significatives"¹²⁴. Toujours selon la même source "Se profile, de prime abord, un déséquilibre net entre prise d'initiative dans les régions intérieures et réticence dans les gouvernorats du littoral. Dans l'état actuel, les Agendas 21 locaux semblent inciter davantage les petites villes que les grandes à la participation citoyenne et à la concertation ; les grandes villes s'abandonnent à l'emprise administrative de tutelle et aux questions quotidiennes de gestion urbaine. Ce constat, qui révèle que près de 77% des Agendas réalisés étaient l'œuvre de municipalités ayant des populations inférieures à 50 000 habitants"¹²⁵.

Ces conditions font du projet Cité Durable-Tunis Sijoumi et de l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba deux situations d'action qui méritent d'être étudiés. Nous allons analyser les pratiques mises en place par le gouvernement dans l'encadrement des processus de planification et les interactions avec les autres acteurs impliqués. Nous essayons de comprendre comment ces deux processus de développement durable soutenus par des organisations internationales s'insèrent dans les intérêts propres des politiques publiques nationales et locales.

I. Le projet "Cité Durable-Tunis Sijoumi" : lorsque l'inertie des modes d'action en place prend le dessus sur la démarche inédite recommandée par l'international

La sebka de Sijoumi domine une plaine qui s'étend sur environ 7000 hectares. A l'origine, ce territoire était occupé par des activités agricoles. A partir de la deuxième moitié du XX^e siècle, cet espace a commencé à être investi par une urbanisation informelle abritant une population pauvre issue de l'exode rural. Au cours des années 1990', il est devenu l'un des espaces les plus marginalisés de la capitale. La sebka est devenue fortement polluée à cause de la déviation des déchets et les berges accueillent des quartiers non réglementaires qui échappent complètement au contrôle des autorités. C'est dans ce contexte qu'au cours des années 1990', ce territoire a fait l'objet du projet Cité Durable-Tunis Sijoumi.

1. Une expérience pilote qui n'a pas abouti

Durant les années 1990', le CNUEH et le PNUD ont mis au point le Programme cité durable. Ce dernier "a pour but de doter les autorités municipales et leurs partenaires du secteur public, du secteur privé et du secteur informel de meilleures capacités de planification et de gestion de l'environnement"¹²⁶. C'est dans le cadre de ce programme que le projet pilote Cité Durable-Tunis Sijoumi a été lancé durant la deuxième moitié des années 1990' en collaboration avec l'Etat central. En continuité avec les objectifs du Programme cité durable, pour les bailleurs de fonds internationaux, le projet est destiné à appliquer les principes de la "bonne gouvernance" en mettant en œuvre un processus de planification décentralisé et participatif. Pour l'Etat tunisien, le projet est

¹²⁴ KAHLOUN Hatem, 2013, " L'agenda 21 local en Tunisie : des tentatives de démocratisation de la planification du développement durable ", Environnement Urbain / Urban Environment, page 66.

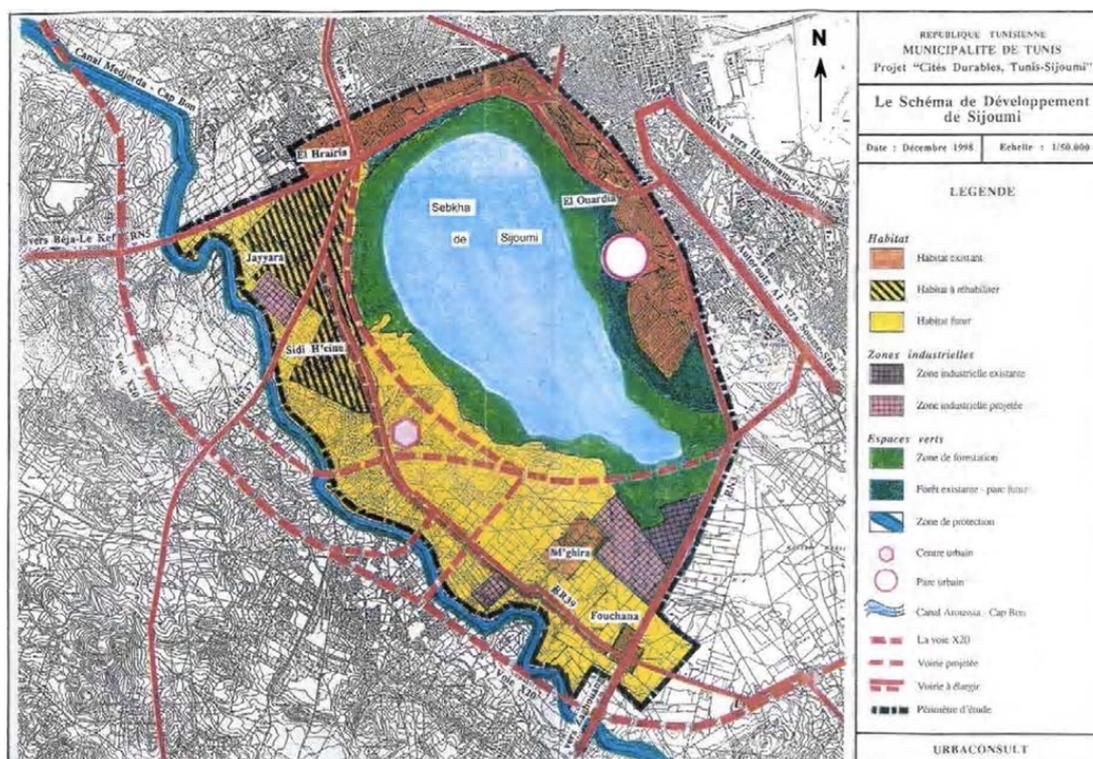
¹²⁵ KAHLOUN Hatem, 2013, " L'agenda 21 local en Tunisie : des tentatives de démocratisation de la planification du développement durable ", Environnement Urbain / Urban Environment, page 66.

¹²⁶ Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains (CNUEH), 1999, Rapport sur les activités opérationnelles, page 4.

une occasion pour récupérer un territoire qui échappe à son contrôle et instaurer l'encadrement politique de la population. D'abord, l'urbanisation informelle au Sijoumi ne cesse de proliférer au détriment des terres appartenant à l'Etat. Ensuite, pour le régime, les quartiers populaires de Sijoumi où la dégradation du cadre de vie risque fortement d'être instrumentalisé par les mouvements islamistes pour contester la légitimité du pouvoir.

En suivant les recommandations du Programme cité durable, la maîtrise d'ouvrage du projet a été confiée à la municipalité de Tunis. Après une période de préparation et de montage, le démarrage effectif du projet a eu lieu lors d'un séminaire en 1996. Par la suite, en 1998, dans le cadre du projet, le bureau d'études Urbaconsult a élaboré le Schéma de développement de la zone de la Sebkhia de Sijoumi¹²⁷ (voir Figure 2.18 ci-dessous). En mai 2000, un plan d'action a été présenté. Ce dernier a fait l'objet d'une participation entre différents acteurs. Depuis, le projet est resté en panne et n'a pas été poursuivi dans la durée et même son intégration dans le SDV de Tunis n'a pas permis sa relance.

Figure 2.18 : Schéma de développement de la zone de la Sebkhia de Sijoumi



Source : Barthel (2003, page 246)

¹²⁷ Urbaconsult est dirigé par Morched Chabbi. Le parcours de cet urbaniste illustre à quel point il est un fin connaisseur des problématiques urbaines du Sijoumi. Morched Chabbi a dirigé le District de Tunis entre 1975 et 1990 où deux documents de planification traitant du devenir du Sijoumi ont été élaborés. Le premier est le PRA de 1977 et le deuxième est le Plan de restructuration de la zone Ouest Sijoumi de 1984. Parallèlement à la direction du DT, Morched Chabbi a mené un travail de recherche urbaine. Il a soutenu un doctorat en 1986 à l'institut d'urbanisme de Paris sur le thème de l'habitat spontané péri-urbain dans le Grand Tunis et dans lequel il s'est appuyé sur l'urbanisation de Sijoumi. Ensuite, cet urbaniste s'est engagé dans la profession libérale en créant en 1991 son bureau d'études Urbaconsult. Ce dernier a été chargé d'élaborer de multiples documents de planification de la capitale notamment le SDAGT à l'horizon de 2016 où les problématiques urbaines du Sijoumi ont été prises en considération.

2. Un processus de planification novateur en contradiction avec les modes d'action en place

Dans son travail, Barthel (2003) explique les raisons qui ont été à l'origine de la panne du projet.

Tout d'abord, l'absence d'une assise juridique a fragilisé le projet. Cette planification basée sur la gouvernance locale et participative est loin d'être institutionnalisée dans la Tunisie de l'époque où règnent des modes d'actions autoritaires et centralisés. Les auteurs du Schéma de développement ont recommandé d'inscrire le processus dans un instrument de planification réglementaire existant. Il s'agit du Schéma Directeur d'Aménagement de Zone sensible nouvellement institutionnalisé dans le CATU de 1994. Cependant, malgré sa pertinence, il semble que cette tentative n'a pas été concrétisée. L'absence d'assise réglementaire n'a pas permis au processus de se poursuivre dans la durée dans la mesure où les groupes de travail qui ont été mis en place afin d'assurer la démarche participative du processus ont fini par disparaître.

Ensuite, le choix de la municipalité de Tunis pour assurer la maîtrise d'ouvrage du projet n'a pas été sans impact sur les difficultés qu'a connues le processus. L'implication de la municipalité a été fortement recommandé par les bailleurs de fonds internationaux qui prônent la décentralisation. Ceci a été accepté par l'Etat. Le régime de l'époque cherchait à ce que la communauté internationale reconnaisse ses efforts en matière de "bonne gouvernance". Cependant, cette démarche n'a pas pu être concrétisée. La gestion du projet au sein de la municipalité de Tunis a été confiée au service de l'embellissement. Ce dernier intervient principalement dans le nettoyage et l'aménagement des espaces publics de la ville (places, circuits touristiques, etc.). Les moyens humains de ce service n'étaient pas adaptés aux exigences de cet instrument de planification prospectif et participatif.

Enfin, la démarche participative mise en œuvre n'a pas atteint les ambitions du Programme cité durable. En dépit de la municipalité de Tunis qui est le chef de file du processus, la quasi-totalité des autres acteurs qui ont été impliqués dans le processus sont des institutions étatiques¹²⁸. L'ouverture du processus à la société civile a été très limitée. Les trois associations qui ont participé dans les groupes de travail sont fortement

¹²⁸ Dans un rapport des bailleurs de fonds internationaux, on peut lire :

"Ont participé activement à la mise en œuvre du projet (expertise et informations) les partenaires locaux suivants

- Ministère de l'intérieur
 - Gouvernorat de Tunis
 - Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire (ANPE, ONAS, APAL)
 - Ministère de l'équipement et de l'habitat (AFH, ARRU, AUGT)
 - Ministère de l'agriculture (CRDA, SONEDE)
 - Ministère du développement économique
 - Ministère des affaires sociales (CDISM)
 - Ministère du transport (SNT, SMLT)
 - Ministère de l'Industrie (AFI)
 - Ministère de la Santé Publique
 - Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
 - ONG : Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche (UTAP), Union nationale de la femme tunisienne (UNFT), Fédération de Tunis pour la solidarité sociale (FTSS)"
- (UN-Habitat & UNEP, 2002, page 41).

encadrées par le Parti au pouvoir¹²⁹. Ceci laisse présager qu'elles ont été autorisées à participer dans le processus avec le seul but de jouer le rôle de figurant dans une approche participative pour la forme.

Toutes ces raisons et toujours selon le travail de Barthel (2003) l'échec du projet révèle l'inertie des modes d'actions de l'Etat. Malgré l'attribution de la gestion du projet à la municipalité de Tunis et la mise en place d'une approche participative, au final le processus s'est heurté à l'autoritarisme et centralisation de l'Etat tunisien. D'après la même référence "en contournant les règles du jeu, les autorités centrales sont dans la résistance passive par rapport à la tentative de réforme de la gestion publique que soutient le bailleur de fonds. De toute évidence, la bureaucratie centrale n'a pas intérêt à déléguer son pouvoir aux acteurs locaux (...). Dans les formes, la Tunisie se prête au jeu de la décentralisation et de la démarche négociée partenariale. Mais, au fond, elle semble plutôt affirmer sa volonté d'autonomie par rapport aux multiples pressions exogènes, l'État considérant en premier lieu ses intérêts"¹³⁰.

II. L'Agenda 21 local de la ville de Jendouba : l'encadrement politique du processus participatif derrière l'apparence d'une "bonne gouvernance"

1. Les Agenda 21 locaux comme moyen de concrétiser l'intérêt de l'Etat pour le développement durable

Avec l'intérêt porté par le gouvernement tunisien au paradigme du développement durable et qu'on a évoqué dans le chapitre précédent, le ministère de l'environnement nouvellement créé a mis en place, en 1993, la Commission nationale du Développement Durable. Cette dernière, chargée de planifier et de mettre en œuvre une politique nationale du développement durable, a été chargée de l'élaboration de l'Agenda 21 national. Il s'agit du Programme d'Action National de l'Environnement et du Développement Durable pour le XXIème siècle. Adopté en 1995, ce document recommande aux collectivités locales tunisiennes de lancer des processus d'Agendas 21 locaux. En continuité avec ça, durant les années 2000', la politique de l'Etat à travers son Xème plan de développement économique et social s'est fixée comme objectif l'initiation de dix Agendas 21 locaux par an.

C'est dans ce contexte que le ministère de l'environnement a mené en 1999 une série de réunions au nord-ouest destinées à repérer les municipalités les plus à même de se lancer dans ce processus. En fonction de ça, le ministère a lancé le projet pilote d'élaboration d'Agendas 21 locaux pour des villes du bassin-versant du nord-ouest tunisien. C'est dans ce cadre qu'a été initié l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba. D'après un fonctionnaire à la municipalité de Jendouba :

"La ville de Jendouba, comme toute la région du nord-ouest, est restée marginalisée. Le développement économique et social impulsé par l'Etat central s'est limité aux villes du

¹²⁹ Les associations UTAP, UNFT et FTSS seraient connues par leur allégeance au régime.

¹³⁰ BARTHEL Pierre-Arnaud, 2003, Faire la ville au bord de l'eau. Les lacs de Tunis : des marges urbaines à des sites de très grands projets d'aménagement, Thèse de Doctorat de l'Université Lyon 2, page 280.

littoral. Ce qui fait que pour les responsables locaux de l'époque, l'adhésion à ce genre de projet recommandé par le gouvernement central est une occasion pour que l'Etat tourne un peu plus son attention vers ces régions délaissées. Pour les responsables municipaux, inscrire dans l'Agenda 21 local certains projets que la municipalité peine à se réaliser faute de moyens financiers (tels que la révision de PAU ou la réhabilitation de quartiers populaires) permettrait à la municipalité de convaincre l'Etat central de contribuer à leurs financements" (Echange informel réalisé à Jendouba le 27/11/2016).

Pour assurer la gestion du processus de l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba, une structure dédiée a été spécialement créée. Le Comité 21 composé de 31 membres appartenant à plusieurs catégories d'acteurs¹³¹. Le déroulement du processus s'est fait en plusieurs phases. Après la création du Comité 21, une journée de dialogue public a marqué le démarrage du processus. Lors de cette séance plénière, après la présentation de la démarche de l'Agenda 21 local, la parole a été donnée aux présents pour s'exprimer. Suite à ce lancement, le processus s'est déroulé avec d'abord une phase de diagnostic, ensuite une phase de planification et enfin une phase de plan d'action.

Pour financer les activités du processus, des subventions de la part du ministère de l'environnement ont été accordées à la municipalité. La coopération allemande GIZ a apporté une assistance technique dans le déroulement du processus à travers l'organisation de sessions de formations sur la conduite de l'Agenda 21 local et l'animation des ateliers participatifs. A Jendouba, ces deux appuis du ministère et de la GIZ ont été indispensables. Toujours d'après un fonctionnaire à la municipalité de Jendouba :

"Déjà, la municipalité souffre d'un déficit en ressources humaines et financières pour mener à bien ses propres projets municipaux ordinaires. Alors que dire d'un projet nouveau, greffé par l'Etat central, qui est relativement long et complexe et auquel on n'est pas habitué" (Echange informel réalisé à Jendouba le 27/11/2016).

2. La manipulation politique de L'Agenda 21 local

En nous appuyant sur des entretiens effectués avec des responsables de la municipalité de Jendouba, nous avons pu reconstituer différentes situations qui ont marqué le déroulement du processus. Ces derniers ont révélé à quel point l'Agenda 21 local de cette ville a été plus un objet politique qu'un processus de planification locale.

¹³¹ Il s'agit de : 4 membres du Conseil municipal. 4 agents et personnels municipaux. 13 Représentants et fonctionnaires des administrations sectorielles régionales de l'Etat. 1 représentant du parti au pouvoir. 2 représentants des Associations et des ONG. 4 représentants des comités de quartiers. 3 autres représentants de la société civile (Kahloun, 2013, page a73).

a. La canalisation de la parole

Dès le départ et durant toutes les phases, le processus a été dominé par les comités de quartier¹³². Pour eux, s'inscrivant dans l'encadrement habituel qu'applique le régime, il fallait que l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba soit encadrée par le pouvoir. Ce contrôle total permet d'utiliser le processus pour servir l'image de marque du régime qui, en contrepartie, va les récompenser. C'est ainsi que l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba a été inscrit dans système clientéliste du régime de Ben Ali¹³³. Pour les comités de quartier, il était donc hors de question que l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba échappe à l'encadrement du régime au risque de faire émerger les revendications des acteurs locaux et devenir ipso facto un espace de contestation et de protestation. Surtout qu'il s'agit là d'une population où la frustration ne cesse de croître en raison, on l'a dit, d'une ville en marge du développement social et économique dans un pays autoritaire où la liberté d'expression est très encadrée.

Le déroulement des réunions du processus en général et l'attitude des participants en particulier révèle cette mainmise des comités de quartier. Toujours d'après un fonctionnaire à la municipalité de Jendouba :

"durant les différentes réunions les «RCDistes» s'emparent les premiers de la parole pour faire leurs discours d'exaltation de la politique du régime sous la conduite du Président Ben Ali" (Echange informel réalisé à Jendouba le 27/11/2016).

L'établissement de ce cadrage du discours au départ de chaque réunion a influencé par la suite l'attitude des autres participants. Certains d'entre eux ont compris tout de suite que le processus est fortement politisé et sous le contrôle du régime. Ils ont donc évité de s'exprimer librement. En s'autocensurant, ils écartent ainsi le risque de "déraper" et glisser accidentellement dans un conflit avec les membres influents du RCD. Considérant donc que ces réunions constituent des terrains minés, ils se sont désistés petit à petit du processus au fur et mesure de son avancement. C'est le cas notamment de certains acteurs économiques (entrepreneurs, investisseurs, etc.) qui craignent d'être harcelés par le régime dans la conduite de leurs affaires. D'autres participants en revanche ont eu un comportement diamétralement opposé. En effet, parmi les participants, certains ayant des ambitions clientéliste ont vu dans les réunions une occasion en or pour afficher leurs allégeances au pouvoir et se créer ainsi une place dans le cercle des comités de quartier. Par conséquent, ils ont pu bénéficier, par la suite du système clientéliste. D'ailleurs, l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba s'est transformé indirectement et par moments en un espace de recrutement de nouveaux partisans locaux du RCD.

¹³² Pour plus de détails sur les comités de quartiers, voir le chapitre 1.

¹³³ A l'échelle locale, dans le système clientéliste du régime de Ben Ali l'interaction entre le pouvoir central et les partisans locaux du RCD se faisait de la manière suivante :

Les partisans du RCD dont le noyau dur sont des membres des comités de quartier se chargeaient d'asseoir la légitimité du régime auprès de la population locale. En contrepartie, le pouvoir central accordait à ses partisans locaux des aides aussi bien matérielles (distribution de moutons durant l'Aïd, don de fournitures scolaires pendant la rentrée, etc.) qu'immatérielles (postes d'emploi dans la fonction publique, des autorisations administratives exceptionnelles, etc.) destinées non seulement à ces partisans mais également à leurs proches et leurs entourages.

b. La primauté de l'agenda politique de l'Etat central

Certaines activités de l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba ont été croisées avec des événements nationaux. C'est le cas lorsque le Comité 21, sous l'encadrement du ministère de l'environnement, a fait coïncider une action de sensibilisation sur le développement durable avec la journée nationale de l'environnement. Or, cette dernière faisait partie d'une série de rendez-vous annuels destinés à la promotion de la politique du régime. Parfois même, lorsqu'un haut responsable du régime est en déplacement à Jendouba, on n'a pas hésité à faire coïncider une réunion publique de l'Agenda 21 avec ce déplacement. En devenant la figure emblématique de l'évènement, le responsable en question est donc invité pour donner son mot de bienvenue et par la même occasion faire l'éloge de la politique du Président Ben Ali. Le processus devient donc un projecteur doublement instrumentalisé. D'un côté, il va donner plus de visibilité aux actions du régime (événements nationaux et visite de haut responsable). D'un autre côté, il permet aux comités de quartier de mettre en lumière leurs efforts dans l'encadrement politique à l'échelle locale.

c. Les enjeux de la manipulation politique du processus

L'inscription de cette analyse de l'expérience jendoubienne de l'Agenda 21 local dans le cadre de la politique de développement durable menée Tunisie nous permet de dégager des enjeux d'échelles nationales et internationales. En effet, l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba s'inscrit parfaitement dans l'intérêt porté par le gouvernement tunisien au développement durable et où les organisations internationales apportent un appui technique et surtout financier dans différents modes de faire la ville. En retour, l'Etat tunisien s'engage dans la voie d'une gouvernance urbaine bottom-up. La forte implication du ministère de l'environnement et le GIZ en est la preuve.

L'Agenda 21 local de la ville de Jendouba a été appréhendé par le régime encore une fois comme une vitrine pour démontrer aux organisations internationales que la Tunisie est un bon élève de la bonne gouvernance¹³⁴. La manipulation politique du processus a été donc destinée à cacher la réelle mainmise du régime sur le processus et afficher le faux succès de ce projet pilote. Ainsi, le régime aura la légitimité nécessaire auprès des organisations internationales pour solliciter plus de financement afin de généraliser l'expérience ou engager d'autres programmes. D'un point de vue général, ceci permet également de véhiculer à l'international une bonne réputation du pays nécessaire à l'attractivité des investisseurs étrangers sur lesquels compte de plus en plus l'économie tunisienne.

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, l'étude de la pratique de l'urbanisme nous a permis de montrer la domination des institutions centrales sur les autres échelles institutionnelles et notamment celles locales. Ceci vient confirmer ce qu'on a

¹³⁴ Cette situation s'illustre également, on l'a vu, dans le projet du parc urbain d'El Mourouj.

déjà démontré dans le chapitre précédent à travers le paysage théorique de l'action urbaine en Tunisie. En outre, face à cette continuité entre la dimension pratique et celle théorique, les situations d'actions dans les processus de planification et les opérations urbaines étudiés nous ont permis de mettre en lumière certains décalages entre d'un côté, la conception théorique des instruments de planification et de l'autre, leurs mises en application sur le terrain. En effet, dans la pratique, l'utilisation de certains outils tels que les PAU, les PAD et les PIC et même certains processus faiblement institutionnels peinent à mettre en œuvre les objectifs qu'ils fixent au préalable. Les pratiques de l'urbanisme opérationnel remettent sans cesse en cause les programmations qu'ils ont définies à l'avance.

Sans prétendre une explication globale ni même une analyse politiste, notre travail dans ce chapitre nous a également permis de comprendre les raisons de ces dysfonctionnements en rapport avec le contexte politique général et ce qui en découle en terme de rapports de force entre les acteurs de la production urbaine en Tunisie :

L'instrumentalisation politique de la production urbaine

Notre analyse a démontré l'instrumentalisation politique de la production urbaine par le régime. L'implication du pouvoir central dans la réalisation d'importants quartiers résidentiels notamment à travers l'AFH révèle l'utilisation de ces quartiers à des fins politiques. En effet, le travail de Lamine (2009) et Ben Othman (2009) sur lesquels nous nous sommes référés dans les exemples de Sahloul 4 et celui de Riadh à Sousse montrent à quel point les lotissements de l'AFH sont produits au bénéfice des partisans du régime. L'instrumentalisation politique de l'urbanisme s'exprime également dans les opérations urbaines de prestige lancées au cœur des grandes agglomérations. Les exemples du CUN et de Sfax El Jadida ont montré comment le régime a profité de ces projets pour marquer sa présence dans le paysage urbain en y installant sur des décisions venues d'en haut les bâtiments de l'autorité centrale et du parti au pouvoir. L'utilisation des opérations urbaines pour récupérer des espaces qui échappent au contrôle du régime et asseoir l'encadrement politique de la population est aussi une autre forme de politisation de la production urbaine. Les exemples qu'on a étudiés et qui impliquent les populations à faibles revenus tels que El Matar, Ezzouhour et Cité Durable-Tunis Sijoumi l'illustrent. Enfin, l'instrumentalisation politique se manifeste également dans l'utilisation de la production urbaine pour la mise en avant du paradigme du développement durable et de la protection de l'environnement dans le but d'afficher une image positive du régime à l'international. La manière avec laquelle la participation citoyenne a été manipulée dans les exemples du Parc El Mourouj, la Cité Durable-Tunis Sijoumi et l'Agenda 21 local de Jendouba l'ont montré.

Prépondérance de l'opportunisme et du marchandage

C'est dans le cadre de cette instrumentalisation politique de la production urbaine par le régime que s'inscrit le surengagement des institutions de l'Etat central dans des pratiques opportunistes qui remettent en question et redéfinissent les planifications déjà en place et se déploient selon des logiques de marchandage. Notre analyse

a montré que les agences de l'Etat n'hésitent pas à profiter d'opportunités urbaines, foncières, financières et parfois même socio-démographiques pour engager des actions urbaines même si elles sont en contradiction avec les politiques déjà en place. C'est en continuité avec ça que l'AFH agit en fonction d'une logique propre de production de lots de logements visant un équilibre financier et s'opposer à plusieurs endroits à la planification déjà en place. Ceci s'illustre dans les exemples étudiés à travers la manière avec laquelle ont été abandonnées ou reformulées certaines situations initiales (zone agricole à Hamma Maarrouf, terrain de golf à Bouhsina, ligne de métro à Sahloul, la protection du patrimoine de la médina au CUN).

Dans ce mode de faire, les protagonistes de l'action urbaine s'engagent dans des pratiques de marchandage afin que chacun préserve ses propres intérêts. En outre, dans les rapports de forces qu'engendrent ces pratiques, très souvent ce ne sont pas les municipalités qui sont dans les positions les plus avantageuses. Les acteurs municipaux se plient d'habitude aux injonctions venues d'en haut. L'acceptation des changements de vocation prévus dans le PAU de Sousse le montre. Le laisser faire de la revue à la hausse des droits à construire dans Sfax El Jadida l'illustre aussi. Dans ces relations de pouvoir qu'engage ce marchandage de l'action urbaine, la dépendance des municipalités est le reflet de leurs faibles capacités décisionnelles et ses continuités avec les limites de leurs moyens financiers et ceux humains. L'étude de la planification des investissements communaux à Sfax et à Jendouba a révélé ces limites.

Toutefois, notre analyse a montré que ces processus de fabrication urbaine apportent en partie des assises à la planification stratégique des villes. En effet, malgré tout et par moments, les municipalités ne sont pas complètement inexistantes dans la pratique de l'urbanisme. En agissant, elles pèsent ou tentent de peser. En outre, tout le long de ce chapitre, on a vu que d'autres acteurs non-institutionnels sont également bien présents dans l'urbanisme tunisien et remettent en question la totale fermeture de l'action urbaine.

Une action urbaine où la gouvernance locale et la démocratie participative ne sont pas à l'ordre du jour

Ces pratiques se déploient avec comme toile de fond plusieurs décennies de régime centralisé et autoritaire qui a anéanti toute forme de citoyenneté et qui a été à l'origine de rapports conflictuels et de crainte et manque de confiance mutuels entre le citoyen et l'autorité tant municipale qu'étatique. C'est donc dans toutes ces conditions que notre analyse a démontré à quel point la pratique de l'urbanisme privilégie le centralisme et l'autoritarisme. Nos exemples étudiés l'ont montré. On l'a vu, les principes de "la bonne gouvernance" dans Cité Durable-Tunis Sijoumi n'ont pas pu être concrétisés. Rappelons-le, dans l'opération d'El Matar, la mobilisation de la contribution financière des riverains s'est soldé par un échec. On l'a dit aussi, la participation citoyenne dans l'Agenda 21 de Jendouba a été encadrée par le régime. L'apparition de la planification stratégique des villes en Tunisie prônant la gouvernance locale et la démocratie participative n'est elle venue en réaction à ces pratiques de l'urbanisme tunisien déjà en place ?

Chapitre 3 :

La généalogie de la planification stratégique des villes et son apparition en Tunisie

En Tunisie, la planification stratégique des villes est apparue il y a moins de quatre décennies. Dans ce chapitre, nous allons retracer la généalogie de cet instrument de planification et situer son arrivée en Tunisie. Pour cela, nous revenons sur l'apparition de cette notion, son extension à l'action urbaine, ses évolutions et sa mondialisation. Dans ce chapitre, nous apporterons également des éléments de définition afin de préciser les contours de notre thème de recherche et préciser notre positionnement dans cet ensemble. Tout le long de notre écrit, nous allons traiter la place de la planification stratégique des villes dans les débats. Nous allons croiser des travaux de la communauté scientifique avec ceux d'experts et d'organisations internationales.

A. La notion de la planification stratégique : de l'apparition dans le secteur militaire aux développements dans le secteur privé

Plusieurs travaux situent l'apparition du terme stratégie par rapport à l'art de la guerre. Lacaze (2004, page 30) et Albrechts (2010, page 118) font remonter ces origines militaires au texte de Sun Tzu qui date du V^e siècle av. JC. En définissant ce terme, certains travaux font mention à un sens particulier : "garder une vue d'ensemble sur les différentes parties du champ de bataille"¹³⁵. D'autres parlent de "l'art de faire évoluer une armée jusqu'au moment où elle entre en contact avec l'ennemi"¹³⁶ ou encore "l'art de planifier et diriger les grands mouvements militaires et les opérations de guerre"¹³⁷. De son côté, et en plus de son inscription dans le domaine militaire, Linossier situe le terme par rapport au domaine médical. Selon elle : "la stratégie renvoie (...) au langage médical (analyse, diagnostic, crise, remèdes, etc.). Il s'agit donc d'une approche assez ambiguë, qui se veut tour à tour thérapeutique ou conquérante"¹³⁸.

La notion de la planification stratégique, quant à elle, renvoie au milieu des entreprises privées (Douay, 2007, page 79) durant les années 1960' (Albrechts, 2004, page 746 ; Kaufman & Jacobs, 1987, page 24) aux Etats-Unis (Motte, 2005, page 31 ; Pascual, 1999, page 38). Face aux évolutions du contexte général qu'elles ont connues à cette époque, les entreprises ont adopté la planification stratégique pour faire face aux nouveaux

¹³⁵ MOTTE Alain, 2005, La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005), Plan Urbanisme Construction Architecture, page 31.

¹³⁶ ASCHER François, 2001, La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain *in* MASBOUNGI Ariella, Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent, La Documentation Française, page 32.

¹³⁷ PASCUAL I ESTEVE Josep Maria, 1999, La estrategia de las ciudades : los planes estratégicos como instrumentos : métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputació de Barcelona, page 38. (Traduction personnelle du texte originel en espagnol).

¹³⁸ LINOSSIER Rachel, 2006, La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques - Acteurs - Territoires, Thèse de Doctorat, Université Lumière Lyon 2, page 323.

enjeux. Pour Albrechts "ses origines étaient liées à la nécessité du changement rapide et les besoins des entreprises à planifier et gérer efficacement leur avenir quand l'avenir lui-même semblait être de plus en plus incertain"¹³⁹. C'est ainsi que pendant les années 1960', les trois quarts des grandes entreprises industrielles aux États-Unis ont mis en place une démarche de planification stratégique (Kaufman & Jacobs, 1987, page 24).

La planification stratégique appliquée dans le secteur privé se définit alors comme : "un moyen d'assurer une cohérence entre les diverses décisions journalières pour que, dans l'ensemble, ces décisions convergent vers un futur désiré. Planifier, c'est donc rechercher et vouloir maîtriser l'évolution de l'entreprise, en s'assurant que les actions et les décisions ne sont pas erratiques (au coup pour coup), mais s'inscrivent dans un cadre cohérent, compte tenu [non seulement] des possibilités, des événements nouveaux, mais aussi des volontés"¹⁴⁰. D'un autre côté et d'un point de vue plus pratique et opérationnel, "la planification stratégique est un instrument au service de la haute direction pour définir les objectifs stratégiques de l'entreprise ou de l'organisation avec une méthodologie rigoureuse et participative afin de poursuivre la réalisation des actions des différents niveaux d'organisation. Dans cette définition, l'élément clé de celle-ci, ce sont les objectifs stratégiques. Pour une entreprises ou une organisation, les objectifs stratégiques sont ceux dont la réalisation lui permet d'obtenir des bénéfices ou des résultats différentiels et positifs par rapport au reste du secteur"¹⁴¹.

B. L'importation de la planification stratégique dans l'action publique urbaine

Après son apparition dans le milieu des entreprises, le transfert de la planification stratégique du secteur privé vers l'action publique au début des années 1980' est un constat partagé dans la littérature (Motte, 2005, page 32 ; Douay, 2007, page 79 ; Fernandez Guell, 2007, page 622 ; Albrechts, 2010, page 119). Certains travaux parlent de ce transfert dans les pays anglo-saxons (Demesteere & Padioleau, 1991, page 28-29 ; Zagame, 1993, page 49) et d'autres précisent que c'est aux États-Unis qu'a eu lieu ce passage (Pinson, 2002, page 72 ; Favoreux, 1998, page 9 ; Linossier, 2006, page 323 ; Albrechts, 2004, page 746 ; Kaufman & Jacobs, 1987, page 24).

Par ailleurs, certaines études affirment que l'action urbaine des collectivités locales a été la première à importer cette planification stratégique développée dans le milieu des entreprises (Demesteere & Padioleau, 1991, page 28-29 ; Zagame, 1993, page 15). L'étude des conditions dans lesquelles s'est déroulé ce transfert est également récurrente dans les débats. Certains travaux traitent ces conditions d'un point de vue macro. D'autres en revanche se focalisent sur ces conditions du point de vue du contexte des États-Unis.

¹³⁹ ALBRECHTS Louis, 2004, Strategic (spatial) planning reexamined, Environment and Planning B Planning and Design 2004, volume 31, page 746. (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

¹⁴⁰ CHAREST Éric, LARIVIERE Jacques, LEMIRE Louise & MARTEL Gaétan, 2011, La planification stratégique des ressources humaines : théories et applications dans les administrations publiques du XXIe siècle. Presses de l'Université du Québec, page 51.

¹⁴¹ PASCUAL I ESTEVE Josep Maria, 1999, La estrategia de las ciudades : los planes estratégicos como instrumentos : métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputació de Barcelona, page 41-42. (Traduction personnelle du texte originel en espagnol).

Pour ce qui est du premier point de vue et après son développement dans les années 1930' et 1940' et sa maturité durant les années 1950' et 1960', la planification urbaine classique a commencé à faire face à "la mutation économique, culturelle et sociale"¹⁴² que connaissent les villes durant les années 1970'. Il s'agit de "crise du pétrole, changements démographiques, changements des valeurs, économie volatile, etc."¹⁴³. C'est dans ces conditions que les documents classiques de la planification urbaine ont commencé à atteindre leurs limites. La lenteur de leurs élaborations ne suit plus la rapidité des évolutions que connaissent les villes. Avec l'étalement urbain, les limites politico-administratives sur lesquelles ils s'appuient sont devenues inadaptées aux périmètres des aires urbaines. Leurs focalisations sur la dimension spatiale ne permettent plus de prendre en considération les enjeux économiques et sociaux des villes devenus de plus en plus importants. Dans ce contexte, les villes ont commencé à faire face à une compétition internationale qui met en concurrence les territoires (Pinson, 2002, page 72 ; Fernandez Guell, 2007, page 621 ; Linossier, 2006, page 223). Les nouveaux critères de localisation des entreprises conduisent à l'exacerbation de cette compétitivité et les villes se trouvent ainsi confrontées aux mêmes problèmes qu'ont connus les entreprises une décennie auparavant (Ascher, 2001 ; Bouinot & Bermils, 1999, page 7). Les instruments classiques de la planification urbaine sont remis en cause (Motte, 2005, page 38) et entrent donc en crise (Fernandez Guell, 2007, page 621). Tout cela sur fond de montée du néolibéralisme qui en remettant en cause l'intervention exclusive de l'État a favorisé le transfert de la planification stratégique vers l'action urbaine locale (Jobert, 1994).

Du point de vue du contexte des Etats-Unis, plusieurs travaux mentionnent le rôle important de l'administration Reagan dans la diffusion de la planification stratégique dans l'action urbaine des collectivités locales américaines (Pinson, 2002, page 72). En effet, "depuis 1982 le Department of Housing and urban Development encourage l'application de la démarche stratégique aux collectivités locales. Cette problématique oriente le premier document important de l'administration Reagan vers les politiques urbaines, National urban policy report, Strategies for cities, publié fin 1982"¹⁴⁴. En regardant de près son contenu, ce document "se lit comme s'il a été extrait d'un manuel sur la planification stratégique d'entreprise, avec son utilisation libérale de termes comme "l'approche stratégique," "des facteurs externes," "des menaces et des opportunités," "des forces internes et des faiblesses," "des avantages comparatifs," "des enjeux stratégiques"¹⁴⁵.

Par ailleurs, le transfert de la planification stratégique du secteur privé vers l'action urbaine publique est loin d'être une simple décalcomanie. Des travaux parlent des adaptations qu'a connues la planification stratégique afin de prendre en considération les spécificités des collectivités locales (Ascher, 2001 ; Favoreux, 1998, page 10). Bouinot & Bermils (1999, page 13-14) démontrent que ces adaptations se sont imposées à travers trois particularités de la gestion urbaine. Il s'agit premièrement des instruments de gestion, qui selon ces auteurs

¹⁴² MOTTE Alain, 2005, La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005), Plan Urbanisme Construction Architecture, page 44.

¹⁴³ ALBRECHTS Louis, 2004, Strategic (spatial) planning reexamined, Environment and Planning B Planning and Design 2004, volume 31, page 746. (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

¹⁴⁴ DEMESTEERE René & PADIOLEAU Jean G, 1991, Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions, Les annales de la recherche urbaine, N°51, 1991/07, page 28-29.

¹⁴⁵ KAUFMAN Jerome & JACOBS Harvey, 1987, A public planning perspective on strategic spatial planning, Journal of the American Planning Association, page 23. (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

ne sont pas universels mais varient selon la culture nationale. Deuxièmement, cela concerne l'objet de l'action dans la mesure où l'espace ou le territoire constitue un moyen d'action pour la gestion privée alors qu'il est l'objet de l'action pour la gestion urbaine. Enfin, troisièmement il s'agit des critères de décision qui, pour Bouinot & Bermils (1999), et en plus de l'efficacité économique dans la gestion privée, s'appuient sur l'équité sociale dans la gestion urbaine.

C. La planification stratégique appliquée à l'action urbaine dans les débats : définition et évolutions

I. La question de la spatialisation dans la planification stratégique des villes

La planification stratégique appliquée dans l'action urbaine fait référence à plusieurs appellations. Tout d'abord, la notion de "projets de ville" est particulièrement présente dans cette littérature (Ascher, 1992, page 12-13 ; Bouinot & Bermils, 1999, page 82 ; Pinson, 2002, page 71). Certains parlent de "management stratégique urbain" (Ascher, 2001). D'autres utilisent "gestion stratégique des villes" (Favoreux, 1999 ; Bouinot & Bermils, 1999¹⁴⁶). Au delà de ces différentes appellations, le vocable utilisé par certaines sources met en avant la question de la spatialisation et semble révéler un consensus dans les débats sur ce point. En effet, dans plusieurs sources on parle de "planification stratégique spatialisée" (Motte, 2005 ; Demazière, Nadou, Serrano & Servain, 2014). Dans le débat anglo-saxon on parle également de "strategic spatial planning" (Albrechts, Healey et Kunzmann pour ne citer que quelques-uns). En continuité avec cette dernière appellation, "strategic spatial planning" est :

"un processus socio-spatial par lequel différents acteurs dans des relations institutionnelles et des positions diverses se réunissent pour concevoir des processus de planification et développer des contenus et des stratégies pour la gestion de changement spatial; une opportunité pour construire de nouvelles idées et les processus qui peuvent les porter en avant"¹⁴⁷.

Ce processus constitue :

"des efforts collectifs auto-conscients de re-imaginer une ville, région urbaine ou territoire et la transformation des résultats en priorités d'investissement, de prises de mesures, des investissements d'infrastructure stratégiques et des principes de la régulation de l'usage du sol"¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Bouinot et Bermils (1999, page 84) distinguent la planification stratégique de la gestion stratégique. Pour les auteurs, la première "à trait à la formulation d'une direction globale des actions" alors que la deuxième "recouvre un champ plus vaste dans la mesure où elle ajoute aux activités de planification les activités de mise en œuvre des orientations retenues".

¹⁴⁷ ALBRECHTS Louis, 2015, Ingrédients for a more radical strategic spatial planning, Environment and Planning B: Planning and Design 42, page 511. (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

¹⁴⁸ HEALEY Patsy, 2004, The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe, International Journal of Urban and Regional Research, Volume 28.1, page 46. (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

Dans la "planification stratégique spatialisée" :

"La dimension spatiale implique une focalisation sur le "où" des décisions. L'attention porte sur les lieux, les interrelations spatiales entre activités et réseaux, sur un territoire précis. La dimension stratégique signifie que l'on veut avoir une vision d'ensemble. Elle implique la sélectivité des actions choisies en raison de leur importance déterminante pour l'avenir d'un territoire. La dimension planification met en relief l'idée de développement du présent vers le futur. Elle implique qu'il est possible de choisir des actions appropriées en fonction de leur impact potentiel en matière de relations socio spatiales futures. Elle suppose la capacité de se projeter sur une échelle temporelle trans-générationnelle, tout particulièrement en termes d'investissements d'infrastructure, de gestion de l'environnement et de qualité de la vie. La planification suppose aussi des modes de gouvernances spécifiques qui ont pour but l'articulation des politiques par l'intermédiaire de processus délibératifs collectifs"¹⁴⁹.

II. Des modèles aux formes d'évolution de la planification stratégique des villes

Depuis son apparition dans l'action urbaine, la planification stratégique a connu des modèles et des évolutions dont l'étude est fortement présente dans les débats scientifiques. Le travail de Favoreux (1999) distingue deux générations de planifications stratégiques et explique ses évolutions du point de vue de la portée opérationnelle. Demesteere & Padioleau (1991) répertorient la planification stratégique en "modèle classique" et "modèle interactionniste". Douay (2007) quant à lui situe les formes d'évolutions de la planification stratégique dans le renouvellement des courants de la planification.

1. De la formulation de la planification à sa mise en œuvre

Appliquée au contexte européen, Favoreux (1999) évoque deux générations de planification stratégique. Il souligne que la première génération a été limitée au niveau de la portée opérationnelle. Ce n'est qu'avec les expériences de la fin des années 1980' que la planification stratégique a connu des améliorations pour ce qui est de la mise en œuvre et du suivi. Toujours selon le même travail de Favoreux, cette évolution n'est autre qu'un passage de la planification au management stratégique urbain. De leur côté, Bouinot & Bermils (1999, page 84) distinguent la "planification stratégique" de "la gestion stratégique" où selon eux la première "a trait à la formulation d'une direction globale des actions" alors que la seconde "recouvre un champ plus vaste dans la mesure où elle ajoute aux activités de planification les activités de mise en œuvre des orientations retenues"¹⁵⁰. Du recoupement des propos de Favoreux avec ceux de Bouinot & Bermils, il en ressort que la première forme de planification stratégique s'est limitée à la formulation des objectifs et des trajectoires dans la planification alors que la deuxième forme a davantage travaillé la mise en œuvre et le suivi.

¹⁴⁹ MOTTE Alain, 2005, La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005), Plan Urbanisme Construction Architecture, page 5.

¹⁵⁰ BOUINOT Jean & BERMILS Bernard, 1999, La gestion stratégique des villes entre compétition et coopération, Armand Colin, page 84.

2. "Modèle classique" et "modèle interactionniste"

Du point de vue des modalités de fabrication, Demesteere & Padioleau (1991) distinguent deux "modèles". Ils qualifient le premier de "modèle classique" et le deuxième de "modèle interactionniste". En soulignant l'interactivité du processus, les auteurs évoquent les étapes du premier modèle. "Organisation de la démarche stratégique, radiographie de l'environnement, sélection des problèmes clefs, formulation des missions, analyse interne et externe, définition des buts, objectifs et stratégies, plan d'action, mise en œuvre, control-évaluation"¹⁵¹. Pour le deuxième modèle, Demesteere & Padioleau mettent l'accent sur les jeux d'acteurs. Selon eux, "la démarche interactionniste dresse un inventaire des protagonistes potentiels des actions envisagées"¹⁵² et entre ces protagonistes, les accords "ne sont plus donnés a priori. Au contraire, la planification stratégique révèle les problèmes controversés, les écarts perçus par les acteurs entre ce qui est et ce qui pourrait être ou ce qui devrait être. L'analyse privilégie la découverte de désaccords visibles ou implicites, réels ou potentiels entre les protagonistes et les modalités d'expression de ces désaccords"¹⁵³. Enfin, et en distinguant ces deux formes de planification stratégique, Demesteere & Padioleau précisent que "si dans le modèle classique les bonnes réponses, les solutions, s'imposent par la force irrésistible de l'évidence, le rapport social fondamental sur lequel repose le modèle interactionniste est celui de l'influence. Les consensus ne sont pas donnés mais à faire, en activant les solidarités d'intérêts et de sentiments entre les partenaires de l'action publique"¹⁵⁴.

3. La planification stratégique des années 1980' et la planification collaborative des années 1990'

Les deux modèles, classique et interactionniste de Demesteere & Padioleau, sont reformulés par Douay (2007) en "modèle de planification stratégique" et "modèle de planification collaborative". Les correspondances entre les caractéristiques de chaque modèle qu'en donnent les deux travaux sont frappantes et confirment cette concordance et que quelques recoupements illustrent. De la même manière que pour Demesteere & Padioleau, lorsqu'ils parlent du modèle classique, Douay évoque la focalisation sur les objectifs et l'interactivité de la mise en œuvre du modèle de la planification stratégique. Comme Demesteere & Padioleau lorsqu'ils mettent l'accent sur les protagonistes dans le modèle interactionniste, Douay revient aussi sur les jeux d'acteurs lorsqu'il décrit le modèle de la planification collaborative.

Par ailleurs, le travail de Douay se distingue en situant clairement les deux formes de planification stratégique selon une logique chronologique, ce qui paraît moins explicite dans le travail de Demesteere & Padioleau. En effet, pour Douay, la planification stratégique et la planification collaborative sont le renouvellement de la

¹⁵¹ DEMESTEERE René & PADIOLEAU Jean G, 1991, Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions, Les annales de la recherche urbaine, N°51, 1991/07, page 28-29.

¹⁵² DEMESTEERE René & PADIOLEAU Jean G, 1991, Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions, Les annales de la recherche urbaine, N°51, 1991/07, page 32-33.

¹⁵³ DEMESTEERE René & PADIOLEAU Jean G, 1991, Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions, Les annales de la recherche urbaine, N°51, 1991/07, page 32-33.

¹⁵⁴ DEMESTEERE René & PADIOLEAU Jean G, 1991, Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions, Les annales de la recherche urbaine, N°51, 1991/07, page 32-33.

planification urbaine d'abord pendant les années 1980' pour le premier modèle, ensuite pendant les années 1990' pour le deuxième.

Tableau 3.3 : La planification stratégique des années 1980' et la planification collaborative des années 1990'

	Modèle de planification stratégique	Modèle de planification collaborative
Origines	Les années 80 Le néo-libéralisme et le monde de l'entreprise	Les années 90 Les mouvements sociaux (fin des années 60) et les travaux d'Habermas sur la communication
Objectifs et valeurs fondatrices	L'efficacité pour obtenir des résultats	L'interaction des acteurs pour construire un consensus
Territoires	En fonction des forces et faiblesses du territoire mais surtout de la stratégie adoptée	En fonction du contexte spatial mais surtout des acteurs
Acteurs	Les acteurs politiques s'associent aux acteurs économiques	Tous les acteurs participent au processus sans qu'aucun ne prédomine
Rôle du planificateur	Le planificateur a une attitude pragmatique (vers les résultats)	Le planificateur est un négociateur qui va laisser aux acteurs la possibilité d'agir comme médiateurs
Méthodes	Proactives, sélectives, stratégiques, contextualisées	Communicationnelles, interactives, consensuelles
Processus décisionnel	Fermé sur les acteurs clés qui détiennent le pouvoir	Ouvert, ascendant, collaboratif, interactif, parfois informel
Instruments	Proactifs avec des conventions et des incitatifs pour mobiliser les acteurs	Communicationnels afin d'explicitier les décisions et de responsabiliser les acteurs
Contenu	Projet en partie spatialisé, centré sur des enjeux particuliers et des résultats à obtenir	Projet en partie spatialisé, centré sur la volonté et l'interaction des acteurs, notamment grâce à la construction d'une vision et de valeurs communes
Mise en œuvre	Continue, itérative, renvoie à l'évolution du contexte, mais surtout aux résultats espérés en relation avec les moyens	Continue, interactive et dynamique renvoie au maintien du consensus entre les acteurs pour mettre en œuvre les actions (bottom-up approach)

Source : Douay (2007, pages 96-97)

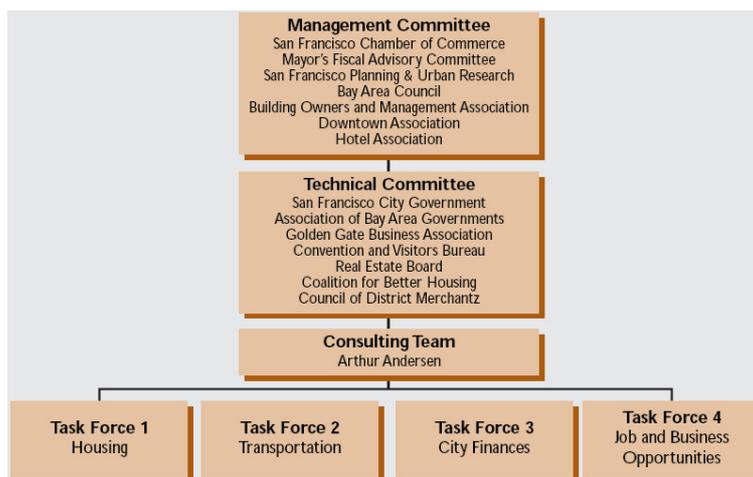
D. La planification stratégique des villes dans les débats à finalités pratiques et opérationnelles

Sur le plan pratique, certaines expériences de planification stratégique des villes méritent de s'y arrêter un instant pour comprendre comment elles font référence dans les débats. D'abord, nous allons brosser à grands traits les expériences de San Francisco, Lyon et Barcelone. Ensuite, nous allons ressortir le débat et la pratique auxquels renvoient ces trois expériences.

I. De San Francisco à Barcelone en passant par Lyon : des expériences représentatives de l'apparition et l'amorce de la diffusion de la planification stratégique des villes

L'expérience de San Francisco remonte à 1981, lorsqu'un groupe appartenant à la chambre de commerce s'est réuni pour discuter du futur de la ville. Ce groupe propose l'emploi des méthodes de la planification stratégique issues du milieu des entreprises. C'est ainsi que s'est mis en place le "San Francisco's Strategic Plan" qui constitue une véritable expérience "pionnière" (Demesteere & Padioleau, 1991, page 30-31 ; Fernandez Guell, 2007, page 624 ; Pascual, 1999, page 42 ; Zagame, 1993, page 21). La structure organisationnelle manifeste la forte collaboration entre acteurs publics et acteurs privés et le contenu du plan a dégagé quatre thèmes clés : logement, finance, transport et développement économique. L'élaboration du plan est achevée en décembre 1982 donnant lieu à plus de 200 objectifs dont 19 prioritaires. "Une des grandes vertus de ce plan était d'établir des priorités et de mobiliser les rares ressources publiques et privées dans la direction souhaitée (...) le plan a permis de sensibiliser les dirigeants politiques et économiques sur la nécessité de prendre des mesures pour aider à revitaliser la ville"¹⁵⁵.

Figure 3.1 : La structure organisationnelle du "San Francisco's Strategic Plan".

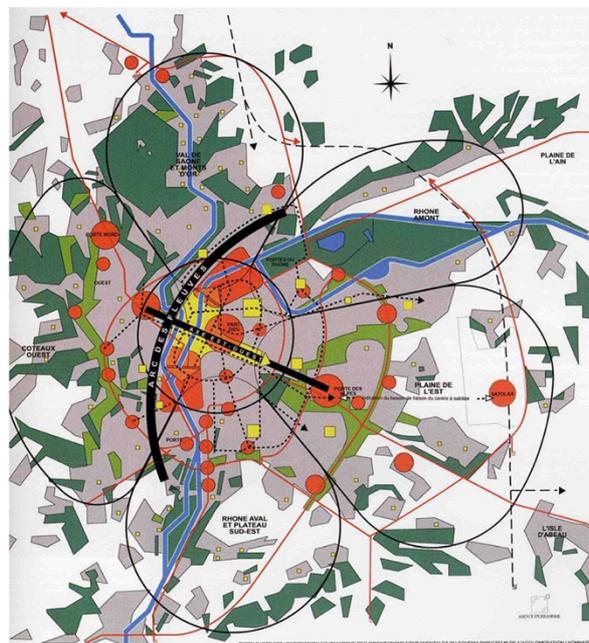


Source : Fernandez Guell (2007, page 625).

¹⁵⁵ FERNANDEZ GUELL Jose Miguel, 2007, 25 anos de planificacion estrategica de ciudades, Ciudad y territorio-Estudios territoriales. N°154, page 625. (Traduction personnelle du texte originel en espagnol).

Après San Francisco et au même moment de sa généralisation aux villes des Etats-Unis, la planification stratégique traverse l'Atlantique. En France, dans le cadre de la révision du SDAU de 1978, les communes de l'agglomération lyonnaise créent en 1985 un Syndicat d'Etudes pour se charger de la maîtrise d'ouvrage du nouveau schéma directeur. C'est "en France, l'entreprise la plus ambitieuse de démarche stratégique"¹⁵⁶. La conduite des études est assurée par l'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon dans le cadre d'une collaboration multi-acteur. Pour Ascher, "c'est sa démarche participative et presque consensuelle, ses méthodes d'élaboration, la codification de ses dispositions et les moyens mis en œuvre pour le compléter et le gérer par la suite, qui ont servi de références"¹⁵⁷. Après un travail d'analyse et de diagnostic entre 1986 et 1987, des propositions d'objectifs sont mis au point dans le document "Lyon 2010" publié en 1988. Ce document a été "l'occasion de réunir les milieux économiques locaux, le milieu universitaire lyonnais et les élus"¹⁵⁸ et "son contenu, fortement marqué par la pensée stratégique et économique, est déterminé en grande partie par l'organisation institutionnelle prévue pour l'élaboration, qui confère une place importante aux acteurs économiques. Il formule ainsi un projet de développement de l'agglomération fortement marqué par l'enjeu du positionnement économique et consacre l'adoption d'une nouvelle approche de l'action publique locale, pragmatique, transversale et globale, directement inspiré par les attentes et les intérêts des entreprises lyonnaises"¹⁵⁹.

Figure 3.2 : Schéma Directeur "Lyon 2010".



Source : Ascher (1995, page 163)

¹⁵⁶ DEMESTEERE René & PADIOLEAU Jean G, 1991, Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions, Les annales de la recherche urbaine, N°51, 1991/07, pages 36-37.

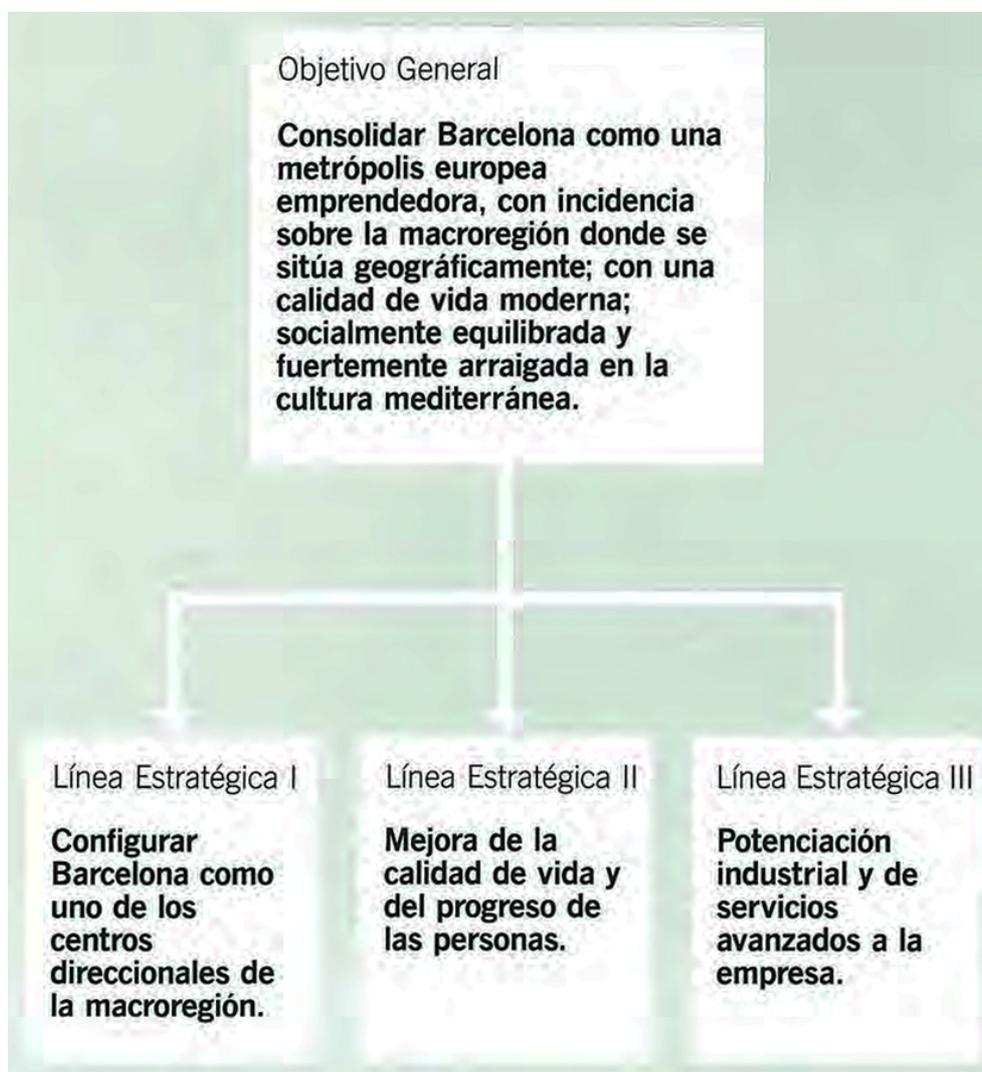
¹⁵⁷ ASCHER François, 1995, Métapolis ou l'avenir des villes, Odile Jacob, pages 60-61.

¹⁵⁸ MENEZ Florence, 2008, Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours. Analyse à partir du cas lyonnais, Thèse de doctorat de Géographie, aménagement et urbanisme, page 175.

¹⁵⁹ LINOSSIER Rachel, 2006, La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques - Acteurs - Territoires, Thèse de Doctorat, Université Lumière Lyon 2.

Au moment de la publication de "Lyon 2010", sous l'initiative du maire de Barcelone, la capitale catalane se lance dans le "Plan Estratégico Barcelona 2000" profitant entre autre de l'organisation des Jeux Olympiques de 1992. L'élaboration du plan est confiée à "Associació Pla Estratégic de Barcelona". Six commissions techniques travaillent sur six lignes stratégiques : équilibre social, ressources humaines, développement industriel, services avancés, attractivité de la ville et infrastructure. En 1990, le plan final fixe une vision globale. Celle-ci se décline en trois lignes stratégiques, neuf objectifs et 56 actions. Pour "Barcelona 2000", "la particularité réside dans la participation active des acteurs aussi bien dans l'élaboration et la définition des stratégies que dans l'engagement, le financement et la mise en œuvre des actions. Les différents niveaux de l'administration publique, les syndicats, le patronat, la chambre de commerce, les universités, etc., s'accordent et agissent à la fois. Chaque acteur se charge de l'engagement dont il a la charge"¹⁶⁰.

Figure 3.3 : "Plan Estratégico Barcelona 2000".



Source : Ajuntament de Barcelona (1990, page 49).

¹⁶⁰ PASCUAL I ESTEVE Josep Maria, 1999, La estrategia de las ciudades : los planes estratégicos como instrumentos : métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputació de Barcelona, page 200. (Traduction personnelle du texte original en espagnol).

II. San Francisco, Lyon et Barcelone : la planification stratégique des villes porteuse d'un nouveau débat et de nouvelles pratiques

Des expériences de San Francisco, Lyon et Barcelone, force est de constater que l'apparition et la diffusion de la planification stratégique révèlent l'importance accordée à un nouvel urbanisme tant du point de vue des débats que du point de vue de la pratique.

Face au débat dominé, d'une part, par l'idée qui prône toujours la planification classique et, d'autre part, l'idée opposée qui défend un développement urbain plus opérationnel, à travers les trois expériences susmentionnées, force est de constater l'émergence d'un troisième positionnement intermédiaire aux deux idées extrêmes qu'on vient d'évoquer. Ce positionnement porté par d'autres acteurs de la ville dans le contexte des années 1980' défend donc la mise en place d'une démarche de planification destinée à assurer la formulation d'une vision globale et partagée et la définition des moyens les plus à même pour l'atteindre.

Sur le plan pratique, les trois expériences susmentionnées révèlent également l'importance accordée à la dimension "interactionniste" et "collaborative" de la planification stratégique des villes. On l'a vu, de San Francisco à Barcelone en passant par Lyon les démarches résultent des interactions et des collaborations entre différents acteurs de la ville (autorités locales, investisseurs privés, société civile, etc.). Ces interactions et ces collaborations qui se déploient dans et/ou en dehors des cadres institutionnels existants permettent de faire converger les actions respectives vers une vision globale et partagée.

E. L'intérêt de plus en plus grandissant des organisations internationales pour la planification stratégique des villes

Plusieurs travaux mettent l'accent sur le rôle grandissant des organisations internationales dans la diffusion de la planification stratégique des villes à l'échelle mondiale. Bouinot & Bermils (1999, page 95) évoquent quelques exemples. Le réseau stratégie de villes moyennes financé par les instances européennes. L'association Métropolis notamment à travers ses ateliers consacrés à la gestion stratégique des villes lors de ses congrès. Ou encore le Centre ibéro-américain de développement stratégique urbain créé en 1993 sous l'initiative de la ville de Barcelone et dont l'objectif principal est la diffusion de la planification stratégique à travers l'échange du savoir-faire et la coopération technique entre les villes de la péninsule ibérique et d'Amérique latine.

C'est en continuité avec cela que les organisations internationales ont joué un rôle déterminant dans la mondialisation de la planification stratégique des villes et son extension aux pays du Sud. Plusieurs sources confirment ce constat. En effet, en parlant de l'expansion de la planification stratégique à l'échelle mondiale, Turki, qui est l'un des experts les plus impliqués aujourd'hui dans les modes de faire et de penser l'urbain en Tunisie, raconte que "les expériences des villes des pays en développement ne sont pas initiées par les villes

elles-mêmes. Elles sont initiées par des instances internationales¹⁶¹. Dans le même ordre d'idées, selon un rapport sur les stratégies de développement urbain en méditerranée (Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcities, 2011, page 6-7-8), la diffusion de la planification stratégique s'inscrit dans le cadre général de l'action des organisations internationales dans le champ urbain de ces pays. D'après ce rapport, c'est d'abord à partir des années 1980' que la Banque Mondiale et ONU-Habitat ont commencé à assister les pays dans les politiques urbaines. La première à travers des aides et des prêts et la deuxième par le biais de ses deux programmes : le Programme de Gestion Urbaine et le Programme des Villes Durables. Ensuite, le rapport met l'accent sur deux événements qui ont impulsé la diffusion de nouvelles démarches dans le mode de faire la ville. Le premier est celui du sommet de la terre à Rio 92'. Ce dernier a instauré la notion de ville durable comme perspective globale et l'adoption des Agenda 21 locaux comme instrument pour l'atteindre. Le deuxième événement est celui de la conférence Habitat II à Istanbul en 1996 qui a conduit la Banque Mondiale à définir une nouvelle approche pour le développement urbain des villes. Celle-ci a été formulée en 2000 dans le rapport " Villes en transition. Stratégie de la Banque Mondiale pour les villes et les collectivités territoriales" où la Banque Mondiale a fait du "Soutien aux stratégies de développement des villes"¹⁶² l'un des piliers de sa nouvelle démarche d'appui aux collectivités territoriales. En effet, dans ce rapport, on peut lire "la Banque donnera des conseils techniques en vue de l'élaboration de stratégies de développement des métropoles (...) et elle appuiera la mise en œuvre de ces stratégies"¹⁶³. Avec ça, la Banque Mondiale a ouvert la voie à d'autres organisations internationales (ONG, agences de coopérations, etc.) pour prôner la planification stratégique des villes. Research Triangle Institute, Banque Asiatique de Développement, Cités et Gouvernements Locaux Unis en sont des exemples¹⁶⁴.

Dans ce paysage des organisations, Cities Alliance et Medcities se démarquent dans la mesure où pour ces deux organisations, la planification stratégique des villes est un programme à part entière qui se situe au cœur de leurs modes d'actions.

A la différence des autres organisations qui envisagent la planification stratégique comme une orientation globale et un objectif général, Cities Alliance et Medcities en font un véritable outil de planification en précisant ses modalités d'élaboration et ses contenus. Pour Cities Alliance et Medcities, cet outil se déploie sous le même vocable de "City Development Strategy" (CDS) et son équivalent français "Stratégie de Développement de ville" (SDV).

¹⁶¹ TURKI Sami Yassine, 18 septembre 2014, Intervention intitulée "Quels instruments pour une planification et une gestion territoriales participatives ?", 31^e congrès international de l'ordre des experts comptables de Tunisie, Sfax.

¹⁶² Banque Mondiale, 2000, Villes en transition. Résumé Stratégie de la Banque Mondiale pour les villes et les collectivités territoriales, page 23.

¹⁶³ Banque Mondiale, 2000, Villes en transition. Résumé Stratégie de la Banque Mondiale pour les villes et les collectivités territoriales, pages 23-24.

¹⁶⁴ Ceci s'illustre également à travers la littérature traitant la planification stratégique produite par ces organisations internationales. A titre d'exemples nous citons : "Guide pratique de la Planification Stratégique Participative dans les collectivités locales" (Research Triangle Institute, 2004), City Development Strategy to Reduce Poverty (Asian Development Bank, 2004) ou encore "Document d'orientation politique sur la planification stratégique : Les dirigeants locaux préparent l'avenir de nos villes" (Cités et Gouvernements Locaux Unis, 2010).

Selon Medcities :

"Une SDV est donc :

- 1- Un instrument de leadership permettant aux décideurs locaux d'avoir une vision claire du développement de leur ville et mobiliser les acteurs publics et privés pour avoir la maîtrise de cette vision
- 2- Un outil de participation donnant la possibilité d'impliquer tous les acteurs urbains qui contribueront d'une façon ou d'une autre au développement de leur ville.
- 3- Un outil de développement multisectoriel à large spectre pouvant être utilisé pour aborder toutes les questions urbaines : économique, politique, sociale, environnementale, etc.
- 4- Plus qu'un plan socio-économique, elle est fondamentalement locale et très étroitement liée à l'urbanisme. À travers ses perspectives à long terme, elle complète les outils de planification légaux et spatiaux.
- 5- Un outil de planification stratégique permettant d'exécuter des actions à court terme faisant partie d'une stratégie à long terme"¹⁶⁵.

D'après Cities Alliance :

"Une stratégie de développement de ville est définie comme un processus orienté vers l'action, développé et soutenu par la participation, afin de promouvoir une croissance équitable dans les villes et leurs régions environnantes et améliorer la qualité de vie de tous les citoyens. La SDV aide les villes à intégrer une approche de développement stratégique et une perspective à long terme dans leur planification urbaine. Avec une SDV, les villes vont au-delà de la planification autour du cycle politique à court terme ou du cycle de financement des bailleurs de fonds pour envisager où elles devraient se situer dans 20 ou 30 ans et les mesures à prendre pour atteindre ces objectifs. L'idée sous-jacente de la SDV est que des interventions stratégiques bien positionnées, bien ciblées, publiques, privées et de la société civile peuvent changer de manière significative la voie de développement d'une ville et améliorer ses performances."¹⁶⁶.

L'apparition de la planification stratégique des villes comme nouvel instrument dans les modes de faire l'urbain en Tunisie sous ce vocable de Stratégie de Développement de ville (SDV) s'inscrit parfaitement dans ce contexte.

Conclusion du chapitre

La planification stratégique des villes a suscité des débats dans la littérature d'experts et d'organisations internationales ainsi que dans les recherches scientifiques. Les travaux sur lesquels nous nous sommes appuyés tout le long de ce chapitre montrent que cette notion a engagé des recherches dans les sciences économiques (Zagame, 1993), les sciences de gestion (Favoreux, 1998 et 1999) ou encore les sciences politiques (Jobert,

¹⁶⁵ www.medcities.org

¹⁶⁶ www.citiesalliance.org (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

1994 ; Pinson, 2002) et parfois plus précisément dans l'étude de l'administration publique (Charest, Larivière, Lemire & Martel, 2011). Dans la recherche en urbanisme, comme l'a montré notre travail dans ce chapitre, l'étude de la planification stratégique des villes a été marquée par les travaux d'Ascher (1992 et 1995), Bouinot & Bermils (1999), Demesteere & Padioleau (1991), durant les années 1990' et ceux, plus récents, de Motte (2005), Linossier (2006), Douay (2007), Albrechts (2004, 2010 et 2015) durant les années 2000' pour ne citer que quelques uns.

En nous appuyant sur ces réflexions sur la généalogie de la planification stratégique des villes, malgré les diversités des travaux, nous avons pu dégager des convergences sur les origines de cette notion et les principaux jalons qui ont marqué ces évolutions. En effet, notre analyse a permis de démontrer la continuelle diffusion de la planification stratégique des villes tant du point de vue géographique que du point de vue des domaines de sa mise en application et que c'est dans le cadre de cette extension que s'inscrit l'apparition des SDV en Tunisie.

Du point de vue géographique, après son apparition aux Etats-Unis et sa diffusion en Europe, c'est avec sa mondialisation que la planification stratégique des villes a été introduite en Tunisie. Du point de vue de sa mise en application, notre travail sur la généalogie de la planification stratégique des villes a montré, qu'après le secteur militaire et celui des entreprises privées, la planification stratégique s'est étendue à partir des années 1980' à l'action urbaine des collectivités locales à travers d'abord "une première génération" "classique" et ensuite un deuxième "modèle interactionniste" et "collaboratif". La convergence de ce dernier avec les nouvelles démarches mises en avant à Rio 92' et à Istanbul en 1996 a conduit des organisations internationales à prôner la planification stratégique des villes et à la diffuser dans le reste du monde et notamment dans les pays du sud. C'est dans le sillage de l'engagement de ces organisations internationales dans l'action urbaine de ces pays que la planification stratégique des villes a été introduite en Tunisie.

Arrivé à ce stade de notre travail, l'étude de la généalogie de la planification stratégique des villes et sa place dans les débats nous permet de développer notre problématique. Partant du constat déjà évoqué dans les débats sur les modèles et les formes d'évolutions de la planification stratégique des villes, le positionnement de notre thèse se situe dans l'analyse de la transition entre la planification classique déjà en place et l'arrivée de la planification stratégique. Il ne s'agit pas d'étudier les instruments de planification au regard de leurs différences. Il s'agit de questionner l'apparition et la construction d'un urbanisme "interactionniste" et "collaboratif" et ce qui en découle en changement de pratiques dans le cadre d'un mode de faire l'urbain déjà existant. Les dimensions "interactionniste" et "collaborative" justifient également d'interroger dans notre thèse l'apparition et la construction de la planification stratégique des villes au regard du contexte politique tunisien dans la mesure où ces interactions et ces collaborations des acteurs ne peuvent être comprises qu'en les situant dans le contexte national de la transition démocratique de la Tunisie qui prône l'ouverture et la participation de nouveaux acteurs et en particulier la société civile.

Conclusion de la première partie

Dans cette première partie, nous avons étudié l'urbanisme tunisien déjà en place afin d'y situer l'apparition des SDV en Tunisie.

Pour cela, nous avons commencé par expliquer le paysage théorique de cet urbanisme de la Tunisie, les instruments et les acteurs qu'il mobilise et l'architecture institutionnelle dans laquelle il se déploie. Notre travail nous a permis de comprendre les rapports institutionnels des acteurs impliqués qui reflètent une centralisation qui se perpétue et une action municipale encore limitée.

Sur la base de ce travail, nous avons, par la suite, étudié la mise en pratique de l'urbanisme tunisien à travers l'utilisation concrète de ses instruments et les interactions de ses protagonistes tels qu'ils sont appliqués dans différentes situations d'actions de la production urbaine qu'on a choisi d'étudier à Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. Ces analyses nous ont permis de confirmer la domination des municipalités par les institutions de l'Etat central qu'exprime le paysage théorique de l'urbanisme de la Tunisie tout en révélant des décalages entre la conception théorique des modes de faire la ville et leurs mises en œuvre pratiques. Les situations d'actions étudiées à Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba ont montré les effets de la politisation de la production urbaine et les pratiques opportunistes de ses protagonistes sur les dysfonctionnements d'une action urbaine laissant très peu de place à une gouvernance locale et une démocratie participative.

En délimitant de la sorte les contours de l'urbanisme tunisien, tant dans sa conception théorique que dans sa mise en pratique, nous avons pu dans cette troisième partie mettre à l'épreuve nos hypothèses de travail. Notre travail sur la généalogie de la planification stratégique des villes nous a permis de situer notre thèse par rapport aux débats sur le passage d'un urbanisme classique déjà en place vers les nouveaux modèles et les nouvelles formes d'évolution apportées par cette planification stratégique. C'est en continuité avec ce débat que nous envisageons dans notre thèse l'arrivée des SDV en Tunisie et leur introduction dans l'urbanisme de ce pays.

Deuxième partie :

**Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba : lorsque
l'urbanisme tunisien inaugure et se lance
dans des SDV internationalisées**

Chapitre 4 :

Les quatre processus de planifications stratégiques : Conditions d'initiation, dispositifs organisationnels et genèses

Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba sont les quatre premières villes tunisiennes qui se sont engagées dans des planifications stratégiques en Tunisie. Dans ce qui suit, nous allons décortiquer les quatre processus à travers trois angles de vue. Nous allons d'abord retracer les conditions dans lesquelles ont été déclenchés chaque cas. Ensuite, nous allons examiner les structures chargées de la conduite des quatre planifications. Enfin, nous allons relater la genèse des quatre processus. Nous avons choisi d'étudier les quatre cas transversalement à travers ces trois angles de vues.

I. Les conditions d'initiation des quatre processus

1. La SDV de Tunis : L'inauguration d'un nouvel instrument de planification en Tunisie

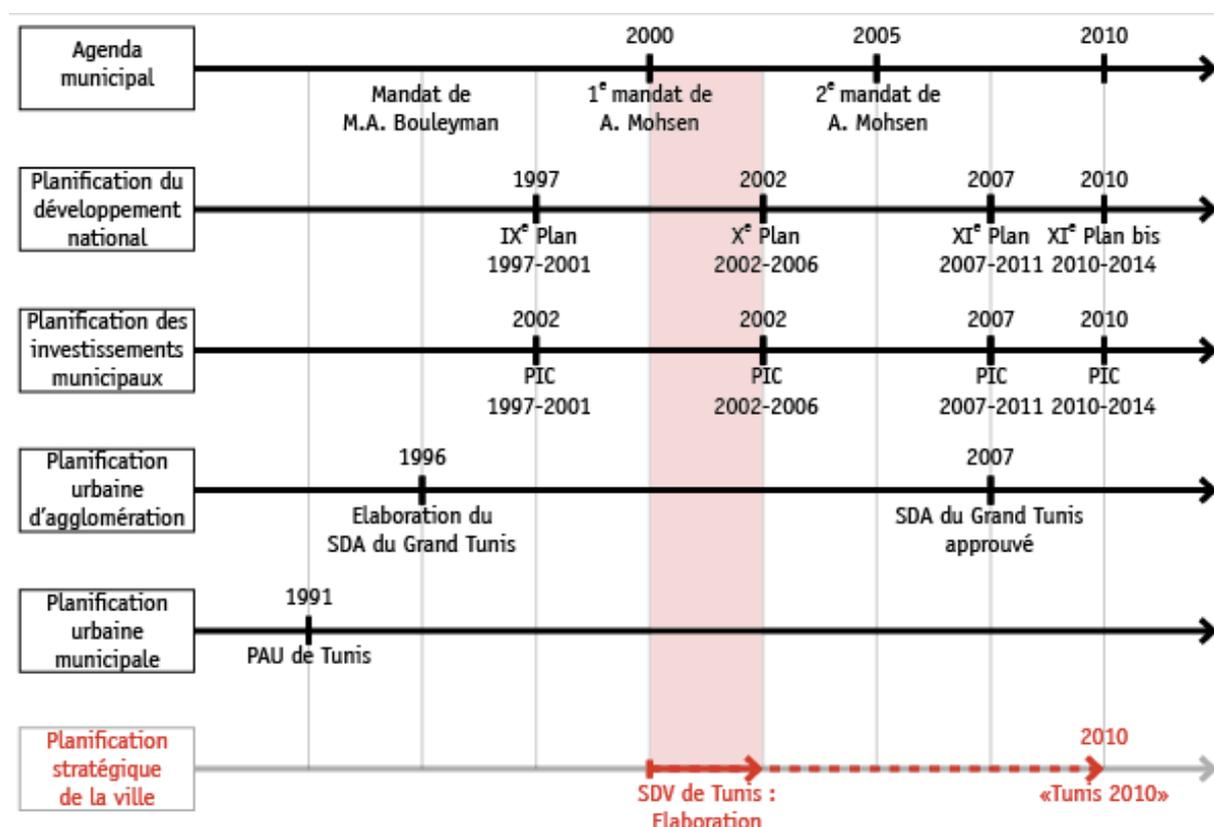
En 1999, la Conférence des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH) à travers le PGU a entamé l'identification d'un ensemble de villes dans le monde pour leur apporter un appui financier et technique dans l'élaboration de projets pilotes de planifications stratégiques. Grâce à sa présidence de la Fédération nationale des villes tunisiennes (FNVT) qui à cette époque a assuré la mise en œuvre du PGU en Tunisie, le maire de Tunis, Mohamed Ali Bouleymane, prend connaissance de l'initiative du PGU. Il a été séduit par le concept et a donné son accord pour l'engagement de la municipalité de Tunis dans cette expérience. Se lance alors l'étape préliminaire de préparation et de montage. Mais avec l'arrivée du mandat de Mohamed Ali Bouleymane à terme, le lancement officiel du processus a dû attendre l'arrivée du nouveau Conseil municipal. C'est ainsi que l'année suivante, en fin 2000, s'inscrivant en continuité avec l'intérêt porté par son prédécesseur au processus, le nouveau maire, Abbès Mohsen¹⁶⁷, a signé la convention du lancement de la SDV de Tunis avec le CNUEH.

¹⁶⁷ Le parcours de Abbas Mohsen révèle à quel point cet homme politique a été impliqué dans l'action publique locale et à laquelle il continue aujourd'hui à porter un grand intérêt. Abbas Mohsen a été à deux reprises gouverneur de Tunis et président du District de Tunis

Par ailleurs il est important de préciser que ceci a été fait sous les encouragements de membres influents de l'Association tunisienne des urbanistes (ATU). Parmi eux, nous citons Henda Gafsi, qui a été la coordinatrice du PGU et Abdelkader Baouendi, qui a été très actif dans d'autres programmes internationaux. Ces deux experts ont eu l'occasion de travailler avec Abbès Mohsen dans le District de Tunis (DT)¹⁶⁸.

Alors que le Plan d'aménagement urbain (PAU) de Tunis date de 1991 et le Schéma Directeur d'Aménagement (SDA) du Grand Tunis est en cours d'élaboration depuis 1996, la ville de Tunis s'implique dans un nouvel instrument de planification inédit. L'élaboration du processus a été prévue pour la période entre 2000 et 2002 de façon à articuler sa mise en œuvre avec le Plan d'investissement communal (PIC) 2002-2006 et d'un point de vue plus large, le X^e Plan de développement national (voir figure 4.1 ci-dessous).

Figure 4.1 : Mise en contexte de la SDV de Tunis



Elaboration : DEROUICHE Belghith

en 1978 et 1986. Il a également été à la tête de la DGCL dans les années 1980' avant de devenir le maire de Tunis entre 2000 et 2010. Après le printemps arabe, contrairement à la majorité des politiciens du régime de Ben Ali, Abbas Mohsen a poursuivi un engagement dans l'action politique. En 2014, il s'est présenté aux élections législatives. En 2012, il a écrit son premier livre "Servir, mémoires désabusées d'un commis de l'État. Tunisie 1971-2011" avant de publier, en 2016, son deuxième ouvrage "Les Gouverneurs". Aujourd'hui, il mène une activité dans la société civile et où il est membre de l'association Forum de l'Académie Politique qui a été fondée en 2013 et dont le champ d'action est la démocratie, la bonne gouvernance et la collaboration entre les autorités publiques et la société civile.

¹⁶⁸ Durant les années 1970' et 1980', lorsque Henda Gafsi et Abdelkader Baouendi ont travaillé dans le District de Tunis, Abbas Mohsen, en tant que gouverneur de Tunis, en a assuré la présidence du conseil d'administration.

2. La SD du Grand Sfax : un processus né de l'abandon de l'expérience tunisoise

En 2002, le ralentissement du processus tunisois et les perspectives limitées de sa poursuite dans la durée¹⁶⁹, a fait émerger chez des membres de l'ATU l'idée de dupliquer l'expérience à Sfax. Riadh Haj Taieb, originaire de la ville de Sfax et qui a été un cadre au ministère de la planification et du développement chargé des PIC, grâce à sa fonction de secrétaire général de l'ATU, a pu suivre de près la SDV de Tunis¹⁷⁰. Avec l'appui de Henda Gafsi et Abdelkader Baouendi, il est allé susciter l'intérêt des responsables municipaux sfaxiens pour engager la ville dans une planification stratégique. C'est ainsi que le maire de Sfax Mohamed Haj Taieb a donné son accord pour se lancer dans l'expérience.

Par la suite, les membres de l'ATU ont présenté à la CNUEH la motivation des responsables municipaux sfaxiens pour le processus. L'organisation internationale a saisi l'opportunité. Après l'échec de l'expérience tunisoise¹⁷¹, aussi bien pour l'ATU que pour l'organisation internationale, il s'agissait de se donner une deuxième chance pour réussir à implanter ce nouvel outil de planification en Tunisie. L'organisation internationale a accepté d'appuyer l'expérience sfaxienne, mais a privilégié une planification à l'échelle de l'agglomération. C'est là que les membres de l'ATU se sont orientés vers une autre échelle institutionnelle qui est celle de l'autorité régionale. Leurs notoriétés d'experts impliqués dans des programmes internationaux leur ont permis d'obtenir l'adhésion du gouverneur qui les a appuyés pour mobiliser les autres municipalités du Grand Sfax aux côtés de la municipalité-centre. C'est ainsi que la SD du Grand Sfax a été lancée dans le cadre du PGU en regroupant les municipalités de Sfax, Sakiet Ezzit, Chihia, Sakiet Eddaier, Gremda, El Ain et Thyna. Cet appui s'est effectué à travers la FNVT et l'ATU qui ont constitué "les institutions tunisiennes de tutelle de ce projet"¹⁷².

Le processus a été lancé en 2002. Aligné avec les mandats des maires des sept municipalités, l'étape de l'élaboration, la SD du Grand Sfax 1, a eu lieu entre 2002 et 2005 et l'étape de la mise en œuvre, la SD du Grand Sfax 2 a eu lieu entre 2005 et 2010. La fin de cette dernière a été suivie par le printemps arabe. A son démarrage, la SD du Grand Sfax est venue s'ajouter aux documents de planifications institutionnels nouvellement mis au point à l'échelle de l'agglomération. En effet, quelques années avant le lancement du processus, l'agglomération sfaxienne s'est dotée du SDA du Grand Sfax en 1998. D'un autre côté, au moment du démarrage de la planification stratégique, les municipalités du Grand Sfax ont été sur le point ou venaient de réviser leurs PAU (voir figure 4.2 ci-dessous).

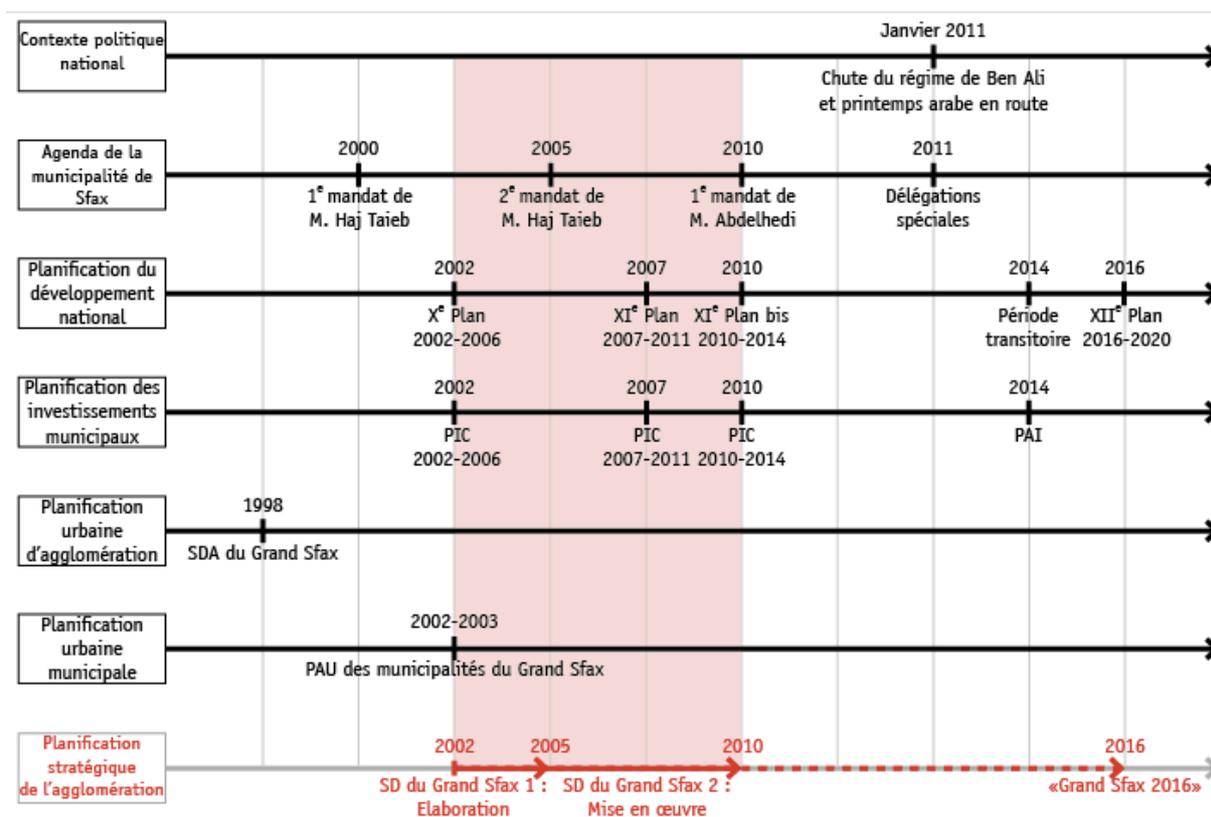
¹⁶⁹ Nous reviendrons plus en détail sur ça dans l'étude de la genèse des quatre processus ci-dessous.

¹⁷⁰ Plus tard, Riadh Haj Taieb a été engagé dans la municipalité de Sfax en tant que directeur des services techniques, poste qu'il continue à occuper jusqu'à aujourd'hui.

¹⁷¹ Nous reviendrons plus en détail sur ça dans l'étude de la genèse des quatre processus ci-dessous.

¹⁷² BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik & VERDEIL Eric, 2013, Sfax, laboratoire de développement durable en Tunisie, Environnement urbain, Volume 7, page 89.

Figure 4.2 : Mise en contexte de la SD du Grand Sfax



Elaboration : DEROUICHE Belghith

3. La SDV de Sousse : une municipalité de plus en plus engagée dans la coopération internationale

Depuis les années 2000', la division de la coopération internationale de la municipalité de Sousse a été de plus en plus active dans la conduite de projets en partenariat avec des acteurs internationaux. Cette activité a été encore plus intense depuis 2011 et notamment dans le cadre de collaborations avec le réseau de villes méditerranéennes Medcities (voir tableau 4.1 ci-dessous). C'est dans ce contexte que la SDV de Sousse a été lancée avec l'appui de cette organisation méditerranéenne.

Tableau 4.1 : Projets lancés par la municipalité de Sousse dans le cadre des coopérations internationales

Projet	Contenu	Date de lancement	Principaux partenaires internationaux
PDU : Plan de déplacement urbain	Elaboration du PDU de Sousse	2002	Agence Espagnole de Coopération Internationale
Projet Jeunes sur la piste du patrimoine mondiale	Sensibilisation des jeunes sur la valeur du patrimoine à travers le jumelage d'écoles	2004	Organization of World Heritage Cities

Projet de remise en état des murailles de la médina de Sousse	Travaux de sécurisation et d'entretien d'un tronçon de 650 mètres du chemin de ronde des murailles de la médina de Sousse pour l'ouvrir au public	2006	Municipalité de Boulogne-Billancourt
Programme national de requalification urbaine. Composante "quartiers anciens"	Mise en valeur d'un parcours dans la médina par la réhabilitation de la voirie, les réseaux et les façades des habitations	2008	AFD
GODEM : Gestion Optimisée des Déchets en Méditerranée	Gestion des déchets de construction et des déchets verts	2011	Medcities
RAMUD : Réseau d'action en matière de mobilité urbaine durable	Mise en place d'un observatoire local des déplacements urbains durables à Sousse	2011	Medcities
USUDS	Elaboration d'une SDV	2012	Medcities
MED-3R : Plateforme stratégique euro-méditerranéenne pour une gestion adaptée des déchets	Renforcer la gouvernance de la gestion des déchets	2012	Medcities
Projet pilote de lutte contre l'échec scolaire à l'école Kheireddine Bacha de Sousse	Cours de soutien, activités culturelles et amélioration de l'infrastructure de l'école.	2013	Medcities
Bureau des réclamations dans la ville de Sousse	Mise en place d'une structure de prise en charge et de traitement des plaintes des habitants de Sousse	2013	Municipalité de Braunschweig
MADEL : Municipalité pour l'Articulation et le Développement de l'Economie Locale	Promotion des produits du terroir	2013	Arc Latin
CES-MED	Plans d'action en faveur de l'énergie durable : PAED	2013	UE

Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données : municipalité de Sousse et Medcities.

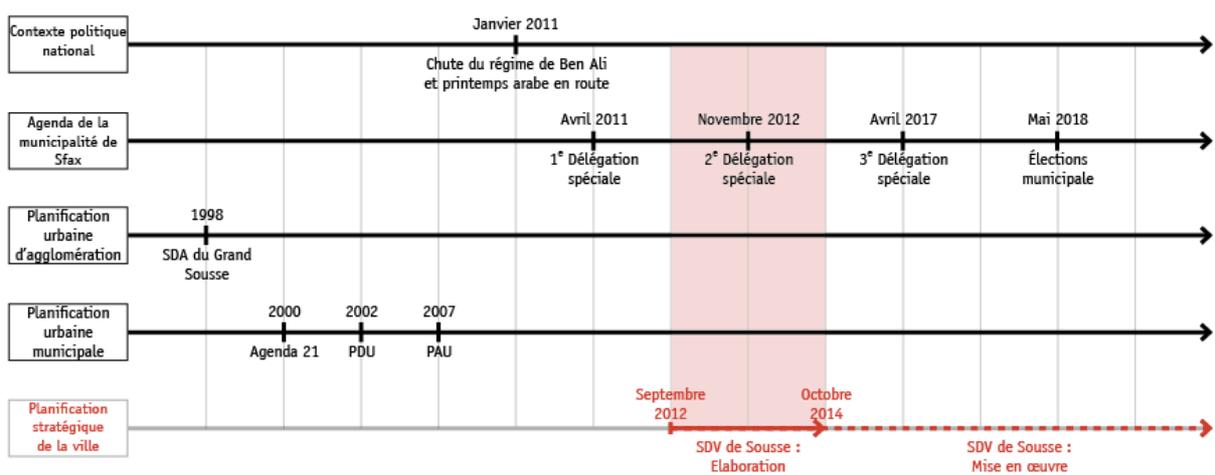
Medcities a organisé, en mars 2011, avec la Ville de Barcelone, l'Aire Métropolitaine de Barcelone et le CMI la conférence "Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée : Contexte, Enjeux et Perspectives". Dans le sillage de cette conférence, le programme Urban Sustainable Development Strategies in the Mediterranean (USUDS) a été mis en place et déployé entre octobre 2011 et juillet 2014. L'une des actions principales pour la mise en œuvre de ce programme a été l'initiation de trois processus de planification stratégique dans des villes

méditerranéennes. Suite au lancement d'un appel à candidature, la ville de Sousse, déjà membre du réseau Medcities, a été sélectionnée avec Saida au Liban et Larnaca en Chypre pour démarrer l'élaboration de stratégies de villes.

Par ailleurs, la SDV de Sousse s'est déroulée dans les conditions très spéciales du printemps arabe. Depuis son lancement, le processus a connu trois délégations spéciales. Au lendemain de la chute du régime de Ben Ali, une délégation spéciale présidée par Khaled Haj Ali et composée d'acteurs influents de la société civile locale a été placée à la tête de la municipalité. C'est à cette époque qu'ont eu lieu le montage et la préparation du processus par Medcities et la municipalité ainsi que la signature de la convention de l'initiation de la SDV de Sousse en septembre 2012. Par la suite, en novembre 2012, dans le sillage de la nouvelle vague des délégations spéciales survenues à l'échelle nationale, une nouvelle équipe municipale présidée par Mohamed Mokni et constituée par des représentants des partis politiques a été nommée à la tête de la municipalité de Sousse. C'est sous cette délégation spéciale que s'est déroulée l'élaboration de la planification. Enfin, en avril 2017, une autre délégation spéciale présidée par le délégué de Sousse a été placée dans la municipalité jusqu'à la tenue des élections municipales en mai 2018.

En outre, la SDV de Sousse est venue s'ajouter au paysage des instruments de planifications déjà en place dans la ville. A l'échelle de l'agglomération, Sousse est dotée depuis 1998 du SDA du Grand Sousse. Pour ce qui est de la planification de l'usage du sol, en 2007 une révision du PAU a été approuvée. Enfin, dans les années 2000', la municipalité s'est engagée dans deux processus de planification faiblement institutionnels. L'Agenda 21 de la ville de Sousse a été impulsé dans le cadre d'une politique nationale de l'Etat central. Le Plan des déplacements urbains (PDU) a été lancé dans le cadre d'une coopération internationale (voir figure 4.3 ci-dessous).

Figure 4.3 : Mise en contexte de la SDV de Sousse



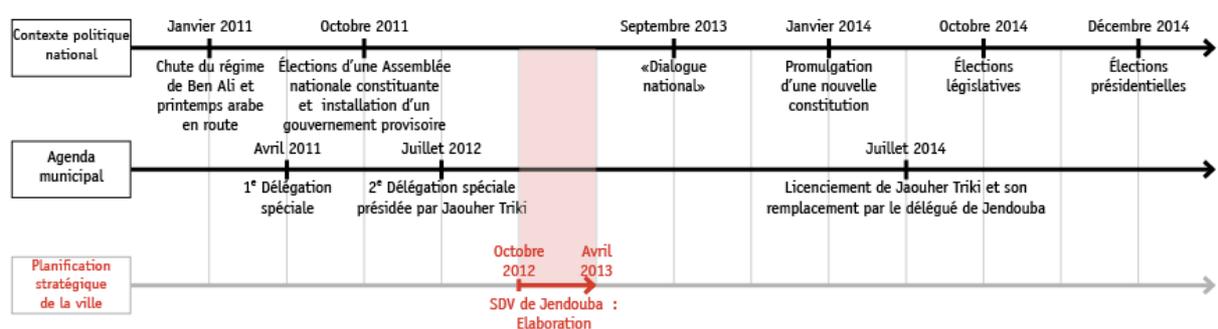
Elaboration : DEROUICHE Belghith

4. La SDV de Jendouba : un processus initié par une association tunisienne et une fondation allemande dans un contexte d'instabilité politique

L'ATU a joué un rôle principal dans l'initiation de la SDV de Jendouba. Dans le cadre de ses activités, au lendemain du printemps arabe, l'association a organisé un cycle de formation dans des municipalités dans la région de Nabeul au nord-est du pays. En continuité, l'ATU a voulu capitaliser ce travail en amorçant des planifications stratégiques dans les villes de cette région. Pour cela, l'association a sollicité l'appui financier de la Fondation allemande Hans Siedel avec laquelle elle collabore depuis plusieurs années. La fondation accepte l'idée, mais son territoire d'intervention privilégié est le nord-ouest du pays. D'autant plus que Jamil Haidar, représentant de la fondation allemande, grâce à ses origines jendoubiennes, a pris connaissance de la motivation de la délégation spéciale nouvellement nommée pour lancer des coopérations avec des acteurs internationaux et notamment dans des processus de planification. C'est ainsi que l'association et son partenaire allemand ont choisi la ville de Jendouba. L'accord pour l'initiation du processus de planification stratégique s'est concrétisé dans le cadre du séminaire "Quels nouveaux instruments d'urbanisme pour la Tunisie en transition ?" organisé par l'ATU en mai 2012 à la ville de Ain Drahem dans la région de Jendouba. Quelques mois après, en octobre 2012, la convention relative au lancement officiel de la SDV de Jendouba a été signée entre le président de la délégation spéciale Jaouher Triki et l'ATU.

La SDV de Jendouba s'est déroulée aussi dans le contexte très particulier du printemps arabe. Le processus a été lancé à peine une année après la chute du régime de Ben Ali en janvier 2011. Durant son étape d'élaboration, la SDV de Jendouba a eu lieu dans un contexte d'instabilité et notamment politique. A l'échelle nationale, le pays était en pleine transition politique¹⁷³. A l'échelle locale, la conduite de l'action municipale a été marquée par une continuelle précarité (voir figure 4.4 ci-dessous). En effet, au lendemain de la chute du régime de Ben Ali, le Conseil municipal déjà en place a été dissous et remplacé par une première délégation spéciale constituée d'acteurs locaux influents et notamment actifs dans la société civile.

Figure 4.4 : Mise en contexte de la SDV de Jendouba



Elaboration : DEROUICHE Belghith

¹⁷³ Pour plus de détail sur le contexte du printemps arabe en Tunisie, voir le chapitre 1.

Après l'arrivée d'un gouvernement central élu en octobre 2011, une deuxième délégation spéciale dont la composition a été en grande partie représentative des partis politiques au pouvoir a été installée en juillet 2012. Pour sa présidence, c'est Jaouher Triki, l'ancien secrétaire général de la municipalité qui a été choisi. Mais voilà que deux ans après, Jaouher Triki a été démis de ses fonctions en juillet 2014 et remplacé par le délégué de Jendouba Noureddine Meftahi. Ce dernier, à son tour, a laissé sa place à la tête de la municipalité en 2017 au secrétaire général du gouvernorat de Jendouba qui est resté jusqu'aux élections municipales de mai 2018.

5. Les modalités d'introduction des SDV internationales dans le contexte national

A travers nos cas d'étude, force est de constater que l'introduction des SDV en Tunisie se situe à la croisée de deux échelles l'une internationale et l'autre nationale. D'un côté, pour nos quatre cas, le lancement des processus s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de programmes d'organisations internationales qui cherchent directement ou indirectement la diffusion de cet outil. Le rôle des acteurs internationaux impliqués dans nos quatre cas le montre. D'un autre côté, des acteurs nationaux ont constitué de véritables relais pour le déploiement de ces programmes internationaux. Les cas de Tunis, Sfax et Jendouba le montrent clairement et où les professionnels de l'ATU ont joué un rôle clé dans l'arrivée des SDV. Le cas de Sousse, où l'action de certains acteurs municipaux a été déterminante dans l'initiation du processus, l'illustre aussi.

L'arrivée des SDV en Tunisie vient donc clairement s'inscrire dans l'introduction d'un nouveau modèle de planification urbaine conçu à l'international. Cette introduction a été portée par les acteurs nationaux en réaction aux modes de faire déjà en place et les dysfonctionnements qui y sont liés. D'appartenance plus ou moins technique, les auteurs nationaux de cette introduction (professionnel, agents municipaux, etc.) ont fait valoir le caractère technique des SDV et qui a constitué un vecteur non-négligeable pour que ces instruments de planification stratégique s'introduisent dans le paysage tunisien de l'action urbaine.

II. Les structures chargées de l'élaboration des quatre processus

1. La SDV de Tunis : Des "instances de concertation-décision" assistées par des experts

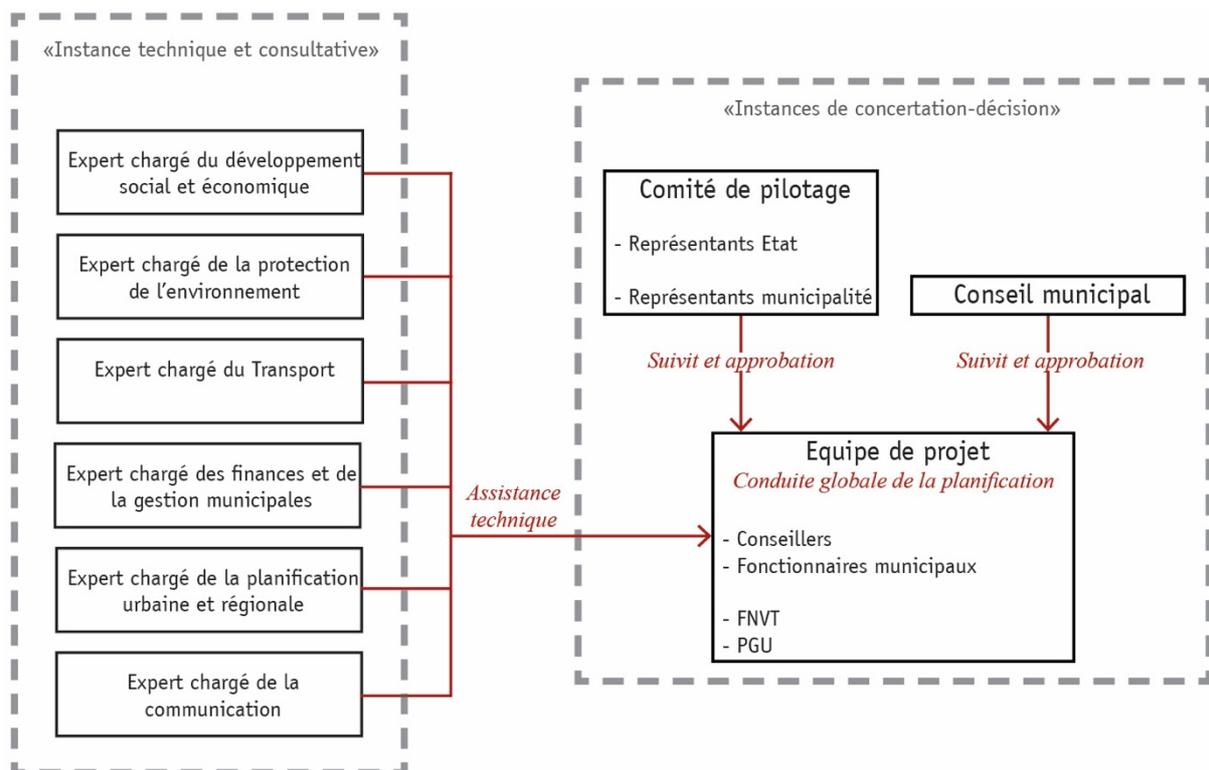
Pour l'élaboration de la SDV de Tunis, une structure composée de quatre entités principales a été mise en place. Elle comprend une équipe de projet, le Conseil municipal, un comité de pilotage et une équipe d'experts. Les trois premières, toutes présidées par le Maire de l'époque, ont formé des "instances de concertation-décision"¹⁷⁴. Les experts ont constitué une "instance technique et consultative"¹⁷⁵ (voir figure 4.5 ci-dessous). L'équipe de projet est constituée de conseillers, de fonctionnaires municipaux issus

¹⁷⁴ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 131.

¹⁷⁵ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 131.

principalement des directions à caractère technique et celles à caractère administratif et financier¹⁷⁶ et des représentants de la FNVT et du PGU. Cette équipe a été au cœur du dispositif. Elle a assuré la conduite globale de la planification. En effet, "L'équipe de projet assure la coordination de toutes les activités liées à la SDV et fournit un secrétariat (...). L'une de ses tâches principales était d'assurer la cohésion des groupes de travail et de fournir une synthèse de leurs travaux."¹⁷⁷. L'équipe de projet a été assistée, au niveau technique, par six experts nationaux. Chaque expert a été chargé d'un domaine thématique. Il s'agit du Développement économique et social, Protection de l'environnement, Transport, Finances et gestion municipale, Planification urbaine et régionale et Communication. Chacun des six experts a assuré la coordination des groupes de travail du domaine thématique dont il est en charge. Dans le cadre de leurs rôles dans le processus, ces experts ont assuré la rédaction des notes techniques, les rapports de synthèse, etc. Enfin, deux entités ont été chargées du suivi et de l'approbation du travail de l'équipe de projet. D'un côté, le Conseil municipal et d'un autre côté, un comité de pilotage regroupant des représentants de la municipalité (Conseillers et fonctionnaires) et des représentants d'institutions étatiques. La première est une "basic decision making organ"¹⁷⁸ alors que la deuxième est une "enlarged decision-making body"¹⁷⁹.

Figure 4.5 : La structure chargée de l'élaboration de la SDV de Tunis



Elaboration : DEROUICHE Belghith

¹⁷⁶ Pour le cas de Tunis, nous n'avons pas pu identifier avec précision les directions municipales qui ont été mobilisées dans le processus.

¹⁷⁷ Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT), 2001, Tunisia City Development Strategy Report, page 8. (Traduction personnelle du texte original en anglais).

¹⁷⁸ Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT), 2001, Tunisia City Development Strategy Report, page 7.

¹⁷⁹ Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT), 2001, Tunisia City Development Strategy Report, page 7.

Au-delà de cette architecture de la structure chargée de l'élaboration de la planification, dans la pratique, certains protagonistes ont été plus ou moins actifs que d'autres. En dehors du maire, le conseil municipal a été très peu impliqué dans le processus. Du côté du personnel municipal, seule Latifa Bouslema, à la tête de la direction de la propreté, a été particulièrement impliquée dans le processus et dans une moindre mesure Hmida Omrani et Saïd Allegui respectivement à la tête de la direction de l'urbanisme et la direction de la voirie. Toutefois, dans l'ensemble, le personnel municipal est resté en retrait par rapport au processus en raison de son manque de disponibilité. A cette époque, la municipalité de Tunis a été fortement engagée dans le projet du réaménagement du centre de la ville de Tunis qui a été réalisé entre décembre 2000 et juillet 2001 et qui s'inscrivait dans le cadre de l'organisation des jeux méditerranéens qui ont eu lieu en septembre 2001. Le personnel municipal a été affecté en priorité à ce projet et n'a pas pu être bien impliqué dans la SDV de Tunis (FNVT, 2001, page 8) ce qui révèle entre autre le caractère secondaire accordé par le personnel municipal au processus de planification stratégique. Cette carence a été palliée par certains experts qui ont mené dans le processus des activités qui dépassent les missions dont ils ont été en charge. Henda Gafsi et Abdelkader Baouendi, qui ont joué un rôle déterminant dans l'initiation du processus, en plus de leurs missions d'expertise dans l'assistance technique à l'équipe de projet, ont contribué également dans la conduite et l'organisation générale de la planification.

2. La SD du Grand Sfax : Une organisation dynamique et évolutive en raison de l'étalement du processus dans le temps

Dans la SD du Grand Sfax, une structure a été mise en place pour se charger de l'élaboration de la planification¹⁸⁰. Cette structure a comporté trois entités principales. Un comité de pilotage, un comité de suivi du projet (appelé également équipe de projet) et des commissions thématiques (appelées également groupes de travail) (voir figure 4.6 ci-dessous). Ces entités n'ont pas été figées durant le déroulement du processus surtout avec la poursuite de ce dernier sur environ huit ans. Le comité de pilotage et le comité de suivi du projet ont eu un fonctionnement dynamique avec à la fois une entité élargie et une entité restreinte. Pour les deux comités, l'entité élargie s'est réunie dans les moments forts du processus. En revanche, le comité restreint a assuré un suivi plus régulier.

Le comité de pilotage a été présidé par le maire de la municipalité de Sfax. Le comité restreint a été composé des sept maires des municipalités du Grand Sfax. A ces derniers, dans le comité élargi, se sont ajoutés des acteurs issus de sphères différentes. Cela concerne les conseillers municipaux dont les présidents des commissions thématiques. A cela s'ajoutent également des fonctionnaires municipaux dont principalement le secrétaire général, le directeur des affaires municipales, le directeur des études et le directeur de l'environnement. Au niveau des institutions étatiques cela concerne des représentants de ministères (le

¹⁸⁰ Dans notre travail, la reconstitution de cette structure s'est faite en croisant plusieurs sources. Ceci nous a permis de dégager certaines entités, leurs missions et leurs positionnements dans le reste de la structure. En revanche, pour d'autres entités, nous étions confrontés à des appellations différentes et des missions imprécises voire contradictoires. Ceci serait dû aux évolutions qu'a connues cette structure et qui sont liées à l'étalement du processus dans le temps.

ministère de l'intérieur, le ministère de l'agriculture, le ministère de l'environnement, le MEH, etc.). Au niveau des organisations de la société civile cela concerne la FNVT, l'ATU et d'autres structures associatives. Enfin, des représentants de l'Université de Sfax et des experts ont également fait partie du comité de pilotage élargi. Dans la SD du Grand Sfax, en assurant le suivi et l'approbation du contenu de la planification, "le comité de pilotage se réunit périodiquement pour superviser la stratégie et pour en apprécier la progression. Il assure une information des principaux protagonistes dans la stratégie et il permet leur engagement pour la réussite de la stratégie. Il désigne les experts susceptibles d'apporter leur assistance aux commissions ou au comité de projet et valide les travaux qui sont lancés dans le cadre de la stratégie"¹⁸¹.

Le comité de suivi du projet dans sa version restreinte a comporté les sept maires des municipalités du Grand Sfax, un représentant du ministère de l'intérieur, la FNVT, l'ATU, des experts et les six élus qui ont présidé les commissions thématiques. A ces derniers, dans le comité élargi, viennent s'ajouter d'autres acteurs municipaux (conseillers et fonctionnaires) et des représentants d'autres ministères. Dans la SD du Grand Sfax, en assurant la supervision du travail des commissions thématiques, cette équipe du projet "est responsable de la conduite de la SDGS. Elle suit l'évolution des différentes étapes et la progression des travaux qui sont lancés dans le cadre de la stratégie"¹⁸².

Les commissions thématiques ont été chargées de la conduite technique de la planification. Leurs compositions et leurs fonctionnements ont évolué entre la SD du Grand Sfax 1 et la SD du Grand Sfax 2. Durant la SD du Grand Sfax 1, six commissions thématiques ont été mises en place. Ce sont les commissions Transport et circulation, Jeunesse, Développement économique et social, Développement urbain et gestion municipale, Environnement et enfin Culture, Communication et relations avec les médias. Chaque commission est présidée par un conseiller (appelé également chef de commission) et comporte une équipe technique locale constituée de fonctionnaires municipaux. Dans la conduite technique de la planification, les six commissions ont bénéficié d'un soutien intellectuel et notamment d'un encadrement méthodologique de la part de plusieurs intervenants. Il s'agit d'experts nationaux dont la plupart sont des professionnels de l'urbanisme de l'ATU, des universitaires de l'Université de Sfax et des experts internationaux de l'APUR, la GIZ et Medcities.

Les six commissions de la SD du Grand Sfax 1 ont été remplacées, durant la SD du Grand Sfax 2, par de nouvelles commissions. Ce sont les commissions Schéma de gestion intégrée de la zone côtière sud de Sfax, Renforcement de la gouvernance locale, Stratégie de développement local du Grand Sfax, Promotion de l'emploi dans le Grand Sfax, Zones urbaines populaires du Grand Sfax, Observatoire de développement durable du Grand Sfax, Amélioration des transports en commun dans le Grand Sfax et Clusterisation de la filière tourisme de santé. Dans chaque commission, les équipes techniques locales constituées de fonctionnaires municipaux et appuyées par des experts ont laissé la place à des bureaux d'études privés pour assurer la conduite technique de la planification. A la différence de la SD du Grand Sfax 1 où la supervision du travail des commissions a directement été assurée par le comité de suivi du projet, dans la SD du Grand Sfax 2, cette

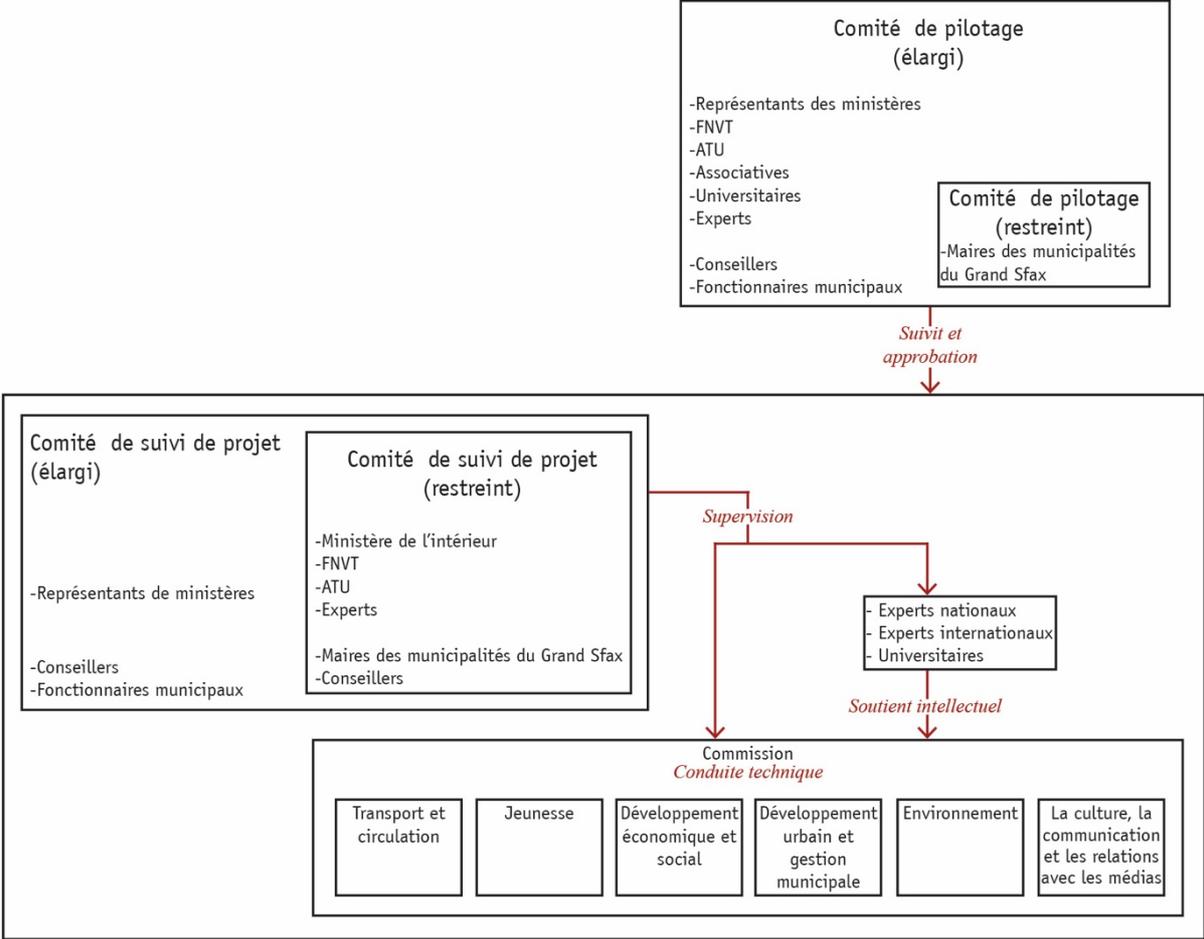
¹⁸¹ Stratégie de développement de la ville de Sfax (SDGS), 2010, Page19.

¹⁸² Stratégie de développement de la ville de Sfax (SDGS), 2010, Page19.

supervision a été assurée par l'intermédiaire d'un coordinateur. Cet expert local a été chargé de coordonner le travail des commissions et plus particulièrement les études menées par les bureaux d'études privés (voir figure 4.6 ci-dessous).

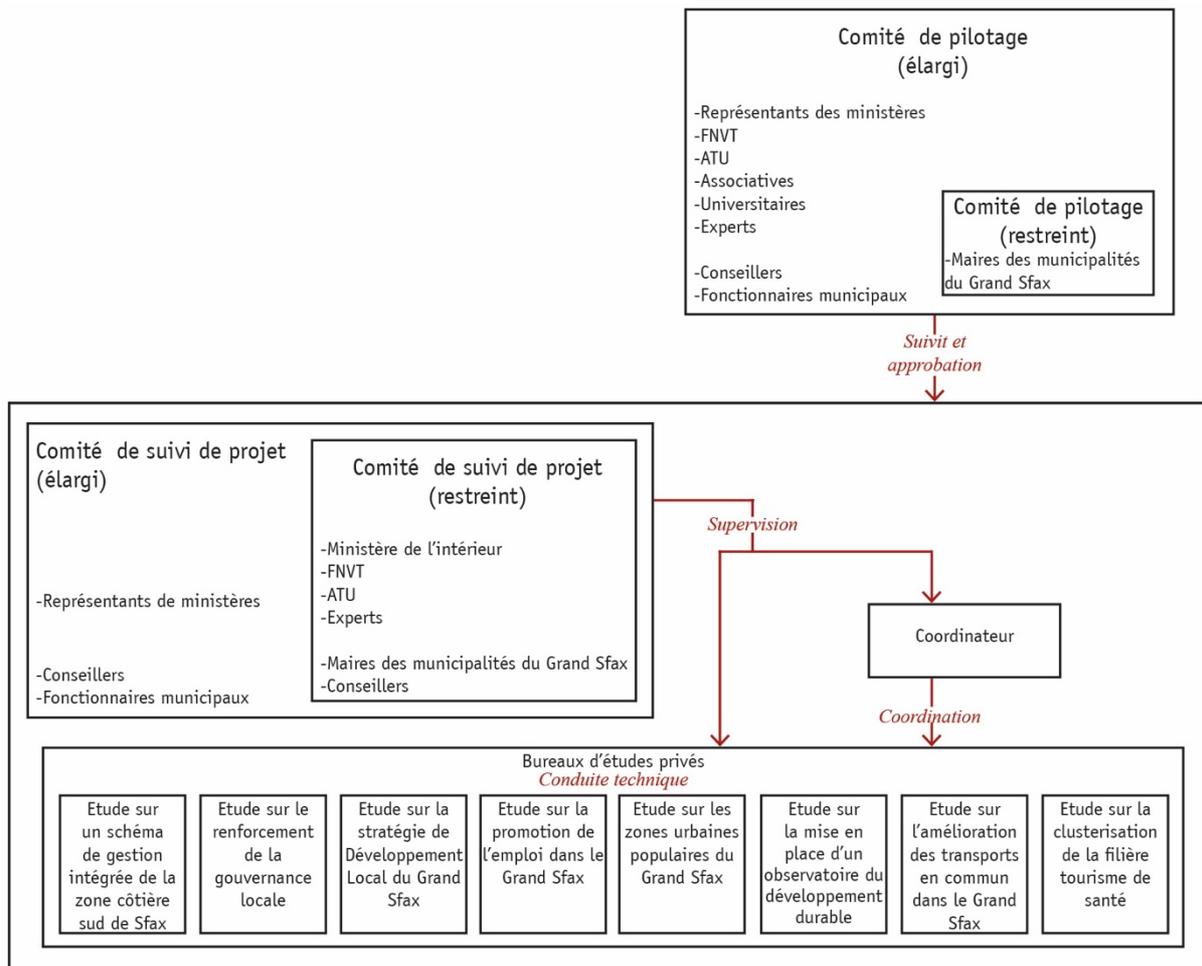
Sans que ça soit à travers une entité formelle, l'organisation générale du processus a été assurée par deux élus à savoir le maire adjoint Ahmed Rekik et le conseiller municipal chargé de la coopération internationale Faycel Sallemi. De son côté, Riadh Haj Taieb, le directeur général des services techniques de la municipalité de Sfax et l'un des initiateurs de la SD du Grand Sfax a été l'un des fonctionnaires municipaux les plus actifs dans le processus. Non seulement il a été membre de certaines entités de la structure chargée de l'élaboration de la planification, mais également il a contribué à la conduite générale du processus.

Figure 4.5 : La structure chargée de l'élaboration de la SD du Grand Sfax 1



Elaboration : DEROUICHE Belghith

Figure 4.6 : La structure chargée de l'élaboration de la SD du Grand Sfax 2



Elaboration : DEROUICHE Belghith

3. La SDV de Sousse : l'expertise nationale et internationale sous une gestion municipale

Dans la SDV de Sousse, la structure chargée de l'élaboration de la planification a comporté quatre entités principales. Un comité de gestion et une équipe technique locale ont constitué le noyau dur de la structure auquel s'ajoutent un comité de pilotage et un expert international (voir figure 4.7 ci-dessous).

Le comité de gestion est constitué de deux entités municipales à savoir la division de la coopération internationale et la direction des affaires financières. Ce comité a "veiller au bon déroulement"¹⁸³ du processus. Il a été "chargé de la gestion administrative et financière du projet et de suivi des différentes activités. Il a également pour rôle d'assister l'équipe technique"¹⁸⁴. Le rôle de ces deux entités municipales dans le processus semble le résultat d'une implication de fait dictée par les caractéristiques mêmes de la SDV de Sousse. L'idée de départ a été de mobiliser le directeur de l'urbanisme pour assurer la coordination globale

¹⁸³ Ville de Sousse, 2014, Stratégie de Développement de la Ville de Sousse, Plan Stratégique de Développement, page 9.

¹⁸⁴ Ville de Sousse, 2014, Stratégie de Développement de la Ville de Sousse, Plan Stratégique de Développement, page 9.

de la SDV de Sousse. Mais les caractéristiques administratives et financières du processus ont pris le dessus sur le côté technique. En effet, le processus a été lancé dans le cadre de la coopération internationale. Ensuite, le projet intègre une composante de financement étranger d'envergure. Ces deux faits ont positionné le directeur de la coopération internationale, Khaled Ben Abdesslem, et la directrice des affaires financières, Kamilia Hmila, comme les deux fonctionnaires municipaux les plus à même de s'occuper de la gestion quotidienne du projet. En outre, dans la pratique, ces deux fonctionnaires municipaux ont été particulièrement actifs dans le processus. Au delà de leurs rôles dans la gestion administrative et financière, ils ont fortement contribué, parfois de manière informelle, dans la conduite globale du processus.

Le comité de pilotage est constitué de treize membres représentants de structures ou de secteurs influents à Sousse. Il s'agit d'acteurs issus des institutions publiques, du milieu universitaire, de la société civile, etc. Le comité de pilotage est certes présidé par le président de la délégation spéciale. Cependant, dans la pratique, ce dernier a été très peu actif dans le comité. La présidence du comité de pilotage par le président de la délégation spéciale a relevé plus de la symbolique que de l'engagement concret. Ce comité s'est réuni périodiquement durant l'élaboration du processus pour assurer le suivi et l'approbation du travail de l'équipe technique locale.

Tableau 4.2 : Composition du comité de pilotage de la SDV de Sousse

Présidence	Municipalité de Sousse	Président de la Délégation Spéciale de Sousse
Directions Régionales	Direction du Développement Régional	Le Directeur Régional
	Direction Régionale de l'Équipement	Le Directeur Régional
	Direction Régionale de l'Environnement et du Développement Durable	Sous-Directeur à l'environnement
Représentations des Ministères	Agence de Promotion de l'Industrie et de l'Innovation	Le Directeur
	Office National du Tourisme Tunisien	Le Commissaire Régional
	Chambre de Commerce et d'Industrie du Centre	Le Directeur
Université	Faculté des Sciences Economiques et de G	Le Doyen
	Faculté de Droit et de Sciences Politiques	Le Doyen
Société Civile	Union Tunisienne de l'Industrie du Commerce et de l'Artisanat	Le Président Régional
	Représentant des Urbanistes	Urbaniste
	Représentant de la Jeunesse	Membre associatif
	Représentant de la Culture	Spécialiste Culture

Source : Ville de Sousse (2014, page 9)

Pour la conduite technique de la planification, la municipalité a contracté une "équipe technique locale" composée de cinq experts et un coordinateur. Cette équipe, ni complètement externe à la municipalité tels un bureau d'étude privé et ni complètement interne, a été une entité ad hoc et qui a été hébergée par la municipalité. "L'équipe technique locale est principalement chargée de : Elaborer le pré-diagnostic. Identifier les acteurs du territoire et leurs prérogatives. Elaborer et rédiger les documents de travail. Organiser la participation et animer les réunions de concertation. Synthétiser l'information. Rédiger les rapports finaux à

chaque étape"¹⁸⁵. Ces experts sont respectivement spécialisés dans l'économie, la sociologie, l'environnement, la gouvernance et l'urbanisme.

En expliquant comment ces experts ont été choisis, l'un des protagonistes de la SDV de Sousse raconte que le profil de jeunes diplômés a été privilégié pour capitaliser une expertise dans la planification stratégique des villes. D'après le directeur de la coopération internationale de la municipalité de Sousse entre 2000 et 2015 et qui est aussi membre du comité de gestion de la SDV de Sousse entre 2012 et 2014 :

"on s'est dit pourquoi ne pas imaginer un autre type de montage avec une équipe homogène qui sera proche au niveau de l'âge et au niveau de l'expérience. On a fait les termes de référence de sorte qu'on écarte les personnes expérimentées. Par rapport aux notes, ceux qui avaient de l'expérience étaient presque pénalisés. Quelqu'un qui arrive avec une grande expérience ou à la retraite ne va pas être recruté. On recherche des profils bien déterminés. Des jeunes avec leur première ou deuxième expérience professionnelle (...) et aussi, on recherche un bénéfice en terme de formation puisque former des bureaux d'études ça nous paraissait moins utile du point de vue éthique. C'est-à-dire que ce bureau d'étude on va lui donner une compétence dans les SDV pour pouvoir demain vendre son CV plus cher encore. Surtout que dans un contexte de décentralisation, ce besoin là de compétence en SDV va être créé à l'échelle de la planification et l'idéal c'est que demain, les gens qu'on a choisis puissent servir aussi à d'autres villes" (Khaled Ben Abdesslem, entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

Un expert international en planification stratégique, José María Pascual Esteve, a été chargé d'encadrer l'équipe technique locale pour ce qui est de la méthodologie de la planification¹⁸⁶. Ce sociologue et économiste espagnol est fortement impliqué dans le mode de faire la planification stratégique des villes. Il est l'auteur de plusieurs documents à finalités pratique et opérationnelle¹⁸⁷. Il a également été impliqué dans de multiples stratégies de villes en Espagne (Malaga, Séville, Valence, etc.) et également en Amérique Latine (Bogota et Medellin en Colombie, Guadalajara et Puebla au Mexique, Juiz de Fora et Belo Horizonte au Brésil, etc.). Devenu consultant auprès de Medcities, il a été missionné par l'organisation méditerranéenne d'abord dans la planification stratégique de Tétouan au Maroc et ensuite recommandé par Medcities dans le processus soussien où il a été chargé de "définir la méthodologie de travail. Assister les équipes du projet dans la mise en place de la participation. Suivre le bon déroulement du processus. Vérifier la bonne application des méthodes. Participer à la validation technique des documents"¹⁸⁸. Dans la pratique, cet encadrement technique a été effectué à travers une série d'ateliers de formation qui ont eu lieu de manière ponctuelle et repartis sur la

¹⁸⁵ Ville de Sousse, 2014, Stratégie de Développement de la Ville de Sousse, Plan Stratégique de Développement, page 10.

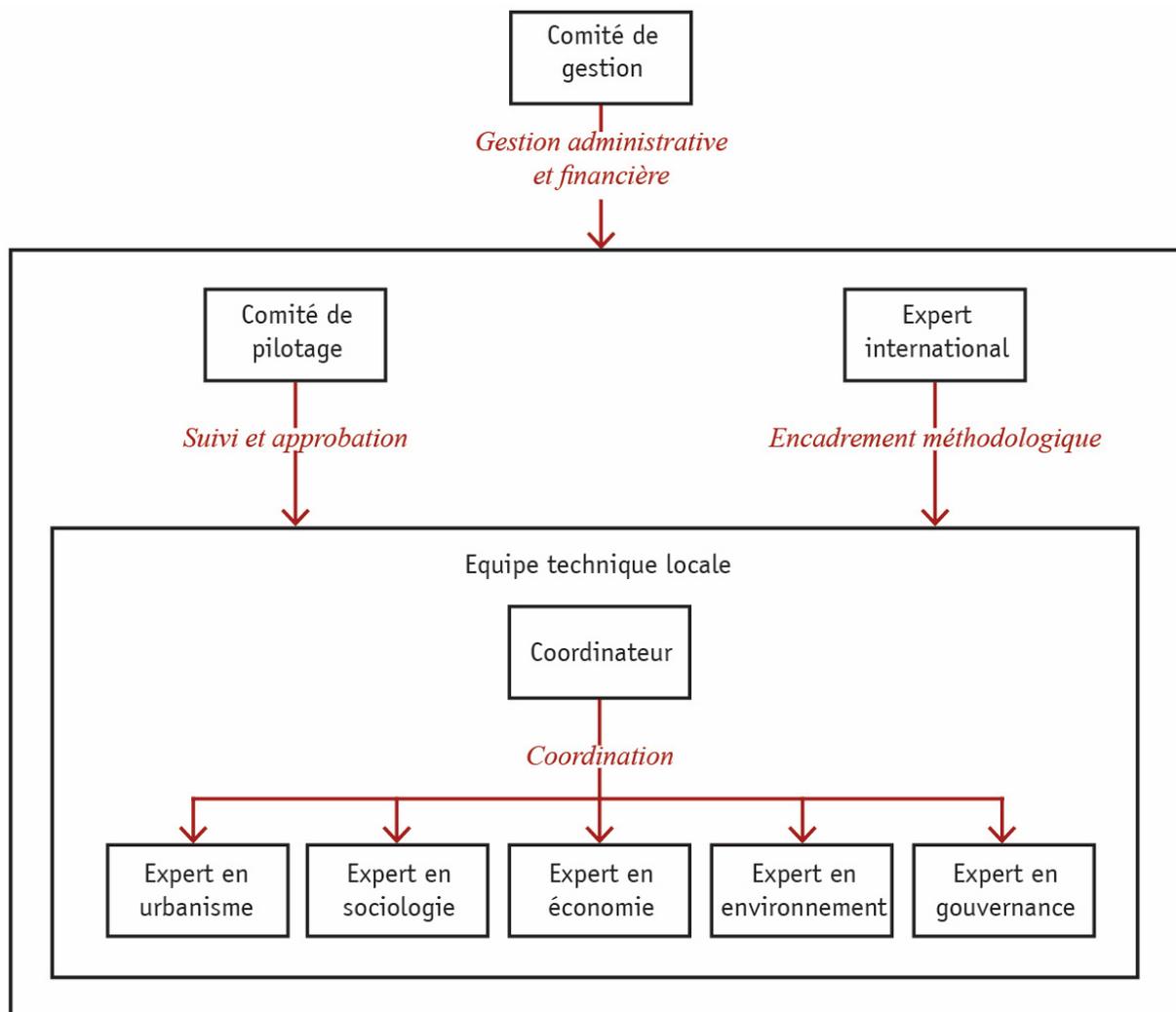
¹⁸⁶ Les échanges que j'ai eus avec Pascual Esteve dans le cadre de la SDVS étaient très utiles. Grâce à ma maîtrise de la langue espagnole, j'ai eu la chance d'avoir avec lui des conversations personnelles "en off" qui étaient pour moi une source riche en information non seulement sur la SDVS, mais également sur la planification stratégique des villes en général.

¹⁸⁷ Pour plus de détails sur ces publications, voir bibliographie.

¹⁸⁸ Ville de Sousse, 2014, Stratégie de Développement de la Ville de Sousse, Plan Stratégique de Développement, page 11.

durée de l'élaboration de la planification entre 2012 et 2014. Même si elles étaient destinées essentiellement à l'équipe technique locale, ces formations, de part leur originalité par rapport à l'action municipale en place, ont suscité l'intérêt de certains acteurs municipaux. C'est ainsi que le conseiller municipal chargé de la coopération internationale et le directeur de la protection de l'environnement ont été présents dans ces formations.

Figure 4.7 : La structure chargée de l'élaboration de la SDV de Soussse



Elaboration : DEROUICHE Belghith

La constitution de cette structure n'a pas été figée d'un seul coup et au même moment. Dans la mesure où il a assuré le montage et la préparation du processus, le comité de gestion a été installé bien avant le lancement officiel de l'élaboration. Le comité de pilotage, quant à lui, s'est constitué quelques mois après le début de l'élaboration de la planification. Les organisateurs de la SDV de Soussse se sont appuyés sur la mise en route concrète du processus comme un argument de taille pour convaincre les acteurs de faire partie du comité de pilotage. Enfin, pour l'équipe technique locale, l'ambition de disposer des cinq experts et du coordinateur dès le lancement du processus et pendant toute la durée de l'élaboration de la planification s'est heurtée à

quelques imprévus. L'expert en sociologie n'a pu intégrer l'équipe que plusieurs mois après le début de l'élaboration. A l'origine de ce retard, une pénurie dans ce domaine de compétence. La coordinatrice initialement engagée dans l'équipe a quitté le processus quelques semaines après son lancement et elle n'a été remplacée qu'après plusieurs mois. Pendant les derniers mois de l'élaboration de la planification, des problèmes de rémunérations ont entraîné l'abandon de certains experts. A un moment donné, l'équipe technique locale n'a comporté que le coordinateur et l'experte en environnement¹⁸⁹.

4. La structure bipolaire chargée de l'élaboration de la SDV de Jendouba

Le dispositif chargé de l'élaboration de la SDV de Jendouba a été constitué de deux structures principales qui se sont en quelque sorte réparti toutes les tâches nécessaires à la conduite du processus. Il s'agit d'un comité de pilotage et d'une équipe d'experts (voir figure 4.8 ci-dessous).

Le comité de pilotage de la SDV de Jendouba a été composé de huit membres avec des représentants de la délégation spéciale, des représentants d'institutions publiques et des membres indépendants¹⁹⁰. Le comité de pilotage a fonctionné à travers trois commissions. Il s'agit de la commission Urbanisme et environnement, la commission Economie et développement et la commission Société, culture et communication. Dans le processus, ce comité a été chargé de plusieurs aspects. Il s'agit de missions en rapport avec la conduite du processus. Cela concerne le suivi de la planification et l'approbation de son contenu ainsi que la communication extérieure du processus. En outre, le comité de pilotage a été également chargé de certains aspects techniques du processus tels que la "création des groupes de travail"¹⁹¹, la "sélection des thématiques prioritaires à traiter"¹⁹² ou encore de "permettre une consultation et une concertation permanente entre les acteurs et les parties prenantes à la démarche de la stratégie"¹⁹³.

L'équipe technique est essentiellement composée des experts de l'ATU. A sa tête, en tant que chef de projet, Sami Yassine Turki, qui a été à l'époque le Président de l'association. Ce dernier est un acteur incontournable du mode de faire et de penser l'urbain en Tunisie. En effet, Sami Yassine Turki est fortement actif aussi bien dans l'expertise que dans la recherche urbaine. Parallèlement à une activité d'enseignant à l'Institut Supérieur

¹⁸⁹ Pendant notre mission d'expertise durant la conduite technique de l'élaboration de la SDV de Sousse, nous avons pu observer de l'intérieur ces difficultés. En effet, dès le début, pour l'équipe technique et moi, il y avait systématiquement plusieurs semaines de retard dans la rémunération de notre prestation. La situation s'est aggravée encore plus durant la deuxième année du processus où nous n'étions pas payés pendant plusieurs mois. En réponse à nos réclamations, les responsables municipaux, avec à leur tête le président de la délégation spéciale, c'est le motif du blocage au niveau de l'Etat central qui revient continuellement. En l'absence de perspective de réelles issues, certains experts de l'équipe technique ont commencé à se désengager progressivement du processus pour finir par l'abandonner complètement. C'est dans ces conditions que l'élaboration de la SDV de Sousse s'est terminée tant bien que mal.

¹⁹⁰ A titre d'exemple, un architecte indépendant et un instituteur ont fait partie du comité de pilotage de la SDV de Jendouba.

¹⁹¹ ADHADHI Rafika, 2013, Stratégie de développement de la ville de Jendouba, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme national en urbanisme et aménagement (DNUA), Institut Supérieur de Construction et d'Urbanisme (ISCU), page 24.

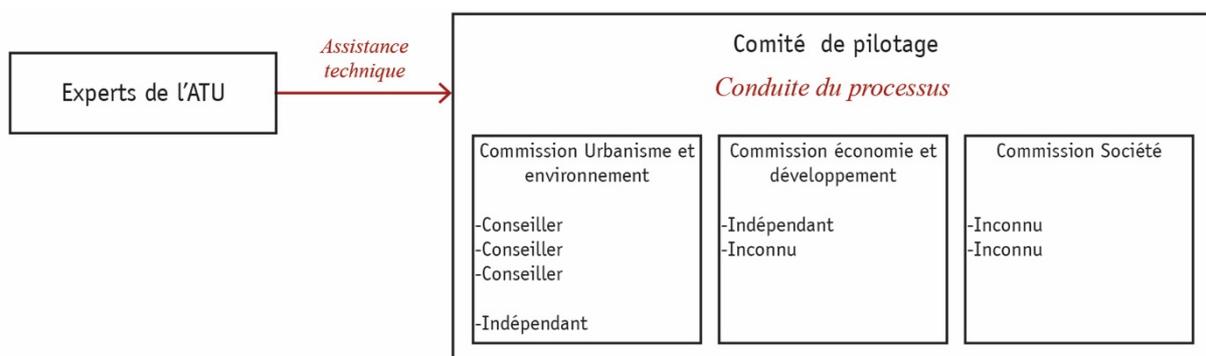
¹⁹² ADHADHI Rafika, 2013, Stratégie de développement de la ville de Jendouba, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme national en urbanisme et aménagement (DNUA), Institut Supérieur de Construction et d'Urbanisme (ISCU), page 24.

¹⁹³ ADHADHI Rafika, 2013, Stratégie de développement de la ville de Jendouba, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme national en urbanisme et aménagement (DNUA), Institut Supérieur de Construction et d'Urbanisme (ISCU), page 24.

des Technologies de l'Environnement de l'Urbanisme et de Bâtiment (ISTEUB)¹⁹⁴, il est aussi consultant auprès de l'antenne tunisienne de l'organisation néerlandaise le Centre de développement international pour la gouvernance locale innovante (CILG-VNGI). Même s'ils ont contribué à la conduite du processus d'un point de vue générale à côté du comité de pilotage, Sami Yassine Turki et le reste des experts de l'ATU ont été principalement chargés de l'aspect technique du processus et notamment la méthodologie de la planification.

En dépit de ce schéma de la structure chargée de l'élaboration de la planification, dans la pratique, Fathi Jarrai, conseiller municipal, et Jawhar Marzouki, adjoint au maire, ont été très actifs dans la conduite du processus en général.

Figure 4.8 : La structure chargée de l'élaboration de la SDV de Jendouba



Elaboration : DEROUICHE Belghith

5. Prédominance du caractère municipal et technique des structures

A la lumière des structures chargées de l'élaboration des quatre processus, force est de constater que les SDV se positionnent au niveau des municipalités et, à la différence de la pratique de l'urbanisme déjà existante, ces SDV se placent non pas dans les scènes décisionnelles habituellement stratégiques mais plutôt à côté des institutions et des organes de décision déjà en place.

Les entités chargées dans la conduite générale du processus (pilotage, gestion administrative et financière, etc.) font intervenir principalement les différents niveaux des acteurs municipaux avec aussi bien des maires et des conseillers que des directeurs de services municipaux. En revanche, les institutions habituellement impliquées dans les processus décisionnels de la fabrication urbaine ne sont que représentées parfois sans réelle intervention concrète. En effet, à titre d'exemple, les ministres et les gouverneurs qui sont stratégiquement placés dans les scènes décisionnelles de l'action urbaine sont faiblement présents voire inexistant dans les structures chargées de l'élaboration des quatre processus et souvent ce ne sont que leurs représentants qui ont été engagés dans ces structures.

¹⁹⁴ En Tunisie, l'Institut Supérieur des Technologies de l'Environnement de l'Urbanisme et du Bâtiment est en Tunisie l'équivalent de l'Ecole d'urbanisme de Paris.

Par ailleurs, les structures chargées de l'élaboration des quatre processus montrent le maintien du caractère technique de la planification urbaine. En effet, on l'a vu, dans les quatre cas, à côté des entités chargées dans la conduite générale du processus, les structures comportent des entités dédiées à la conduite technique. Ces dernières, on l'a vu aussi, mobilisent des professionnels et des experts de la ville.

III. L'organisation des quatre processus

Du point de vue du déroulement du processus, la planification stratégique des villes "s'organisant selon un même schéma cyclique et séquentiel, la démarche stratégique urbaine vise à partir d'un diagnostic interne et externe de la ville à formuler une stratégie globale et à sélectionner les moyens de sa réalisation"¹⁹⁵. Dans le même ordre d'idées, et en s'appuyant notamment sur l'expérience pionnière de San Francisco, le travail de Demesteere & Padioleau (1991, pages 28-29) expliquent le déroulement du processus.

Encadré 4.1 : Le déroulement de l'élaboration d'une planification stratégique de ville

Il s'agit de fournir à partir d'une série d'indicateurs socio-démographiques (pyramide des âges, niveaux d'instruction, migrations), économiques (répartition par secteurs, taux de syndicalisation, taux de chômage, etc.), physiques (climat, accès, etc.), politiques (tendances et attentes des citoyens, rapports avec la capitale, etc.) des images globales du futur de la collectivité grâce à la mise en rapport des indicateurs. Les indicateurs de synthèse, diachroniques et comparatifs qui sont élaborés sont interprétés dans un langage de contrainte et d'opportunités. Par exemple, si la présence d'une main d'œuvre peu qualifiée réduit l'attrait d'une ville (contrainte), elle lui donne l'occasion d'entreprendre des politiques de formation (opportunité). Ces images globales permettent de sélectionner quelques problèmes prioritaires, souvent controversés et perçus comme déterminants, key issues. Au terme de sa radiographie, San Francisco retient quatre problèmes (logement, finances, transports, développement économique). Memphis, plus ambitieuse, y ajoute le cadre de vie, la criminalité, l'aménagement urbain. L'équipe stratégique s'efforce ensuite d'assigner des missions à l'action publique pour s'attaquer aux problèmes ainsi définis : il s'agit de donner de ces problèmes des formulations très générales susceptibles de recueillir l'acquiescement d'un très grand nombre de citoyens. San Francisco, par exemple, formule le problème du logement en ces termes : "Promouvoir une offre de logement favorable à la bonne santé économique et à la qualité de vie de San Francisco". Puis l'analyse externe étudie les variables de l'environnement de la collectivité eu égard à leurs impacts potentiels sur les problèmes. Dans l'ensemble ces facteurs ne sont pas sous le contrôle direct des acteurs locaux car il s'agit de dispositions législatives et réglementaires, changements sociaux, politiques, techniques, démographiques. L'analyse externe conduit à établir des matrices accompagnées de notes d'explication croisant deux dimensions : les probabilités d'occurrence des facteurs et l'intensité des impacts. Cinq phénomènes principaux influenceront la situation du logement à San Francisco : la déréglementation bancaire, l'arrivée de nouveaux produits financiers, l'évolution

¹⁹⁵ FAVOREUX Christophe, 1998, De l'aménagement du territoire à la gestion stratégique des villes : étude de l'évolution des méthodologies de planification urbaine dans une perspective de comparaison public-privé, VIIème congrès de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), Université de Louvain-la-Neuve, page 9.

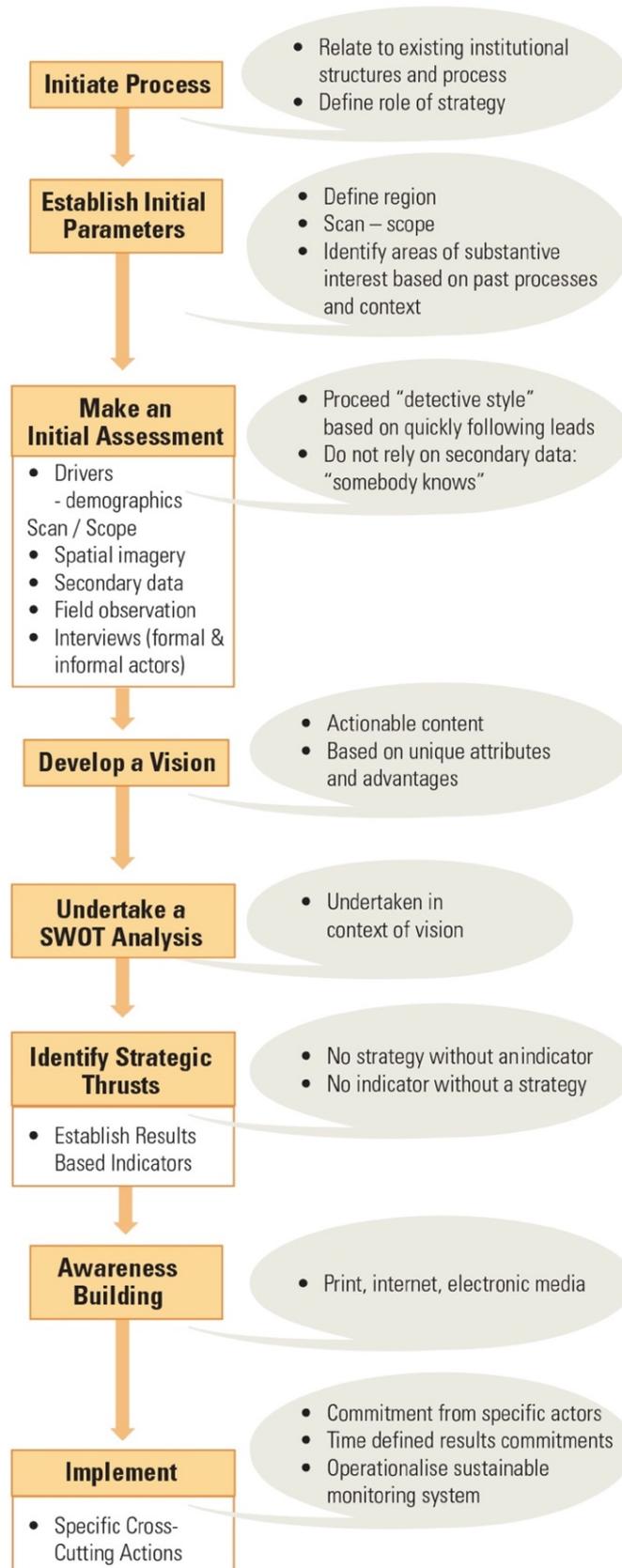
des taux d'intérêt, le "baby boom", l'évolution des préférences des consommateurs (locataires et acheteurs). Le plan d'action concrétise et détaille les options stratégiques retenues en allouant les ressources nécessaires (personnel, budgets). La mise en œuvre d'une planification stratégique lie étroitement celle-ci avec le cycle budgétaire. Cette pratique familière à certaines entreprises permet de guider les décisions budgétaires et de suivre le déroulement du plan. Une démarche similaire s'applique aux responsables de la mise en œuvre : les projets individuels des cadres et des employés s'intègrent aux politiques mises en œuvre grâce à la direction par objectifs. Dans ces circonstances, le contrôle et l'évaluation d'une politique s'effectue naturellement par l'intermédiaire d'un double réglage dû au cycle budgétaire et à la direction par objectifs, sauf événements imprévus traités par des audits de contrôle et d'évaluation dont les avis permettront d'éclairer les décideurs. Ceux-ci sont supposés d'accord entre eux, ce qui conduit à limiter la prise en compte des différents partenaires de l'action.

Source : Demesteere & Padioleau (1991, pages 28-29)

Ce débat dans la communauté scientifique a servi de base pour la littérature à finalité pratique et opérationnelle. En effet, avec l'intérêt porté par les organisations internationales à la planification stratégique des villes depuis les années 1990', des guides sur le déroulement de ces processus ont été mis au point par ces organisations et dans lesquels des cadres normatifs sur les étapes du processus ont été élaborés. Les travaux tels que "Guide to City Development Strategies : Improving Urban Performanc" (Cities Alliance, 2006) destiné aux villes des pays en développement qui envisagent de s'engager dans une planification stratégique ou encore "Guide pour l'élaboration des Stratégies de Développement des Villes : Horizons pour une nouvelle génération de villes méditerranéennes" (Lehnam & Tebbal, 2011) en sont une illustration.

Nos quatre cas d'études s'inscrivent en continuité avec ce débat. En les regardant de plus près, les quatre processus de planification s'organisent tous en trois grandes étapes. Une étape de montage et de préparation du processus, une étape d'élaboration du plan stratégique et une étape de mise en œuvre de la planification. Dans les quatre processus, les étapes d'élaboration ont été conduites en quatre phases et où chaque processus commence par l'élaboration d'un diagnostic et se termine par une programmation des actions après avoir défini des orientations stratégiques.

Figure 4.9 : Exemples de cadres normatifs des étapes d'un processus de planification stratégique de ville.



Source : Cities Alliance (2006, page 42)

1. La SDV de Tunis : l'interruption de l'élaboration du processus dans sa dernière phase

L'élaboration de la SDV de Tunis a été conduite en quatre phases¹⁹⁶ :

- Phase 1 : "Où en sommes-nous aujourd'hui ?"
- Phase 2 : "Où voulons-nous aller ?"
- Phase 3 : "Quelles sont les questions à aborder en priorité et comment ?"
- Phase 4 : "Quelles actions prioritaires entreprendre pour atteindre nos objectifs ?"

La phase "Où en sommes-nous aujourd'hui ?" a été une phase de diagnostic. Elle a démarré en janvier 2001. Au cours de cette phase, chacun des experts impliqué dans le processus a animé des groupes de travail sur le thème dont il est en charge afin d'établir un état des lieux de la ville de Tunis. Ces groupes de travail ont principalement réuni le personnel municipal, des représentants de ministères et essentiellement deux associations. Pour ces dernières, il s'agit de l'Association tunisienne pour la protection de la nature et de l'environnement (ATPNE) et l'Association de sauvegarde de la médina (ASM) de Tunis. La conduite des groupes de travail s'est poursuivie jusqu'en mai 2001. Par la suite, les experts ont livré le document du diagnostic en juin 2001. Dans ce dernier, en fonction des groupes de travail, certains thèmes ont été confirmés et d'autres ont été reformulés. Ce document du diagnostic a été approuvé par le comité de pilotage en juillet 2001. Cette approbation a marqué la clôture de la première phase et le lancement de la phase suivante.

La deuxième phase "Où voulons-nous aller ?" et la troisième phase "Quelles sont les questions à aborder en priorité et comment ?" ont été destinées à mettre au point le plan stratégique de la SDV de Tunis. Durant ces deux phases et en s'appuyant sur le diagnostic, l'équipe de projet, assistée par les experts, a mené plusieurs réunions qui se sont poursuivies jusqu'en février 2002. Ces réunions ont permis de dégager cinq axes stratégiques. Chaque axe a été décliné en objectifs et actions. En outre, les réunions de ces deux phases ont également permis de définir l'horizon de la planification qui a été formulé sous la forme du slogan "Tunis 2010". Il semble que l'agenda municipal de l'époque aurait influencé la définition de cet horizon. La perspective de 2010 coïncide avec l'accomplissement du maire Abbès Mohsen de son deuxième et dernier mandat (voir figure 4.1 ci-dessus). En dépit de cet horizon, la vision de la SDV de Tunis n'a pas été formulée. En effet, "l'équipe de la SDVT n'a pas pu (ou n'a pas pensé) formaliser cette vision sous forme d'un slogan ou d'un logo. La vision est donc restée implicite, elle apparaît en filigrane des axes stratégiques"¹⁹⁷. Ce travail a été présenté sous forme d'un "Livre Blanc" en mars 2002 lors d'une réunion élargie en présence de différents invités des institutions publiques et a fait l'objet d'une importante couverture médiatique. Au cours de cette réunion, l'horizon "Tunis 2010" et les axes stratégiques ont été approuvés par le Conseil municipal.

Avec cette adoption, la deuxième et la troisième phase ont été finalisées et la quatrième phase "Quelles

¹⁹⁶ La formulation de ce phasage fait écho à la schématisation que font Bouinot et Bermils (1999, page 10) de la démarche stratégique selon trois composantes formulées à travers les trois questions Qui ? Quoi ? et Comment ?

¹⁹⁷ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 132.

actions prioritaires entreprendre pour atteindre nos objectifs ?" a pu être engagée. Au cours de cette dernière phase, il a été prévu de mener une médiatisation de la SDV de Tunis à travers plusieurs supports : "Une campagne de presse sur le plan stratégique et le processus de la SDV de Tunis. Publication et diffusion du plan stratégique. Formation et sensibilisation du personnel municipal au plan stratégique et aux conditions de sa mise en œuvre. Une présentation pour diffuser l'horizon de Tunis 2010"¹⁹⁸. Parallèlement à cela, l'élaboration d'un plan d'action prioritaire 2002-2005 a été entamée. Pour cela, quatre études de préféabilité ont été programmées dans le but de susciter l'intérêt de bailleurs de fonds pour le financement de projets prioritaires. Cependant, ces études n'ont pas vu le jour et l'élaboration de la SDV de Tunis a été interrompue au milieu de l'année 2002. Cette interruption a été causée par deux principales défaillances auxquelles a fait face le processus. La première est en rapport avec le contenu de la planification. Selon le rapport "Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives" la SDV de Tunis fait partie des processus ayant abouti à "des plans d'actions ambitieux qui ne sont adossés à aucune source de financement"¹⁹⁹. La deuxième raison est en rapport avec la démarche du processus en général. Selon le même rapport, "La SDVT a été élaborée en vase clos, dans l'indifférence des autorités locales et du secteur privé et dans le cadre de contraintes institutionnelles (difficulté de mobiliser les différents acteurs publics et privés) et méthodologiques dues à la faible expérience de l'équipe technique"²⁰⁰. En effet, le rapport rajoute que "la démarche pour mobiliser la Société Civile, les universitaires et le monde des affaires n'était pas claire"²⁰¹ et que le processus a été conduit "avec peu de moyens (pas de bureau de la SDVT au sein de la Municipalité"²⁰².

En 2006, avec le démarrage de son deuxième mandat (voir figure 4.1 ci-dessus), la municipalité de Tunis a tenté d'élargir le processus à l'agglomération du Grand Tunis. Le maire Abbès Mohsen s'est activé pour susciter l'intérêt de ses homologues des municipalités environnantes pour intégrer la SDV de Tunis d'autant plus que les villes du Grand Sfax étaient en train de réussir à la faire dans le cadre d'une planification stratégique regroupant sept municipalités. Cependant, cette action s'est avérée un coup fatal à la SDV de Tunis. Le ministre de l'Intérieur de l'époque, Rafik Haj Kacem, qui a été farouchement opposé à toute forme d'intercommunalité qui se fait en dehors de sa supervision notamment à Tunis qui est le centre du pouvoir²⁰³, a donné l'ordre d'arrêter la SDV de Tunis conduisant à l'abandon définitif du processus. Après la dissolution du DT en 1994 pour assurer sa mainmise sur la politique urbaine de la capitale du pays, le pouvoir central a-t-il vu

¹⁹⁸ Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT), 2001, Tunisia City Development Strategy Report, page 9 (Traduction personnelle du texte original en anglais).

¹⁹⁹ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 47.

²⁰⁰ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 56.

²⁰¹ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 133.

²⁰² Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 133.

²⁰³ Avant d'être nommé ministre de l'Intérieur en 2004, Rafik Haj Kacem a été durant les années 1990' le secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur chargé des collectivités locales et où il a œuvré à l'affirmation de la forte tutelle du ministre de l'intérieur sur les régions et les municipalités tunisiennes.

dans la tentative du maire de réunir les municipalités de l'agglomération dans la SDV de Tunis la réapparition d'une nouvelle structure de l'action urbaine locale qui échapperait à son contrôle et qu'il faut faire disparaître?

Tableau 4.3 : La genèse du processus de la SDV de Tunis

Préparation et montage	1999	Mohamed Ali Bouleymane, président de la FNVN et maire de Tunis, accepte d'initier la SDV de Tunis.
	2000	Abbès Mohsen, le nouveau maire de Tunis, signe la convention du lancement de la SDV de Tunis avec le CNUEH.
Étape de l'élaboration	Phase 1 "Où en sommes-nous aujourd'hui ?"	
	De janvier 2001 à mai 2001	Conduite des groupes de travail sur les six thèmes.
	Juin 2001	Livraison du document du diagnostic.
	Juillet 2001	Approbation du diagnostic par le comité de pilotage.
	Phase 2 : "Où voulons-nous aller ?"	
	Phase 3 : "Quelles sont les questions à aborder en priorité et comment ?"	
	De juillet 2001 à février 2002	Définition des axes stratégiques, des objectifs, des actions et de l'horizon "Tunis 2010".
	Mars 2002	Réunion élargie et adoption des axes stratégiques et de l'horizon "Tunis 2010" par le Conseil municipal.
	Phase 4 : "Quelles actions prioritaires entreprendre pour atteindre nos objectifs ?"	
	A partir d'avril 2002	Entame de l'élaboration d'un plan d'action prioritaire : 2002-2005 et programmation de quatre études de préféabilité.
	Milieu de l'année 2002	Interruption de l'élaboration de la SDV de Tunis.
	2006	Arrêt définitif de la SDV de Tunis sous l'ordre du ministre de l'intérieur suite à la tentative de relancer le processus en impliquant les maires des municipalités environnantes.

Elaboration : DEROUICHE Belghith

2. La SD du Grand Sfax : Un processus en deux étapes

a. L'étape de l'élaboration : les temps forts du processus

Dans son étape d'élaboration entre 2002 et 2005, la SD du Grand Sfax 1, le processus a été conduit en quatre phases :

- Phase 1 : "Diagnostic stratégique du développement du Grand Sfax".

- Phase 2 : "Perspectives de développement du Grand Sfax à l'horizon 2016 et la vision".
- Phase 3 : "Les priorités de développement de l'agglomération".
- Phase 4 : "Définition d'une stratégie et d'un plan d'action pour atteindre les objectifs".

Cette élaboration a été marquée par son caractère participatif. Plusieurs acteurs ont été impliqués dans le processus dont notamment le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'environnement, le ministère du développement et le MEH. Les associations locales ont également participé à l'élaboration de la SD du Grand Sfax telles que Union nationale de la femme tunisienne (UNFT), l'Association de protection de la nature et de l'environnement de Sfax (ATPNE)²⁰⁴ et l'ASM de Sfax. Au total, dans l'élaboration du processus, 128 réunions ont eu lieu impliquant 5138 participants²⁰⁵.

La première phase a démarré avec le lancement du processus lors d'une cérémonie officielle le 29 octobre 2002. Durant cette phase, les six commissions thématiques ont mené un diagnostic. Chaque commission a mené des travaux sur la situation de l'agglomération. Cette première phase a débouché sur un rapport de synthèse sur les travaux des six commissions. Celui-ci a été approuvé par les sept conseils municipaux en avril 2004 lors d'une réunion publique.

Les phases "Perspectives de développement du Grand Sfax à l'horizon 2016 et la vision" et "Les priorités de développement de l'agglomération" ont été couplées. Durant ces phases, le processus a été doté du slogan "Grand Sfax 2016" et d'une identité visuelle sous la forme d'un logo. Ces derniers ont servi à la médiatisation du processus notamment à travers les supports de communication installés dans les espaces publics de la ville. En outre, l'objectif de ces deux phases a été de dégager le scénario de développement de la ville. Pour cela, en s'appuyant sur les travaux des commissions de la phase précédente, trois jours d'atelier qui ont eu lieu les 28, 29 et 30 juin 2004 ont constitué le moment fort de ces deux phases. En utilisant l'outil de planification Think Tools, ces ateliers, qui ont réuni les entités de la structure du processus avec différents acteurs de la ville, ont permis de formuler une vision globale et partagée de la planification, de définir les axes stratégiques qui en découlent et les projets qui permettront de les réaliser. Ces résultats ont été formulés et présentés en mars 2005.

Sur la base des projets identifiés, la dernière phase de l'élaboration de la SD du Grand Sfax a été destinée à l'élaboration des fiches de projets où pour chaque projet sont précisés les éléments nécessaires à son exécution (justification, site, description, objectifs, acteurs, planning, coût, etc.). Cette quatrième phase a marqué l'achèvement de l'élaboration de la planification. Le contenu de la SD du Grand Sfax 1 a été formulé

²⁰⁴ L'Association de protection de la nature et de l'environnement de Sfax a toujours milité contre la dépollution de la ville et la fermeture de l'usine de phosphates SIAPE. Durant les années 2000', cette association a été présidée par Ahmed Zghal, ancien maire de Sfax et farouche opposant à la politique de l'Etat qui a entraîné les problèmes de la pollution de la ville.

²⁰⁵ Riadh Haj Taieb. Directeur Général des Services Techniques de la Municipalité de Sfax. Communication dans le séminaire "Réflexion sur l'évaluation et l'actualisation de la stratégie de développement du Grand Sfax" organisé à l'hôtel Thyna à Sfax le 12 mars 2016 par la municipalité de Sfax en partenariat avec Medcities.

dans différents supports médiatiques qui ont servi pour diffuser le processus au grand public (livre, film, dépliant, etc.). Le déroulement de la planification a également été abordé dans la presse nationale²⁰⁶.

Figure 4.10 : Utilisation du logo et du slogan pour la médiatisation du processus dans la ville de Sfax



Source : Municipalité de Sfax

b. L'étape de la mise en œuvre : la poursuite du processus dans la difficulté

Suite à l'étape de l'élaboration, l'étape de la mise en œuvre de la planification a eu lieu de 2006 à 2010. C'est la SD du Grand Sfax 2. Durant cette étape, des études d'opérationnalisation ont été menées. Pour cela, en bénéficiant de soutiens financiers internationaux, des bureaux d'études locaux ont été sollicités. Ces études ont été livrées entre 2010 et 2011.

Depuis, le processus connaît un avancement en dents de scie. En 2010, de nouveaux conseils municipaux se sont succédés à la tête des municipalités du Grand Sfax (voir figure 4.2 ci-dessus). Le nouveau maire de la municipalité-centre, Moncef Abdelhedi et son équipe a, semble-t-il, porté peu d'intérêt à la SD du Grand Sfax. Le portage du processus a donc été affaibli ce qui a entraîné son ralentissement. Cette situation s'est aggravée encore plus en 2011 où au lendemain du printemps arabe les municipalités du Grand Sfax ont fonctionné par une première vague de délégations spéciales. Ces conseils municipaux provisoires ont été chargés de gérer les affaires quotidiennes. Avec cette précarité dans l'action municipale sur fond de contexte politique national instable, la SD du Grand Sfax est quasiment tombée au point mort.

Ce n'est qu'en octobre 2012, avec la mise en place d'une deuxième vague de délégations spéciales soutenues par le gouvernement central que le fonctionnement de la municipalité a connu une certaine stabilité. Mabrouk

²⁰⁶ L'article "La stratégie du développement du Grand Sfax : une véritable réussite" publié le 24 février 2006 dans le quotidien "Le renouveau" en est un exemple.

Kossentini, le nouveau maire de la municipalité-centre et son équipe ont, sous l'impulsion d'acteurs internationaux, entrepris quelques actions qui ont permis de réactiver la SD du Grand Sfax.

La première action est celle du projet Villes pour une nouvelle génération lancé par la Banque Mondiale et le CMI²⁰⁷ dans le cadre duquel trois études ont été élaborées en 2013 et 2014²⁰⁸ pour apporter à la municipalité de Sfax des recommandations pour la mise en œuvre de sa planification stratégique. Ces travaux s'accordent sur l'intérêt de relancer le processus tout en faisant mention des difficultés auxquelles se heurte la SD du Grand Sfax. Les auteurs des études ont également insisté sur la mise en place d'une structure, le Bureau de développement local (BDL), pour se charger de la mise en œuvre de la SD du Grand Sfax.

La deuxième action est celle du Centre de transfert et de connaissance (CTC) de Sfax. Cette structure lancée sous l'impulsion de Medcities a été hébergée dans la municipalité de Sfax entre 2013 et 2016 pour se charger de la diffusion de la planification stratégique dans les villes du Maghreb²⁰⁹. C'est à travers le CTC que la municipalité de Sfax et Medcities ont organisé en mars 2016 le "Séminaire de réflexion sur l'évaluation et l'actualisation de la stratégie de développement du Grand Sfax". Cet évènement s'est déroulé en deux temps. D'abord, des protagonistes du processus dont certains sont des acteurs clé de l'élaboration de la planification ont donné une série d'interventions riches d'enseignements²¹⁰. Ensuite, dans un deuxième temps, des groupes de travail ont été réalisés pour mener des réflexions sur l'avenir du processus et a l'issue desquelles plusieurs pistes ont été formulées. L'actualisation du contenu de la planification, l'extension de son périmètre au-delà du Grand Sfax, la définition d'un nouvel horizon et la mise en place d'une structure pérenne chargée du suivi de la planification ont été les principales propositions.

Après ce séminaire et jusqu'à l'écriture de ces lignes, le processus est à nouveau ralenti et encore une fois en raison de l'agenda municipal. En effet, en avril 2017, l'équipe de Mabrouk Kossentini a été remplacée par une troisième délégation spéciale. Cette dernière, basée sur le critère de la neutralité politique, a été chargée de gérer provisoirement les affaires quotidiennes. En avril 2018, un nouveau conseil municipal est élu à la tête de la municipalité. Dans ce contexte, la SD du Grand Sfax a été mise en veilleuse.

Tableau 4.4 : La genèse du processus de la SD du Grand Sfax

Préparation et montage	Début 2002	Mohamed Haj Taieb, le maire de Sfax, accepte d'initier la SD du Grand Sfax.
	Juin, 2002	Réunion de préparation entre les sept maires du Grand Sfax et le gouverneur.
	Octobre, 2002	Lancement officiel de la SD du Grand Sfax lors d'une réunion publique.

²⁰⁷ L'objectif du projet est d'apporter un soutien aux autorités locales sud-méditerranéennes pour renforcer leurs capacités à gérer le développement de leur ville en s'appuyant sur les cas de Sfax (Tunisie), Saïda (Liban) et Marrakech (Maroc)

²⁰⁸ Ces études sont : Barthel (2013), Mknassi (2014) et EGIS BDPA (2013).

²⁰⁹ Nous reviendrons plus en détail sur le CTC de Sfax dans le chapitre 9.

²¹⁰ A titre d'exemple, nous citons celles de Joan Parpal (ancien secrétaire général de Medcities), Riadh Haj Taieb (directeur général des services techniques de la municipalité de Sfax) ou encore Taoufik Megdiche (coordinateur de la SD du Grand Sfax 2 entre 2007 et 2010 et chargé de la conduite technique du CTC de Sfax entre 2013 et 2016).

: l'étape de l'élaboration de SD du Grand Sfax 1	Phase 1 "Diagnostic stratégique du développement du Grand Sfax"	
	D'octobre 2002 à avril 2004	Travail sur les atouts et les contraintes de l'agglomération abordés sous l'angle des six commissions thématiques.
	Phase 2 "Perspectives de développement du Grand Sfax à l'horizon 2016 et la vision" & Phase 3 "Les priorités de développement de l'agglomération"	
	D'avril 2004 au mars 2005	Deux phases menées simultanément. Définition d'une vision globale des axes stratégiques et d'un plan d'action avec des projets stratégiques.
	Phase 4 "Définition d'une stratégie et d'un plan d'action pour atteindre les objectifs"	
: l'étape de la mise en œuvre de SD du Grand Sfax 2	Etudes d'opérationnalisation	
	2006	Démarrage du projet "Aménagement et protection du littoral Sud" (SMAPIII). Proposition d'inscrire SMAPIII dans la mise en œuvre de la SD du Grand Sfax.
	Mai, 2007	Lancement officiel de la SD du Grand Sfax 2 et signature d'une convention entre les sept municipalités de Grand Sfax et l'Alliance des villes.
	De 2007 à 2010	Élaboration d'études destinées à l'opérationnalisation du plan d'action.
	Depuis 2010	Avancement du processus en dents de scie. La SD du Grand Sfax est tantôt ralentie tantôt réactivée.

Elaboration : DEROUICHE Belghith

3. La SDV de Sousse : un processus toujours à l'œuvre

a. Une élaboration mixant l'expertise et la participation

L'élaboration de la SDV de Sousse a été conduite en quatre phases :

- Phase 1 : Pré-diagnostic
- Phase 2 : Diagnostic
- Phase 3 : Cadre stratégique
- Phase 4 : Plan d'action

Alors que le pré-diagnostic a été un travail purement technique, les trois autres phases ont concilié entre un travail d'experts et une démarche participative. C'est en continuité avec ça que l'activité de l'équipe technique locale a évolué durant les quatre phases de l'élaboration. En effet, au fur et à mesure de l'avancement du processus, le travail d'experts a progressivement laissé la place à un travail de modération des réunions participatives.

La phase du pré-diagnostic s'est étalée sur trois mois. D'octobre 2012 à décembre 2012, les membres de

l'équipe technique locale ont mené des missions d'expertise sur l'état des lieux de la ville en s'appuyant sur les données existantes ainsi que sur des entretiens avec des acteurs ressources de la ville. A l'issue de cette phase, quatre rapports de pré-diagnostic ont été produits.

Le diagnostic a duré six mois entre janvier 2013 et juin 2013. Dans un premier temps, l'équipe technique locale a mené un travail d'expertise technique pour produire une première version du diagnostic. Celle-ci a été ensuite, en avril 2013, approuvée par le comité de pilotage à l'occasion de sa première réunion dans le cadre de la SDV de Sousse.

Le mois suivant, en mai 2013, la première version du diagnostic a fait l'objet de la première campagne participative de la SDV de Sousse. Les experts de l'équipe technique locale ont animé des groupes de travail qui ont réuni chacun une quinzaine d'acteurs issus de différentes sphères telles que les structures ministérielles, la société civile, le milieu professionnel, l'université, etc. Ces réunions participatives ont été classées en groupes de travail thématiques et groupes de travail sectoriels. Pour les premiers, chacun des thèmes urbanisme, économie, société, environnement et gouvernance a fait l'objet d'un groupe de travail. Pour les seconds, il s'agit de quatre groupes de travail sur des secteurs prioritaires de la ville de Sousse à savoir la médina, la jeunesse, la société civile et la culture. Ensuite jusqu'en juin 2013, et en fonction de ce qui est advenu lors de la réunion du comité de pilotage et surtout des groupes de travail, l'équipe technique locale a élaboré, à partir de la première version, un document final du diagnostic. Dans ce travail, la démarche a consisté à reformuler le contenu de façon à ce que le document puisse intégrer les idées issues de la participation.

Entre juillet et septembre, une première version du cadre stratégique a été élaborée par l'équipe technique à partir du document du diagnostic. De la même manière que pour le pré-diagnostic et le diagnostic, c'est en continuité avec les cinq domaines de compétences des experts de l'équipe technique locale qu'ont été définis les cinq axes du cadre stratégique. Ce document a été approuvé en octobre 2013 lors de la deuxième réunion du comité de pilotage. Un mois après, en novembre 2013, la première version du cadre stratégique a fait l'objet de la deuxième campagne de participation de la SDV de Sousse. Chaque axe stratégique a été débattu lors d'un groupe de travail animé par l'expert dont il est en charge. Ensuite, jusqu'en décembre 2013, l'équipe technique locale a élaboré le document final du cadre stratégique en tenant compte des outputs des groupes de travail. La phase du cadre stratégique a également été marquée par l'engagement d'une participation citoyenne en ligne. A travers un questionnaire sur le site web de la SDV Sousse, des participants ont pu prioriser les axes stratégiques.

Le plan d'action a duré sept mois. De janvier 2014 à juillet 2014, en partant de la liste des projets définis dans le cadre stratégique, l'équipe technique locale a affiné des fiches de projet. Il s'agit pour chaque projet de définir les différents éléments permettant son exécution (acteurs impliqués, budget, planning de réalisation, etc.). A la fin de cette phase, un engagement moral a été formulé par le comité de pilotage pour la réalisation du contenu du cadre stratégique. A l'initiative du comité de gestion du processus, les membres du comité du

pilotage ont signé un document appelé "SDV de Sousse : Communiqué du comité de pilotage" et dans lequel on peut lire :

"nous, membres du comité de pilotage de la SDV de Sousse, nous avons décidé par un commun accord à œuvrer ensemble pour le développement du plan stratégique de Sousse pour le bien de la ville et les défis auxquels elle est confrontée. Nous manifestons notre disposition à œuvrer pour la mise en œuvre de la SDV de Sousse et nous veillons à réaliser les objectifs fixés dans l'approche participative et nous œuvrons à exécuter les projets inscrits dans le plan d'action et apporter notre contribution pour la poursuite du processus participatif et le respect du contenu du document stratégique"²¹¹.

Ensuite, entre septembre 2014 et octobre 2014, le processus s'est doté d'un dispositif de participation citoyenne in situ. Il s'agit d'un stand mobile qui a sillonné les lieux publics de la ville afin de permettre aux passants de remplir des questionnaires de participation. Cette dernière action participative a marqué l'achèvement de l'élaboration de la SDV de Sousse.

b. L'opportunité du Secrétariat d'état à l'économie suisse (SECO) dans la mise en œuvre du processus

Une fois que la planification a été mise au point, l'objectif a été d'entamer sa mise en œuvre et son suivi dans la durée. Toutefois, autant l'élaboration de la planification a été conduite suivant une programmation définie à l'avance, la mise en œuvre du processus s'est déroulée au gré des opportunités.

Entre janvier et juin 2015 une structure a été mise en place pour assurer la mise en œuvre de la planification. Appelée bureau de développement local (BDL)²¹², cette structure a été lancée dans le cadre d'un partenariat d'une durée de six mois entre la municipalité de Sousse et l'association "Africa, America, Europa, Regiones y Ciudad" (AERYC). Dans l'initiation de ce partenariat, Pascual Esteve a joué un rôle clé. En effet, cet expert, fortement impliqué dans l'élaboration de la SDV de Sousse et ayant des liens étroits avec Medcities, est depuis 2003 le coordinateur de l'AERYC. Le BDL a travaillé sur la constitution de structures appelée Réseaux d'impulsion et de suivi (RIS) pour se charger de l'exécution des projets issus de la SDV de Sousse. Après six mois, le partenariat entre la municipalité et l'association est arrivé à son terme ce qui a conduit à la disparition du BDL et des RIS en juin 2015.

Par ailleurs, et depuis 2014, alors que la SDV de Sousse a été à sa phase d'élaboration, l'agence de coopération internationale suisse, le SECO, a pris contact avec la municipalité et a manifesté son intérêt pour contribuer

²¹¹ Ville de Sousse, 2014, Stratégie de Développement de la Ville de Sousse, Plan Stratégique de Développement, page 182.

²¹² Ceci fait écho au cas de Sfax où la mise en place d'une structure similaire est en gestation. C'est dans le cadre d'un soutien technique apporté par la Caisse des dépôts et consignation à la municipalité de Sfax pour explorer les moyens de la mise en œuvre de la SD du Grand Sfax qu'a pris naissance l'idée de créer un BDL à la municipalité pour se charger de la mise en œuvre de la planification. L'idée a été appuyée en 2013 par l'étude "Revue et évaluation des ressources humaines à l'échelle municipale" élaborée dans le cadre du projet de la Banque Mondiale "Villes pour une Nouvelle Génération". Cette étude prévoit l'installation de cette nouvelle structure en interne dans la municipalité et le redéploiement d'une équipe de fonctionnaires municipaux pour assurer son fonctionnement.

financièrement et techniquement dans le processus. Le bailleur de fonds a missionné le bureau d'étude suisse Urbaplan pour l'élaboration d'une étude préliminaire sur la faisabilité des projets de la SDV de Sousse. Sur la base de cette étude, en janvier 2017, une convention tripartite a été signée entre le bailleur de fonds suisse, le ministère des affaires locales et de l'environnement (MALE) et la municipalité de Sousse. Dans cette convention, le SECO a accordé un don de 2,3 millions de francs suisses (environ 5,2 millions de dinars tunisiens) à la municipalité de Sousse pour entamer la mise en œuvre de la SDV de Sousse à travers la réalisation d'un certain nombre de projets inscrits dans le plan d'action de la planification.

Après plusieurs mois de montage et de préparation, le 10 novembre 2018 a eu lieu au sein de l'hôtel de ville de Sousse la réunion du lancement de la réalisation des projets bénéficiant du don suisse. Cette démarche a été inscrite dans le "Programme de développement urbain intégré de la ville de Sousse". Pour soutenir techniquement la municipalité dans la mise en œuvre de ces projets de la SDV de Sousse, un groupement a été mis en place et où le bureau d'étude suisse Urbaplan a été reconduit. Il assurera un rôle de gestion et de coordination générale, une aide à la mise en œuvre en collaboration avec la municipalité, un appui institutionnel et de renforcement des capacités à travers des formations et un transfert de savoir-faire et enfin le contrôle et l'évaluation. Cette mission d'expertise a démarré en novembre 2018.

Tableau 4.5 : La genèse du processus de la SDV de Sousse

Préparation et montage	Fin 2011	Sélection de la ville de Sousse pour démarrer une SDV dans le cadre du programme USUDS.
	Septembre, 2012	Signature du lancement de la SDV de Sousse par le président de la délégation spéciale Khaled Haj Ali. Actions de divulgation du processus.
Étape de l'élaboration	Phase 1 : "Pré-diagnostic"	
	D'octobre 2012 à décembre 2012	Travail sur l'état des lieux de la ville. Elaboration de quatre rapports de pré-diagnostic : économie, urbanisme, gouvernance et environnement.
	Phase 2 : "Diagnostic"	
	De janvier 2013 à avril 2013	Elaboration d'une première version du diagnostic.
	Avril, 2013	Première réunion du comité de pilotage. Approbation de la première version du diagnostic. Première conférence générale.
	Mai, 2013	Première campagne participative de la SDV de Sousse sur la première version du diagnostic.
	De mai 2013 à juin 2013	Elaboration du document final du diagnostic.
	Phase 3 : "Cadre stratégique"	

	De juillet 2013 à septembre 2013	Elaboration d'une première version du cadre stratégique.
	Octobre 2013	Deuxième réunion du comité de pilotage. Approbation de la première version du cadre stratégique.
	Novembre, 2013	Deuxième campagne participative de la SDV de Sousse sur la première version du cadre stratégique. Mise en place d'un dispositif de participation citoyenne en ligne.
	De novembre 2013 à décembre 2013	Elaboration du document final du cadre stratégique.
	Phase 4 : "Plan d'action"	
	De janvier 2014 à juillet 2014	Elaboration de fiches de projet. Plan d'action 2015-2018 et plan d'action à long terme.
	Avril 2014	Deuxième conférence générale.
	De septembre 2014 à octobre 2014	Mise en place d'un dispositif de participation citoyenne in situ.
Étape de la mise en œuvre	De janvier 2015 à juin 2015	Mise en place d'un BDL et des RIS.
	Janvier, 2017	Le SECO octroie un don à la municipalité de Sousse pour entamer la mise en œuvre de la SDV de Sousse à travers la réalisation de projets inscrits dans le plan d'action de la planification.
	Novembre, 2018	Lancement de la réalisation des projets choisis dans le cadre du "Programme de développement urbain intégré de la ville de Sousse".

Elaboration : DEROUICHE Belghith

4. La SDV de Jendouba : l'abandon du processus après une élaboration aboutie

L'élaboration de la SDV de Jendouba a été conduite en quatre phases :

- Phase 1 : "Prédiagnostic".
- Phase 2 : "Diagnostic".
- Phase 3 : "Vision et axes stratégiques".
- Phase 4 : "Plan d'action".

La phase du prédiagnostic a eu lieu pendant les mois d'octobre 2012 et novembre 2012. Durant cette phase, les experts de l'ATU ont travaillé sur un état des lieux de la ville. Les éléments de ce travail ont été discutés le 22 novembre 2012 lors d'un atelier de concertation à Jendouba avec la participation de plusieurs acteurs. A l'issue de cet atelier, les trois commissions composant le comité de pilotage ont été créées. Au-delà de leur caractère organisationnel, ces trois commissions ont servi d'angles d'attaque pour aborder la planification.

Par la suite, durant les mois de décembre 2012 et janvier 2013, les experts de l'ATU ont lancé le travail du diagnostic qui a permis de dégager les différents thèmes spécifiques à chaque commission. Ces thèmes ont fait l'objet du séminaire " Diagnostic territorial participatif de la ville de Jendouba" organisé à Ain Drahem le 11 et le 12 janvier 2013 avec la présence des représentants de la municipalité, des représentants des institutions publiques, des associations, des urbanistes de l'ATU, des représentants d'Hanns Seidel et quelques experts. Lors de ce séminaire, les participants ont travaillé sur les thèmes à travers l'analyse Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces (FFOM) en vue de dégager les enjeux majeurs de la ville. A l'issue de ce séminaire, une première version d'enjeux a été produite. La matière obtenue lors du séminaire de Ain Drahem a permis aux experts de l'ATU de finaliser le diagnostic. Dans le document final, les enjeux dégagés ont été répartis sur les différents thèmes des trois commissions.

La phase de la vision et des axes stratégiques a duré un mois. En s'appuyant sur le diagnostic, les experts de l'ATU ont travaillé sur l'articulation entre les enjeux et les axes stratégiques. Ce travail a été discuté en février 2013 lors d'un atelier de concertation dans la municipalité de Jendouba avec la participation des différents acteurs. Ce travail a permis de formuler la vision et de dégager les axes stratégiques à partir des enjeux.

La phase du plan d'action a duré un mois. Durant mars 2013, et en s'appuyant sur les axes stratégiques, l'équipe de l'ATU a décortiqué chaque axe en objectifs et actions. Ce travail a été discuté les 19 et 20 mars 2013 à Tabarka lors d'un séminaire "Stratégie de développement de la ville de Jendouba : Plan d'action participatif" qui a réuni plusieurs acteurs. A l'issue de ce séminaire, les experts de l'ATU ont poursuivi la finalisation du plan d'action avec l'élaboration des fiches de projet.

A la fin de l'élaboration du projet, la municipalité a pris l'initiative d'organiser une "Journée informative" en avril 2013. Cet événement s'inscrit dans le cadre de la divulgation de la SDV de Jendouba au grand public. Il a été également destiné à attirer les différents acteurs à s'impliquer dans la mise en œuvre du plan d'action. L'évènement a également marqué le lancement d'une campagne de communication sur le processus dans les réseaux sociaux. Une page Facebook "SDVJ : Stratégie de développement de la ville de Jendouba" a été créée et où les moments forts du processus ont fait l'objet d'une série de publications.

Depuis cet évènement, la SDV de Jendouba a été abandonnée en raison de multiples tensions aussi bien internes qu'externes auxquelles a fait face la délégation spéciale de Jaouher Triki. D'un côté, un conflit a éclaté entre les membres de la délégation spéciale conduisant à une vague de démissions en septembre 2013. D'un autre côté, le président de la délégation spéciale a fait l'objet d'un mouvement de contestation de la part d'acteurs influents à Jendouba et notamment de la part de la représentation locale de l'organisation patronale. Ce mouvement a été relayé par des représentants de la circonscription de Jendouba dans l'Assemblée nationale constituante qui ont formulé une motion pour mettre fin aux fonctions de la délégation spéciale. C'est ainsi que cette dernière a été dissoute en 2014. Ce vide à la tête de la municipalité a directement entraîné l'abandon de la SDV de Jendouba.

Toutefois, après l'achèvement de l'étape de l'élaboration du processus, l'ATU a mené une tentative pour mobiliser une autre organisation internationale pour soutenir la poursuite du processus. Il s'agit du CILG-VNGI. Ce Centre International de Développement pour la Gouvernance Locale Innovante est le bureau régional MENA de l'agence de coopération internationale de l'association des municipalités néerlandaise. Entre 2013 et 2015, cette organisation a mené à Jendouba le Programme d'appui à la gouvernance urbaine démocratique locale (PAGUDEL). Par ailleurs, dans le cadre de ses activités, le CILG-VNGI fait très souvent appel aux experts de l'ATU²¹³. C'est dans ce contexte que l'association a proposé à l'organisation néerlandaise de soutenir la SDV de Jendouba. Sami Yassine Turki, chef de projet dans la SDV de Jendouba, explique comment est née cette opportunité et les conditions dans lesquelles elle n'a pas pu aboutir :

"Lorsque le CILG-VNGI est venu travailler sur Jendouba, on leur a proposé de se charger de poursuivre le processus. Puisqu'ils ont plus de moyens, on leur a donné le document et on leur a demandé de le faire évoluer et de poursuivre le travail. Ils sont venus alors que le processus était en cours dans le cadre d'un programme d'appui à la municipalité. Le CILG avait un coordinateur dans la municipalité avec un bureau à sa disposition et qui collabore avec la municipalité dans un travail régulier. Quand on a vu qu'il y a quelqu'un de permanent à Jendouba, nous l'ATU, on leur a dit puisque vous êtes à Jendouba et que vous avez beaucoup plus de moyens que nous voici le document et continuer le suivi de la SDV. Le CILG était réceptif, mais le problème venait du côté de la municipalité. Avec la dissolution de la délégation spéciale, la relève du CILG n'a pas eu lieu" (Sami Yassine Turki, entretien réalisé le 25/05/2015).

Tableau 4.6 : La genèse du processus de la SDV de Jendouba

Préparation et montage	Mai 2012	Lancement de la SDV de Jendouba lors du séminaire "Quels nouveaux instruments d'urbanisme pour la Tunisie en transition ?" organisé par l'ATU à la ville de Ain Draham du gouvernorat de Jendouba.
	Octobre 2012	Signature de la convention relative à l'élaboration de la SDV de Jendouba entre le Président de la délégation spéciale Jawhar Triki et l'ATU.
Étape de l'élaboration	Phase 1 "Diagnostic"	
	D'octobre 2012 à novembre 2012	Travail sur un pré-diagnostic de la ville par l'équipe de l'ATU. Concertation sur le pré-diagnostic lors d'une réunion impliquant plusieurs acteurs. Création de trois commissions composant le comité de pilotage.

²¹³ Ceci s'illustre à travers Sami Yassine Turki et Henda Gafsi qui sont deux membres influents dans l'association. Le premier, on l'a dit, mène depuis 2013 une mission de consultant auprès de cette organisation. Henda Gafsi est, depuis 2011, chargée du volet "Gouvernance locale démocratique" du PAGUDEL. Partant de ça, deux hypothèses méritent d'être formulées. Selon la première, l'ATU aurait initié une SDV à Jendouba parce qu'elle sait à travers ses experts du CILG VNGI que cette dernière intervient également à Jendouba. Le fait que l'organisation internationale est sur cette municipalité cela permettrait à l'ATU de la mobiliser facilement dans la poursuite de la SDV. Selon une deuxième hypothèse, dans leurs activités au sein du CILG VNGI, les experts de l'ATU auraient orienté le programme de l'organisation néerlandaise vers Jendouba de façon à pouvoir la mobiliser par la suite dans le SDV.

De décembre 2012 à janvier 2013	Travail sur le diagnostic par l'équipe de l'ATU et définition des thèmes spécifiques à chaque commission. Analyse FFOM des thèmes lors d'un séminaire organisé à Ain Draham. Finalisation du diagnostic et définition de treize enjeux répartis sur les différents thèmes des trois commissions.
Phase 2 "Vision" et Phase 3 "Axes stratégiques"	
Février 2013	Formulation de la vision. Répartition des treize enjeux sur quatre axes stratégiques.
Phase 4 "Plan d'action"	
Mars 2013	Travail sur le décorticage des axes en objectifs et actions. Concertation sur le plan d'action lors d'un séminaire à Tabarka qui a réuni plusieurs acteurs. Finalisation du plan d'action et élaboration d'une dizaine de fiches de projet.
Avril 2013	Organisation d'une "journée informative" par la municipalité pour communiquer la SDV de Jendouba au grand public et à attirer les différents acteurs à s'impliquer dans la mise en œuvre du plan d'action.
Depuis avril 2013	Abandon de la SDV de Jendouba malgré la tentative de l'ATU de mobiliser le CILG-VNGI dans la conduite de la poursuite du processus. En 2017, un autre processus de SDV de Jendouba a été lancé dans le cadre du projet "Madinatouna".

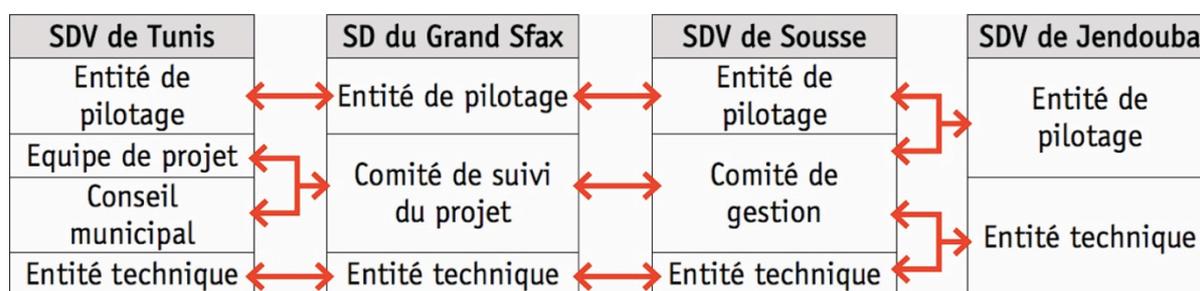
Elaboration : DEROUICHE Belghith

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, notre travail sur les quatre processus de planifications stratégiques traités transversalement nous a permis de recouper les quatre cas et de comprendre à quel point de ces recoupements se dégagent des correspondances. Avec d'abord Tunis et ensuite Sfax, Sousse et Jendouba, force est de constater que les rangs des quatre villes dans le système urbain national a été déterminant dans l'ordre de l'engagement des quatre processus. En effet, la première expérience de SDV en Tunisie a été lancée dans le premier pôle urbain du pays. Le deuxième processus de planification stratégique a été initié dans la deuxième agglomération nationale. La troisième SDV a été engagée dans la troisième ville du pays. Enfin le quatrième processus en Tunisie a démarré dans une ville secondaire. Dans cet ordre, constatons aussi la position de l'avènement du printemps arabe qui a placé les deux premier processus, Tunis et Sfax, du côté du contexte du régime de Ben Ali alors que les deux autres, Sousse et Jendouba, ont été placés du côté du contexte du printemps arabe. Du point de vue des conditions d'initiation, les processus de Tunis et de Sfax dégagent une filiation. En effet, on l'a vu, c'est avec l'échec de la SDV de Tunis qu'est née l'idée de lancer la SD du Grand Sfax. La migration des mêmes protagonistes du processus tunisois tels que l'ATU, le CNUEH, le PGU et le FNVT vers le processus sfaxien confirme encore plus cette filiation. En revanche, les initiations des processus de Sousse et de Jendouba ont

été menées indépendamment et ont engagé d'autres protagonistes avec principalement la division de la coopération internationale et Medcities pour l'un et l'ATU et Hans Seidel pour l'autre. Par ailleurs, l'élaboration des quatre processus tant du point de vue des dispositifs organisationnels que du point de vue de leurs genèses dégage un idéal-type commun au quatre cas issu très probablement des modèles internationaux et qui a été traduit différemment dans chaque ville. L'étude des quatre structures organisationnelles mise en place dans les quatre cas révèle à quel point les quatre processus ont mobilisé plus ou moins les mêmes entités dans l'architecture théorique des quatre dispositifs. En effet, dans les quatre cas, on trouve une entité de pilotage associée à une entité technique et, dans certains cas, une entité de suivi ou de gestion. Dans les quatre processus, ces entités ont aussi impliqué les mêmes acteurs avec des acteurs municipaux et des experts à côté d'un panel d'institutions représentatives de la ville.

Tableau 4.7 : Mise en parallèle des entités des quatre structures organisationnelles



Elaboration : DEROUICHE Belghith

Toutefois, face à ce schéma théorique, dans la pratique, les quatre structures organisationnelles n'ont pas fonctionné de la même manière dans la mesure où certains acteurs et entités ont été plus ou moins actifs que d'autres. En continuité avec cela, notre analyse a montré que dans les quatre cas, les acteurs les plus actifs dans les dispositifs organisationnels ont été très souvent les protagonistes de l'initiation des processus qu'on a évoqués ci-dessus. Les exemples de Henda Gafsi et Abdelkader Baouendi dans la SDV de Tunis et Khaled Ben Abdessalem dans la SDV de Sousse l'illustrent. En outre, en relatant le déploiement des quatre processus, notre travail a également démontré que les quatre planifications ont suivi plus ou moins les mêmes phases.

Du point de vue du vocabulaire adopté dans le phasage, la mise en parallèle des quatre processus révèle la constitution d'un standard exploré dans les cas de Tunis et Sfax et stabilisé dans les cas de Sousse et Jendouba.

Tableau 4.8 : Mise en parallèle des vocables utilisés dans les phasages des quatre processus

Phases	SDV de Tunis	SD du Grand Sfax	SDV de Sousse	SDV de Jendouba
Phase 1	"Où en sommes-nous aujourd'hui?"	"Diagnostic stratégique du développement du Grand Sfax"	"Prédiagnostic "	"Prédiagnostic "
Phase 2	"Où voulons-nous aller?"	"Perspectives de développement du Grand Sfax à l'horizon 2016 et la vision"	"Diagnostic"	"Diagnostic"
Phase 3	"Quelles sont les questions à aborder en priorité et comment?"	"Les priorités de développement de l'agglomération"	"Cadre stratégique"	"Vision et axes stratégiques"
Phase 4	"Quelles actions prioritaires entreprendre pour atteindre nos objectifs?"	"Définition d'une stratégie et d'un Plan d'action pour atteindre les objectifs"	"Plan d'action"	"Plan d'action"

Elaboration : DEROUICHE Belghith

Cependant, face à ce phasage théorique, notre travail a démontré que dans la pratique, les déroulements des quatre processus n'ont pas connu la même mise en œuvre. Alors que les processus sfaxien et soussien sont, du moins en théorie, toujours à l'œuvre, ceux de Tunis et de Jendouba sont à l'abandon. Le processus de Tunis a été d'abord ralenti avant d'être réactivité pour finir par être arrêté. Celui de Jendouba a été complètement délaissé depuis la fin de l'étape de l'élaboration. Pour les deux autres processus, Sfax, après un avancement en dent de scie, semble actuellement malgré tout mise en veilleuse et la gestation de la mise en œuvre de la SDV de Sousse est toujours en cours.

Au regard des modes de faire la ville déjà en place en Tunisie, ces éléments comparatifs des quatre processus soulèvent un positionnement qui mérite d'être mentionné à ce stade de notre travail. Les conditions d'initiation des quatre processus montrent à quel point l'arrivée de la planification stratégique des villes en Tunisie fait inter-réagir différemment des acteurs internationaux et des acteurs nationaux dont la plupart sont déjà impliqués dans l'urbanisme tunisien bien avant l'arrivée des SDV dans ce pays. A travers les structures chargées de l'élaboration des quatre processus, les acteurs municipaux (maires, conseillers et fonctionnaires) sont redéployés dans de nouveaux dispositifs tout en poursuivant leurs actions municipales classiques. Ces

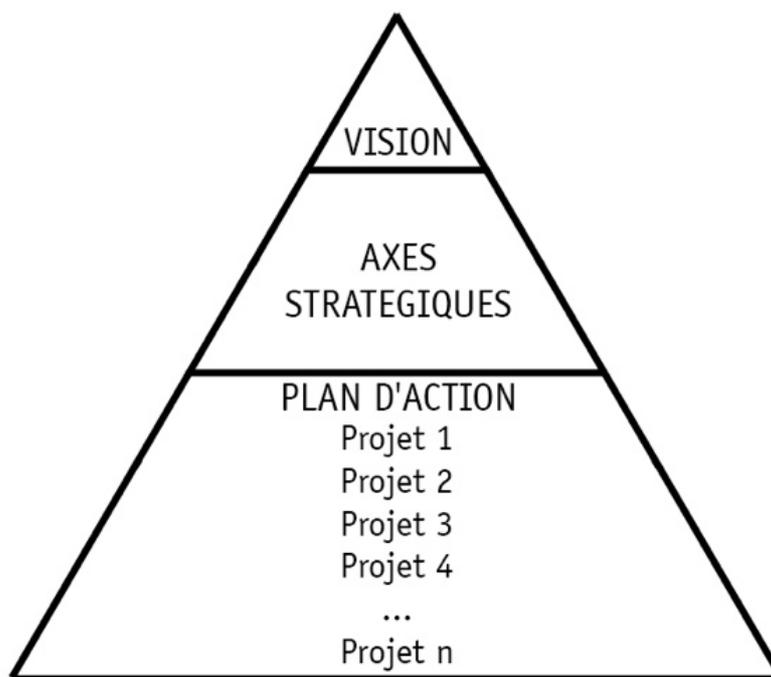
dispositifs, plus ou moins dédiés, sont souvent éphémères et plus ou moins assistés techniquement par des professionnels.

Chapitre 5 :

Les stratégies des quatre villes : des structures plus ou moins communes qui se déclinent à travers des contenus variés

Les stratégies élaborées dans les quatre villes respectent un schéma commun. Pour les quatre cas, le contenu comporte un diagnostic qui sert de base pour un "plan stratégique " appelé aussi "cadre stratégique". Ce dernier est structuré de manière pyramidale avec d'abord au sommet une "Vision", ensuite des "Axes stratégiques" appelés aussi "Lignes stratégiques" et enfin à la base des "Projets" sous forme de "Plans d'actions".

Figure 5.1 : Structure des contenus des quatre planifications stratégiques



Elaboration : DEROUICHE Belghith

Mais en dépit de cette structure commune au niveau de la forme, de quoi est constituée chaque planification du point de vue du fond ? Pour répondre à cette question, nous allons décortiquer le contenu de chaque planification en dégagant les questions traitées et les thèmes abordés. Nous allons également apporter des éléments d'explication sur les raisons qui ont conduit à la formulation des contenus de chaque planification.

A. Le contenu de la SDV de Tunis

I. Prise de position par rapport aux projets déjà en place et primauté des dimensions sociales, culturelles et environnementales

Dès le montage du processus, six thèmes ont été identifiés pour servir d'angle d'attaque dans l'élaboration de la SDV de Tunis. Ce sont :

- 1- Développement social et économique.
- 2- Finances et gestion municipale.
- 3- Planification urbaine et régionale.
- 4- Communication.
- 5- Transport.
- 6- Protection de l'environnement.

Ces thèmes ont été affinés à travers les groupes de travail de la première phase. Les deux premiers ont été confirmés alors que les thèmes 3, 4, 5 et 6 ont été reformulés respectivement en "Grands projets de développement urbain", "Politique culturelle et stratégie de communication", "Transport urbain, gestion du trafic et infrastructure de télécommunication" et "Environnement, infrastructure et services environnementaux".

Ce diagnostic a servi de base pour la mise au point du plan stratégique. Ce dernier comporte cinq axes stratégiques :

- 1- Faire accéder Tunis au rang de métropole méditerranéenne, attractive et compétitive.
- 2- Faire de Tunis une ville pour tous et pour toutes, où l'exercice de la citoyenneté est garanti.
- 3- Développer l'identité historique et culturelle de Tunis.
- 4- Valoriser les atouts naturels et préserver l'environnement.
- 5- Doter Tunis de nouvelles capacités pour planifier et gérer son développement.

Dans la SDV de Tunis, chaque axe stratégique a été décortiqué en objectifs et des actions ont été proposées pour la mise en œuvre de certains objectifs. La SDV de Tunis propose de nouvelles actions, mais fait également référence à des actions déjà existantes. Deux exemples méritent d'être évoqués. L'Action 1 de l'Axe stratégique 4 "Développement d'un projet cohérent pour le centre-ville englobant le lac, le port, la médina et l'hypercentre" fait allusion au projet du Lac de Tunis qui a été lancé depuis la fin des années 1980' et qui était déjà en cours de réalisation pendant l'élaboration de la SDV de Tunis. Ce projet a été lancé dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat tunisien et un investisseur saoudien et dont l'élaboration a exclu la municipalité de Tunis²¹⁴. L'Action 4 de l'Axe stratégique 4 "Mise en œuvre d'un programme pour améliorer les espaces naturels comportant la restauration de la Sebkhha Séjoumi (...)" se réfère au projet Cité Durable-Tunis Sijoumi qui a été

²¹⁴ Pour plus de détails sur ce projet, voire les travaux de P. A. Barthel.

lancé au milieu des années 1990' dans le cadre d'un partenariat entre la municipalité de Tunis et le PNUD. Au moment du lancement de la SDV de Tunis en 2000, l'élaboration de ce projet a été dans l'impasse en raison des lacunes dans la démarche participative recommandée par le programme international²¹⁵. En faisant allusion à ces deux projets, la SDV de Tunis a été en quelque sorte utilisée par ses protagonistes pour afficher la position de la municipalité sur l'action urbaine déjà en cours dans la ville de Tunis. La formulation adoptée au sujet du lac manifeste une critique de l'enclavement du projet du lac par rapport au reste de la ville. Celle adoptée au sujet de la Sebkhha Séjoui dégage une affirmation de l'intérêt du projet Cité Durable-Tunis Sijoui.

Par ailleurs, dans le plan stratégique de la SDV de Tunis, une certaine primauté des enjeux sociaux, culturels et environnementaux se dégage. En effet, la mise en œuvre des objectifs des axes 2, 3 et notamment 4 ont été développée à travers des actions plus ou moins précises. En revanche, aucune action n'a été clairement définie pour les objectifs des axes 1 et 5 (voir tableau 4.1 ci-dessous). Cette primauté des enjeux déjà évoqués s'est confirmée dans le contenu de la phase qui a suivi le plan stratégique et qui est celle du plan d'action. En effet, afin d'engager cette phase, les quatre études de préféabilité qui ont été programmé sont :

- Un Plan d'urbanisme d'ensemble pour le centre-ville, incluant la Médina et les futures zones d'urbanisation des Berges du Lac jouxtant l'hypercentre, notamment la future marina "Lac sud".
- Une Charte de développement économique et social et de mise en valeur du patrimoine pour la Médina de Tunis.
- Une Charte Locale de Développement pour la Sebkhet Séjoui et la zone populaire limitrophe de Sidi Hassine, incluant notamment un programme d'insertion des jeunes.
- Un Plan de marketing et de communication autour de Tunis 2010 par et pour la Municipalité de Tunis.

La focalisation sur les dimensions sociales, culturelles et environnementales s'exprime donc à travers des projets en rapport avec les zones populaires, la Médina et la Sebkhet Séjoui. Ces études, on l'a vu, n'ont pas pu être lancées en raison de la mise à l'arrêt du processus.

Tableau 5.1 : Le contenu de la SDV de Tunis

Diagnostic		
1- Développement social et économique.		
2- Finances et gestion municipale.		
3- Planification urbaine et régionale → Grands projets de développement urbain		
4- Communication → Politique culturelle et stratégie de communication		
5- Transport → Transport urbain, gestion du trafic et infrastructure de télécommunication		
6- Protection de l'environnement → Environnement, infrastructure et services environnementaux		
Plan stratégique		
Axes stratégiques	Objectifs	Actions

²¹⁵ Pour plus de détails sur le projet Cité Durable-Tunis Sijoui, voir le chapitre 2.

<p>1- Faire accéder Tunis au rang de métropole méditerranéenne, attractive et compétitive</p>	<p>1.1- Développement du suivi économique pour mieux prévoir et s'adapter aux mutations.</p> <p>1.2- Développement de supports et de services pour les entreprises.</p> <p>1.3- Marketing urbain et positionnement de Tunis dans la concurrence des métropoles méditerranéennes.</p> <p>1.4- Améliorer la qualité de l'infrastructure urbaine et économique en mettant l'accent sur les investissements étrangers.</p> <p>1.5- Modernisation des services administratifs et plus particulièrement ceux de la ville de Tunis.</p> <p>1.6- Amélioration des compétences et du savoir-faire.</p>	<p>(Aucune action)</p>
<p>2- Faire de Tunis une ville pour tous et pour toutes où l'exercice de la citoyenneté est garanti</p>	<p>2.1- Renforcement de la cohésion sociale par la mise en œuvre d'une politique d'éradication de la pauvreté urbaine.</p> <p>2.2- Renforcement de la cohésion spatiale :</p> <p>2.2.a- Assurer un meilleur accès pour tous aux services urbains (transport, loisir, culture, etc.) et aux espaces publics (parcs urbains, jardins publics, berges du lac, etc.).</p> <p>2.2.b- Assurer une ville plus sûre pour les femmes.</p> <p>2.2.c- Intégration des zones défavorisées dans la ville. Les efforts seront concentrés sur la zone Séjoumi qui souffre de conditions économiques, urbaines et environnementales difficiles et où le développement des services</p>	<p>Action 1 : Stratégie participative pour le développement social et l'éradication de la pauvreté au niveau métropolitain et municipal avec la participation des ONG et des structures communautaires.</p> <p>Action 2 : Mise en œuvre de plans participatifs réconciliant l'État, la ville et la population locale dans les quartiers pauvres.</p> <p>Action 3 : Une campagne pour augmenter la sécurité dans des espaces publics et promouvoir le rôle des femmes dans la ville.</p>

	<p>environnementaux et des espaces verts sont particulièrement nécessaires.</p> <p>2.2.d- Développement d'une stratégie à travers toute la ville qui relève les défis en rapport avec le chômage des jeunes.</p>	
3- Développer l'identité historique et culturelle de Tunis	<p>3.1- Définir les valeurs et l'identité principale de Tunis.</p> <p>3.2- Promouvoir Tunis comme une ville méditerranéenne, arabe, musulmane, maghrébine et africaine.</p> <p>3.3- Construire une nouvelle image de ville prospère économiquement et commercialement, ouverte à la mer, pour tous et durable.</p> <p>3.4- Préserver et revitaliser la médina.</p> <p>3.5- Développer une vie culturelle dynamique.</p>	<p>Action 1 : Développer une stratégie culturelle à moyen terme pour Tunis en mettant l'accent sur le centre-ville et les voisinages périurbains.</p> <p>Action 2 : Amorcer le développement d'un plan participatif pour l'amélioration et la revitalisation de la médina.</p> <p>Action 3 : Aménagement paysager.</p>
4- Valoriser les atouts naturels et préserver l'environnement	<p>4.1- Renforcer l'importance économique et culturelle du centre-ville.</p> <p>4.2- Ouvrir la ville sur le lac et la mer en créant une nouvelle relation port, lac et centre-ville dans une cohérence fonctionnelle, culturelle, architecturale et urbanistique.</p> <p>4.3- Améliorer la circulation dans le centre-ville et dans la périphérie en limitant les coûts économiques et environnementaux et réaliser un système de transports en commun plus attractif.</p> <p>4.4- Améliorer les espaces naturels, la qualité environnementale et esthétique et renforcement de la capacité de la ville dans la gestion environnementale urbaine.</p>	<p>Action 1 : Développement d'un projet cohérent pour le centre-ville englobant le lac, le port, la médina et l'hypercentre.</p> <p>Action 2 : Unifier les grands projets urbains structurants du centre-ville.</p> <p>Action 3 : Inscrire le processus de la métropolisation de Tunis dans le cadre d'une stratégie économique et institutionnelle.</p> <p>Action 4 : Mise en œuvre d'un programme pour améliorer les espaces naturels comportant la restauration de la Sebkhia Séjoumi et l'actualisation du plan vert de Tunis, la création d'un grand parc urbain à l'ouest de la ville destiné aux quartiers pauvres et la création d'un comité pour l'embellissement rassemblant une ensemble large d'acteurs.</p> <p>Action 5 : Mise en œuvre d'un plan de</p>

		<p>gestion durable des déchets solides.</p> <p>Action 6 : Développement d'un plan de circulation favorisant les piétons.</p>
<p>5- Doter Tunis de nouvelles capacités pour planifier et gérer son développement</p>	<p>5.1- Les villes et les institutions doivent mettre en œuvre une vision de la ville et une stratégie dans un contexte de mondialisation accrue et une dynamique locale renforcée.</p> <p>5.2- Mettre en place des approches prospective et collaborative. Donner une importance stratégique à l'intercommunalité, mettre en place de nouveaux outils et développer de nouvelles compétences à tous les niveaux.</p> <p>5.3- Renforcer la citoyenneté urbaine : Le développement urbain est non seulement une préoccupation pour les experts urbains et les élus. Réaliser un consensus pour la ville de demain présuppose la participation des citoyens par des structures de société civiles organisées, la diffusion d'informations et les outils de la communication et la concertation.</p>	<p>Un programme de développement institutionnel pour la ville Tunis est devenu une nécessité. Ses objectifs sont de doter Tunis des capacités nécessaires pour faire face aux nouveaux défis urbains à savoir un marketing spatial et économique, un renforcement des capacités pour gérer les grands projets de développement urbain, la capacité pour développer de nouveaux partenariats, le soutien aux entreprises et la création progressive d'institutions et d'outils de planification aux niveaux inter-municipaux et métropolitains.</p>
<p>Etudes de préféabilité</p>		

- 1- Un Plan d'urbanisme d'ensemble pour le centre-ville, incluant la Médina et les futures zones d'urbanisation des Berges du Lac jouxtant l'hypercentre, notamment la future marina "Lac sud".
- 2- Une Charte de développement économique et social et de mise en valeur du patrimoine pour la Médina de Tunis.
- 3- Une Charte Locale de Développement pour la Sebkhet Séjoui et la zone populaire limitrophe de Sidi Hassine, incluant notamment un programme d'insertion des jeunes.
- 4- Un Plan de marketing et de communication autour de Tunis 2010 par et pour la Municipalité de Tunis.

Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données FNVT (2001)

II. Un plan stratégique marqué par l'empreinte de ses auteurs

Le plan stratégique de la SDV de Tunis a été prédominé par certaines orientations. La première concerne la participation des citoyens dans l'action publique avec une attention particulière à la question du genre. D'un côté, on parle de "plan participatif"²¹⁶, de "stratégie participative"²¹⁷ ou encore de "la participation des citoyens par des structures de société civile organisées"²¹⁸. D'un autre côté, la SDV de Tunis a insisté sur le statut de la femme²¹⁹. Ceci s'est confirmé par la manifestation organisée dans le cadre du processus dans le centre de Tunis sous le slogan "La réappropriation de la Ville" et où un groupe de femmes ont investi des cafés habituellement occupés par les hommes. La deuxième orientation sur laquelle insiste le plan stratégique de la SDV de Tunis concerne les enjeux environnementaux et plus particulièrement ceux de la zone humide de Séjoui à travers différents types des projets. Certains sont des projets à caractère institutionnel où on parle de "renforcement de la capacité de la ville dans la gestion environnementale urbaine"²²⁰, de "création d'un comité pour l'embellissement"²²¹. D'autres sont des démarches de planification où on parle de "programme pour améliorer les espaces naturels"²²², de "plan vert de Tunis"²²³ ou encore de "plan de gestion des déchets"²²⁴. Et d'autres sont des projets opérationnels où on parle de "la restauration de la Sebkha Séjoui"²²⁵ et de "la création d'un grand parc urbain"²²⁶. Enfin les défis en relation avec le centre de la ville de Tunis formé par le continuum Médina, hypercentre, Port et Lac ont été également l'une des orientations principales traitées dans le plan stratégique. Les Axes stratégiques 3 et 4 l'illustrent²²⁷.

²¹⁶ Action 2 de l'Axe stratégique 2 et Action 2 de l'Axe stratégique 3 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²¹⁷ Action 1 de l'Axe stratégique 2 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²¹⁸ Objectif 5.3 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²¹⁹ Objectif 2.2.b et Action 3 de l'Axe stratégique 2 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²²⁰ Objectif 4.4 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²²¹ Action 4 de l'Axe stratégique 4 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²²² Action 4 de l'Axe stratégique 4 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²²³ Action 4 de l'Axe stratégique 4 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²²⁴ Action 5 de l'Axe stratégique 4 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²²⁵ Action 4 de l'Axe stratégique 4 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²²⁶ Action 4 de l'Axe stratégique 4 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

²²⁷ Objectif 3.4. Action 1 et 2 de l'Axe stratégique 3. Objectif 4.1 et 4.2. Action 1 de l'Axe stratégique 4 (voir tableau 4.1 ci-dessus).

Par ailleurs, force est de constater des correspondances entre les orientations prédominantes du plan stratégique et les domaines de compétences des acteurs les plus actifs de la SDV de Tunis.

Tout d'abord, les orientations stratégiques en rapport avec la participation et le rôle de la femme sont en lien direct avec le background de Henda Gafsi qui non seulement, on l'a dit, a joué un rôle important dans le processus mais qui est également doté d'une grande notoriété dans le milieu des professionnels de l'urbanisme. Cette urbaniste a mené des missions d'expertise dans des programmes de coopérations internationales sur les thèmes de la femme et de la gouvernance participative²²⁸.

Ensuite, les enjeux environnementaux constituent le domaine de compétence de Abdelkader Baouendi, qui on l'a dit aussi, a été particulièrement actif dans le processus et qui, à l'instar de Henda Gafsi, est une personne-ressources du mode de faire la ville. En effet, après la direction du District de Tunis (DT) jusqu'à la fin des années 1980', Abdelkader Baouendi, qui a présidé l'Association tunisienne des urbanistes (ATU), et a été à la tête de l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE) où il a été le premier responsable de la politique environnementale de la Tunisie. En effet, à cette époque, le ministère de l'environnement n'était pas encore créé et le gouvernement tunisien a commencé à porter un intérêt grandissant au paradigme du développement durable véhiculé par les institutions internationales²²⁹. Ensuite, depuis le milieu des années 1990', il a été le coordonnateur national du programme onusien Micro financements du Fonds pour l'environnement mondial. La question environnementale est également au centre des préoccupations de l'Association tunisienne pour la protection de la nature et de l'environnement (ATPNE) qui, on l'a vu, a été l'une des principales représentantes de la société civile dans le processus. La protection de l'environnement correspond aussi au champ d'intervention de Latifa Bouslema, directrice de la propreté à la municipalité de Tunis, et qui a été, on l'a vu aussi, l'une des fonctionnaires municipales les plus présentes dans l'élaboration de la SDV de Tunis.

Enfin, la Médina et l'hypercentre sont au cœur de l'action de l'ASM qui, on l'a déjà évoqué, a été l'une des rares associations fortement impliquées dans le processus. Rappelons-le, l'ASM intervient dans la préservation du patrimoine architectural et urbain du centre historique de Tunis. L'association a également contribué pour le compte de la municipalité dans la maîtrise d'œuvre du projet du réaménagement du centre de la ville de Tunis qu'on a déjà évoqué plus haut²³⁰.

²²⁸ En 1999, Henda Gafsi a mené une étude pour le compte du Centre de recherche, d'études, de documentation et d'information sur la Femme (CREDIF) sur le thème "Les Femmes et la Ville". En 2008, elle a été missionnée par la GIZ sur le thème "Analyse de la situation de genre en Tunisie". En 2009, elle a coordonné le projet "Promotion de l'équité de genre et prévention de la violence à l'égard des femmes", géré par l'Office national de la famille en partenariat avec l'Agence espagnole de la coopération internationale. Depuis 2011, Henda Gafsi est chargée des composantes "Egalité de genre dans la gouvernance locale" et "Gouvernance locale démocratique" dans les programmes mis en œuvre par CILG VNGI en Tunisie.

Pour plus de détails sur le parcours de Henda Gafsi, voir le chapitre 6.

²²⁹ Pour plus de détails sur les institutions publiques spécialisées dans la question environnementale et le contexte de leurs créations en Tunisie, voir le chapitre 1.

²³⁰ En juillet et août 2001, dans le cadre de nos études d'architecture, nous avons effectué un stage à l'ASM durant lequel nous avons pu observer de plus près l'engagement important de l'association et la forte implication de ses architectes et urbanistes dans ce projet.

Ces liens entre les orientations prédominantes du plan stratégique et le domaine de compétence de certains protagonistes de la SDV de Tunis nous conduisent à avancer l'hypothèse selon laquelle les acteurs les plus actifs du processus auraient influencé le contenu de la planification en mettant l'accent sur les orientations stratégiques qui sont le plus en rapport avec leurs domaines de compétence. La notoriété de ces acteurs dans leurs domaines respectifs aurait favorisé cette influence. Ceci se confirme encore plus dans la voie qui a été empruntée dans la phase qui a suivi le plan stratégique qui est celle du plan d'action et où les quatre études de préféabilité qui ont été programmées s'inscrivent presque dans les mêmes domaines de compétences des protagonistes les plus influents de la SDV de Tunis.

B. Le contenu de la SD du Grand Sfax

I. Vision, axes stratégique et plan d'action : un document abouti et complet

Dans la SD du Grand Sfax, le diagnostic a été abordé à travers six thèmes dont les ressemblances avec ceux de départ du processus tunisois sont frappantes. Les continuités entre le processus tunisois et celui sfaxien tant au niveau des acteurs qu'au niveau des conditions d'initiation qu'on déjà évoqués sont à l'origine de ces ressemblances.

Tableau 5.2 : Le diagnostic de la SD du Grand Sfax et ses ressemblances avec celui du processus tunisois

Diagnostic de la SDV de Tunis		Diagnostic de la SD du Grand Sfax
1- Développement social et économique.	=	1-Développement économique et social.
2- Finances et gestion municipale.	=	2-Développement urbain et gestion municipale.
3- Planification urbaine et régionale	≠	3-Jeunesse.
4- Communication	=	4-Communication et relations avec les médias.
5- Transport	=	5-Transport et circulation.
6- Protection de l'environnement	=	6-Environnement et Culture.

Elaboration : DEROUICHE Belghith.

En s'appuyant sur ce diagnostic, la SD du Grand Sfax s'est doté d'une vision globale de la ville : "Sfax, métropole méditerranéenne compétitive, attractive, de la haute technologie et de l'innovation, solidaire, durable et réconciliée avec son littoral". De cette vision globale découlent cinq axes stratégique :

- 1- Mutation du Grand Sfax en ville technopolitaine et promotion du développement économique local.
- 2- Renforcement et développement des infrastructures de base.
- 3- Dépollution et amélioration du cadre de vie.
- 4- Mise à niveau de l'aménagement urbain dans une perspective de métropolisation.
- 5- Institutionnalisation du cadre métropolitain.

Ces axes ont constitué les domaines d'intervention des projets stratégiques définis dans le plan d'action. Pour l'exécution de ces projets stratégiques, dans le cadre de la SD du Grand Sfax 2, huit études d'opérationnalisation se sont enchaînées. Certaines ont été lancées d'abord indépendamment de la SD du Grand Sfax pour être par la suite intégrées dans le processus. D'autres ont été lancées dans le cadre de la planification stratégique.

Pour les premières, cela concerne d'abord l'étude "Schéma de gestion intégrée de la zone côtière sud de Sfax" qui s'est déroulée entre 2006 et 2008. Cette dernière a été une opportunité qui a été saisie par les protagonistes de la SD du Grand Sfax et utilisée pour lancer l'étape de l'exécution. Après la mise au point du document de la planification et au moment de passer à son exécution, la Commission européenne venait de lancer en 2005 la troisième génération du Short and middle action programme -Tunisie (SMAP III). Ce programme de développement durable vise la protection de l'environnement des régions côtières de la Méditerranée et comporte une composante Gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Pour sa mise en œuvre en Tunisie, deux sites ont été choisis à savoir Kroumirie et Mogods dans le Nord de la Tunisie et le littoral sud de Sfax. Les auteurs de la SD du Grand Sfax s'appuyant sur les continuités frappantes entre SMAP III et le contenu de la planification stratégique notamment l'Axe stratégique 3 "Dépollution et amélioration du cadre de vie" ont profité de l'occasion pour faire approprier le projet par la SD du Grand Sfax. C'est ainsi que l'étude "Schéma de gestion intégrée de la zone côtière sud de Sfax" a servi pour déclencher la SD du Grand Sfax 2. Ensuite, deux autres études ont été appropriées par la SD du Grand Sfax. En 2007 a été lancée l'étude "Renforcement de la gouvernance locale" en collaboration avec la Fédération nationale des villes tunisiennes (FNVT) et la ville de Barcelone et en 2010, a démarré l'étude "Clusterisation de la filière tourisme de santé".

Pour les études propres à la SD du Grand Sfax 2, c'est en 2008 qu'une convention a été signée entre la municipalité de Sfax et Cities Alliance et où cette dernière apporte un soutien financier pour la mise en œuvre du plan d'action. C'est dans ce cadre que cinq études ont été menées entre 2008 et 2010 et qui ont pour titres "Stratégie de développement local du Grand Sfax", "Promotion de l'emploi dans le Grand Sfax", "Les zones urbaines populaires du Grand Sfax", "Observatoire de développement durable du Grand Sfax" et "Amélioration des transports en commun dans le Grand Sfax".

Malgré la consistance de ces études, la faible mise en œuvre de la SD du Grand Sfax est un constat partagé. Le croisement des bilans dressés par Bathel (2013, pages 38-39) et Bennisr, Megdiche & Verdeil (2013, page 88) sur les taux de réalisation des projets inscrits dans le plan d'action le confirme. D'autres sources font mention des raisons de cette faible mise en œuvre. Cela concerne la dépendance des municipalités de l'Etat, la faible volonté politique du pouvoir central, l'absence d'une structure intercommunale institutionnelle et forte et la faible capacité à mobiliser les investisseurs privés²³¹.

²³¹ MEGDICHE Taoufik, Communication intitulée "Les acquis et les limites de la SDGS" dans le séminaire "Réflexion sur l'évaluation et l'actualisation de la stratégie de développement du Grand Sfax" organisé à l'hôtel Thyna à Sfax le 12 mars 2016 par la municipalité de Sfax en partenariat avec Medcities.

Tableau 5.3 : Le contenu de la SD du Grand Sfax

Diagnostic		
<p>1-Développement économique et social. 2-Développement urbain et gestion municipale. 3-Jeunesse. 4-Communication et relations avec les médias. 5-Transport et circulation. 6-Environnement et Culture.</p>		
Plan stratégique		
Vision	Axes stratégiques	Projets stratégiques
Sfax, métropole Méditerranéenne compétitive, attractive, de la haute technologie et de l'innovation, solidaire, durable et réconciliée avec son littoral	1- Mutation du Grand Sfax en ville technopolitaine et promotion du développement économique local	1.1- Poursuite de la réalisation du technopole Informatique-TIC 1.2- Création d'un technopole agroalimentaire 1.3- Création d'un pôle de biotechnologie 1.4- Création d'un pôle de santé 1.5- Développement d'un pôle touristique et de loisirs 1.6- Création d'un parc d'activités économique à vocation commerciale
	2- Renforcement et développement des infrastructures de base	2.1- Renforcement des infrastructures et services d'appui à l'économie 2.2- Mise à niveau du port 2.3- Extension et mise à niveau de l'aéroport 2.4- Création d'une plate-forme logistique 2.5- Mise en place de grandes infrastructures d'appui aux activités socio-culturelles 2.6- Création d'un mode de transport en site propre
	3- Dépollution et amélioration du cadre de vie	3.1- Dépollution du Grand Sfax 3.2- Préservation des ressources naturelles
	4- Mise à niveau de l'aménagement urbain dans une perspective de métropolisation	4.1- Promotion d'un modèle de développement urbain littoral 4.2- Aménagement et valorisation du littoral sud
	5- Institutionnalisation du cadre métropolitain	5.1- Création d'un observatoire de développement du Grand Sfax 5.2- Création d'une structure intercommunale
	Création d'un festival international de musique méditerranéenne	
Etudes d'opérationnalisation		
<p>1- Schéma de gestion intégrée de la zone côtière sud de Sfax 2- Renforcement de la gouvernance locale 3- Stratégie de développement local du Grand Sfax 4- Promotion de l'emploi dans le Grand Sfax</p>		

- 5- Les Zones Urbaines Populaires du Grand Sfax
- 6- Observatoire du Développement Durable du Grand Sfax
- 7- Amélioration des transports en commun dans le Grand Sfax
- 8- Clusterisation de la filière tourisme de santé

Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données : SDGS (2010) et Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcities (2011).

Tableau 5.4 : Taux de réalisation des projets inscrits dans le plan d'action de la SD du Grand Sfax

Axes stratégiques	Projets stratégiques		
	Projetés mais non réalisés	Projetés et en cours de réalisation	Projetés et réalisés
1- Mutation du Grand Sfax en ville technopolitaine et promotion du développement économique local		1.1- Poursuite de la réalisation du technopole Informatique -TIC	
		1.2- Création d'un technopole agroalimentaire	
		1.3- Création d'un pôle de biotechnologie	
		1.4- Création d'un pôle de santé	
			1.5- Développement d'un pôle touristique et de loisirs
		1.6- Création d'un parc d'activités économique à vocation commerciale	
2- Renforcement et développement des infrastructures de base		2.1- Renforcement des infrastructures et services d'appui à l'économie	
			2.2- Mise à niveau du port
			2.3- Extension et mise à niveau de l'aéroport
		2.4- Création d'une plate-forme logistique	
		2.5- Mise en place de grandes infrastructures d'appui aux activités socio-culturelles	

	2.6- Création d'un mode de transport en site propre		
3- Dépollution et amélioration du cadre de vie		3.1- Dépollution du Grand Sfax	
	3.2- Préservation des ressources naturelles		
4- Mise à niveau de l'aménagement urbain dans une perspective de métropolisation	4.1- Promotion d'un modèle de développement urbain littoral		
		4.2- Aménagement et valorisation du littoral sud	
5- Institutionnalisation du cadre métropolitain		5.1- Création d'un observatoire de développement du Grand Sfax	
	5.2- Création d'une structure intercommunale		
	Création d'un festival international de musique méditerranéenne		

Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données : Bathel (2013) et Bennasr, Megdiche & Verdeil (2013)

II. Focalisation sur les questions en rapport avec les réalités de la ville et articulation avec des outils de planification existants

La SD du Grand Sfax a donné une attention particulière aux Axes stratégiques 1, 2 et 3. Ceci est en lien avec les réalités économiques, urbaines et environnementales de la ville. L'agglomération sfaxienne est le deuxième pôle économique du pays avec des établissements d'envergure nationale. Les sfaxiens sont également reconnus à l'échelle nationale par une forte culture entrepreneuriale. La dimension économique de l'Axe stratégique 1 est directement liée à ça. En outre, Sfax est certes doté d'un port, d'un aéroport, de desserte ferroviaire et autoroutière, etc. mais cette infrastructure est dépassée par les impératifs de développement de la deuxième agglomération du pays. C'est de cette situation que découle la question des infrastructures de base de l'Axe stratégique 2. Enfin, la ville de Sfax est depuis les années 1950' une pièce maîtresse dans l'industrie du phosphate tunisien. La SIAPE est l'une des usines de transformation du phosphate les plus importantes du pays. Ceci n'a pas été sans impact sur la dégradation de la qualité environnementale de la ville entraînant le mécontentement de plus en plus grandissant chez la population sfaxienne. L'Axe stratégique 3 "Dépollution et amélioration du cadre de vie" est en rapport direct avec cette problématique environnementale.

Par ailleurs, force est de constater que des axes stratégiques de la SD du Grand Sfax découlent des projets stratégiques ayant des liens avec d'autres documents de planification déjà en place.

La SD du Grand Sfax a intégré dans son plan d'action des projets déjà existants en plus de la définition de nouveaux projets. Le technopole Informatique-TIC, le Parc d'activités économiques à vocation commerciale, la mise à niveau du port, l'extension de l'aéroport, la plate-forme logistique et le transport en site propre en sont des exemples. Tous ces projets ont été définis en dehors de la SD du Grand Sfax, dans d'autres documents de planification ou dans d'autres processus décisionnels et dont le SDA du Grand Sfax en est un. Ils ont été appropriés par le processus de la planification stratégique et inscrits dans son plan d'action. À l'origine de cette appropriation la contemporanéité de la SD du Grand Sfax avec le SDA du Grand Sfax. Rappelons-le, ce document de planification institutionnel déjà en place a été mis au point en 1998 c'est à dire à peine 4 ans avant le lancement du processus de la planification stratégique²³². Pour Bennasr, Megdiche & Verdeil "les propositions élaborées dans la SDGS (...) ont gardé les choix préconisés par le Schéma directeur d'aménagement du Grand Sfax (SDAGS) de 1998"²³³. Les mêmes auteurs rajoutent que "les projets figurant dans la stratégie sont pour une large part des projets déjà existants mais non réalisés, figurant notamment dans le SDAGS de 1998, mais aussi parfois dans des programmes antérieurs"²³⁴.

Sur un autre plan, la SD du Grand Sfax avait comme horizon 2016. Le processus a été donc volontairement calé avec trois plans de développement nationaux (X^e plan, XI^e plan et XII^e plan) et ipso facto avec trois Plan d'investissement communaux (PIC) de 2002-2006, 2007-2011 et 2012-2016 même si en 2010, l'actualisation du XI^e plan 2007-2011 en un XI^e plan bis 2010-2014 a brouillé cette correspondance entre la SD du Grand Sfax et la planification économique nationale et municipale²³⁵. A travers cet alignement, le parti pris a été de permettre l'inscription de certains projets de la SD du Grand Sfax dans les plans de développement nationaux et les PIC. L'objectif a été d'utiliser ces deux instruments de planification économique et budgétaire aussi bien étatique que municipal pour financer la réalisation de certains projets de la SD du Grand Sfax. Les plans de développement nationaux ont été destinés à financer la réalisation de certains projets qui font partie des prérogatives des institutions de l'Etat central. Les PIC ont été destinés à financer la réalisation de certains projets qui concernent les compétences municipales. Toutefois, dans la pratique, cette démarche mérite d'être davantage nuancée. Pour certains projets, ce n'est pas la SD du Grand Sfax qui a permis leurs intégrations dans les plans de développement nationaux. Ce sont des projets déjà existants et que, on l'a dit, la SD du Grand Sfax est venue s'approprier. A titre d'exemples nous citons les projets du technopole, l'aéroport, le port, etc. Ces derniers, on l'a dit, ont été projetés en dehors de la SD du Grand Sfax. Et c'est également indépendamment de la SD du Grand Sfax qu'ils ont été intégrés dans les plans de développement nationaux. C'est en les

²³² Pour plus de détail sur la mise en contexte de la SD du Grand Sfax, voir le chapitre 4.

²³³ BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik & VERDEIL Eric, 2013, Sfax, laboratoire de développement durable en Tunisie, Environnement urbain, Volume 7, page 91.

²³⁴ BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik & VERDEIL Eric, 2013, Sfax, laboratoire de développement durable en Tunisie, Environnement urbain, Volume 7, page 92.

²³⁵ Pour plus de détail sur la mise en contexte de la SD du Grand Sfax, voir le chapitre 4.

appropriant que la planification stratégique s'est retrouvée avec des projets inscrits dans la planification de l'Etat.

C. Le contenu de la SDV de Sousse

I. Un contenu calqué sur les domaines de compétences de ses auteurs

Pour la SDV de Sousse, dans le pré-diagnostic, les quatre rapports qui ont été produits portent sur les quatre thèmes de l'économie, l'urbanisme, la gouvernance et l'environnement.

Ensuite, dans le diagnostic, dix "Faits" ont été formulés :

Fait 1 : Tourisme, un potentiel sous exploité.

Fait 2 : Processus de dégradation de la Médina.

Fait 3 : Un déséquilibre Nord/Sud.

Fait 4 : Facteurs de compétitivité à développer.

Fait 5 : Un littoral fragilisé.

Fait 6 : Dépendance à l'Europe.

Fait 7 : Les zones humides, un patrimoine naturel dégradé et faiblement exploité.

Fait 8 : Sousse, ville attractive mais saturée.

Fait 9 : Processus de changement de mode de gouvernance locale.

Fait 10 : La Société civile à Sousse.

Chaque "Fait" a comporté une série de "Défis" classés défis de gouvernance, défis économiques, défis sociaux, défis urbains et défis environnementaux.

Sur la base de ces "Faits", le cadre stratégique de la SDV de Sousse a comporté une vision globale, des axes stratégiques et des projets. Chaque axe stratégique a comporté des finalités qui elles-mêmes ont été déclinées en objectifs. Les projets concernent aussi bien des projets nouveaux proposés par la SDV de Sousse que des projets déjà existants qui ont été appropriés par le processus.

Le cadre stratégique a défini la vision "Sousse 2030 : Une ville intégratrice, créative et attractive". De cette vision découlent cinq axes stratégiques :

1- Cohésion sociale et territoriale.

2- Compétitivité économique.

3- Aménagement du territoire.

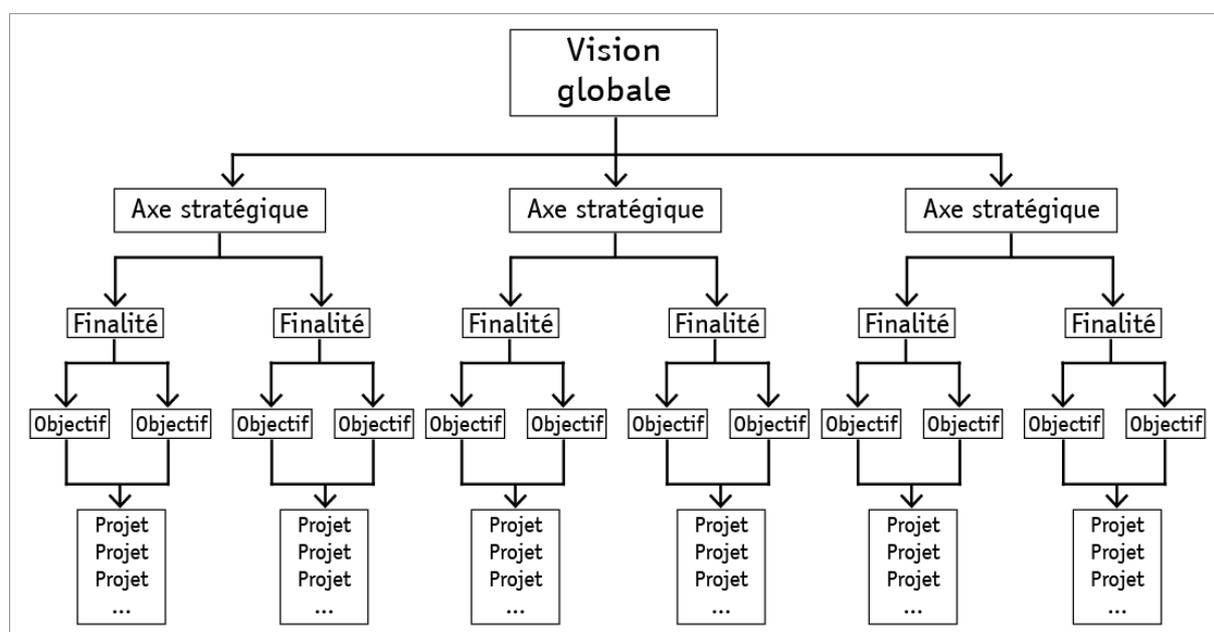
4- Gestion environnementale.

5- Gouvernance.

Chaque axe stratégique a comporté des projets regroupés dans un plan d'action 2015-2018 et un plan d'action à long terme. Enfin, cinq projets dit "structurants" c'est-à-dire transversaux à tous les axes stratégiques ont été définis :

- Programme de dynamisation sociale, culturelle et communautaire des quartiers à travers l'école et la lutte contre l'échec scolaire.
- Programme de conservation, mise en valeur et revitalisation de la Médina et du centre historique.
- Extension du port de Sousse et diversification des activités.
- Projet de transport en commun en site propre.
- Programme de réhabilitation de la plage sud.

Figure 5.2 : Structure du cadre stratégique de la SDV de Sousse



Elaboration : DEROUICHE Belghith

Parmi les projets du plan d'action, cinq projets ont été sélectionnés pour bénéficier du soutien financier et technique du Secrétariat d'Etat à l'économie suisse (SECO). Il s'agit de :

- Révision du Plan d'aménagement urbain (PAU).
- Révision du Plan des déplacements urbains (PDU).
- Construction d'un nouveau siège de la municipalité de Sousse selon les normes écologiques²³⁶.
- Elaboration d'un plan lumière de la ville pour un éclairage public non polluant.

Dans la SDV de Sousse, on l'a vu, l'équipe technique locale est constituée de cinq membres avec un expert en économie, un expert en sociologie, un expert en environnement, un expert en gouvernance et un expert en urbanisme. Au-delà d'être des domaines de compétences, ces spécialités ont servi d'ossature de base pour le contenu de la planification. En effet, c'est en fonction de ces spécialités qu'ont été définis les quatre thèmes

²³⁶ Ceci fait écho au projet du nouvel Hôtel de ville qui a été inscrit dans l'opération du CUN. Pour plus de détails, voir le chapitre 2.

des quatre rapports du pré-diagnostic. On l'a vu, les quatre rapports portent sur l'économie, l'urbanisme, l'environnement et la gouvernance²³⁷. C'est également en continuité avec les spécialités des cinq experts qu'a été structuré le diagnostic. On l'a vu aussi, les défis ont été classés en défis de gouvernance, défis économiques, défis sociaux, défis urbains et défis environnementaux. Enfin, c'est aussi en s'appuyant sur les domaines de compétences qu'ont été définis les cinq axes du cadre stratégique qui, rappelons-le, portent sur la cohésion sociale et territoriale, la compétitivité économique, l'aménagement du territoire, la gestion environnementale et la gouvernance.

Tableau 5.5 : Le contenu de la SDV de Sousse

Pré-diagnostic						
Economie Urbanisme Gouvernance Environnement						
Diagnostic						
Fait 1 : Tourisme, un potentiel sous exploité. Fait 2 : Processus de dégradation de la Médina. Fait 3 : Un déséquilibre Nord/Sud. Fait 4 : Facteurs de compétitivité à développer. Fait 5 : Un littoral fragilisé. Fait 6 : Dépendance à l'Europe. Fait 7 : Les zones humides, un patrimoine naturel dégradé et faiblement exploité. Fait 8 : Sousse, ville attractive mais saturée. Fait 9 : Processus de changement de mode de gouvernance locale. Fait 10 : La société civile à Sousse.						
Plan stratégique						
Vision	Axes stratégiques	Finalités	Objectifs	Nb de projets 2015-2018	Nb de projets futurs	Projets structurants
Sousse 2030 : Une ville intégratrice, créative et attractive	Cohésion sociale et territoriale	F1 Une ville avec un développement qui rééquilibre le territoire	A.1. Améliorer le parc de logements pour les couches défavorisées A.2. Intégrer la zone sud dans la ville A.3. Renforcer la cohésion	7	6	Programme de dynamisation sociale, culturelle et communautaire des quartiers à

²³⁷ Dans la SDV de Sousse, le thème société n'a pas été étudié. On l'a dit, l'expert en sociologie n'a pas encore intégré l'équipe technique locale.

		<p>sociale et lutter contre la pauvreté</p> <p>A.4. Renforcer le bien être dans le domaine de la santé publique</p>			<p>travers l'école et la lutte contre l'échec scolaire.</p> <p>Programme de Conservation, Mise en valeur et revitalisation de la Médina et du Centre Historique.</p> <p>Extension du Port de Sousse et Diversification des activités.</p> <p>Projet De Transport en Commun en Site Propre.</p> <p>Programme de réhabilitation de la plage sud.</p>
	F2 Une ville intégratrice et égalitaire	<p>B.1. Favoriser l'égalité d'opportunités entre hommes et femmes</p> <p>B.2. Renforcer les capacités de la ville à travers l'intégration de sa jeunesse</p> <p>B.3. Garantir l'exercice des droits de citoyenneté pour toutes les personnes</p>			
	F3 Une ville qui renforce et développe ses aspects culturels	<p>C.1. Renforcer la cohésion sociale à travers la Culture</p> <p>C.2. Soutenir et favoriser la création culturelle</p>			
Compétitivité économique	F4 Un Tourisme diversifié, de qualité et durable	<p>D.1. Entreprendre une diversification de l'activité touristique</p> <p>D.2. Développer une nouvelle organisation urbaine et intégrer le volet environnemental dans le développement de l'activité touristique</p>	5	6	
	F5 Une ville avec une économie compétitive, ouverte à l'international, locomotive de la région	<p>E.1. Renforcer les capacités de la ville</p> <p>E.2. Promouvoir l'innovation et la créativité</p> <p>E.3. Développer les compétences de la ville pour la mise en œuvre du Grand Sousse</p>			

	du « Grand Sousse »			
Aménagement du territoire	F6 Une ville attractive par son urbanisme intégré	F.1. Pour une urbanisation qui réconcilie la ville avec son territoire F.2. Renforcer la qualité de vie et le bien-être des citoyens	12	9
	F7 Une ville accessible avec des modes de déplacements diversifiés et complémentaires	G.1. Equilibrer les différents modes de déplacements G.2. Renforcer les réseaux de déplacements G.3. Requalifier le cadre bâti et les espaces public pour améliorer l'accessibilité de la ville		
Gestion environnementale	F8 Une ville avec un littoral protégé, valorisé et accessible	H.1. Limiter les atteintes au littoral H.2. Augmenter la capacité d'accueil et valoriser la bande côtière H.3. Favoriser une meilleure gestion des côtes	15	15
	F9 Une ville avec des zones humides préservées et intégrées	I.1. Préserver les zones humides contre la pollution I.2. Réhabiliter les zones humides en les transformant en espace fonctionnel et « utile »		
	F10 Une ville qui restaure et protège ses ressources hydriques	J.1. Protéger les ressources en eau contre la pollution J.2. Optimiser la gestion des ressources en eau J.3. Développer les ressources en eau non		

		et qui développe ses capacités pour garantir l'approvisionnement en eau	conventionnelles		
		F11 Une ville qui assure sa propreté urbaine à travers une bonne gestion des déchets solides	<p>K.1. Optimiser les flux de production, de collectes et de traitement</p> <p>K.2. Considérer les déchets solides comme un gisement à valoriser</p> <p>K.3. Appliquer la bonne gouvernance dans la gestion des déchets solides</p>		
		F12 Une ville qui accroît son efficacité énergétique et garanti un air pur pour ses citoyens	<p>L.1. Augmenter les performances énergétiques de la ville et favoriser un approvisionnement durable et propre</p> <p>L.2. Réduire la consommation d'énergie et assurer une meilleure qualité de l'air à travers l'urbanisme</p>		
	Gouvernance	F13 Une Ville de référence par la gouvernance démocratique locale dans le processus	<p>M.1. Assurer le passage de la décentralisation à la gouvernance</p> <p>M.2. Mettre en place les outils et développer les moyens pour instaurer la «bonne gouvernance»</p> <p>M.3. Synergie entre les acteurs urbains régionaux et locaux</p>	5	2

		de transition démocratique			
	F14 Une Société Civile locale autonome, indépendante, active, organisée et engagée	N.1. Renforcer la structure et l'organisation des associations N.2. Développer la collaboration entre les associations			
Etude préliminaire sur la faisabilité des projets de la SDV de Sousse					
Sélection de cinq projets à exécuter : Révision du PAU. Révision du PDU. Construction d'un nouveau siège de la municipalité de Sousse selon les normes écologiques. Elaboration d'un plan lumière de la ville pour un éclairage public non polluant.					

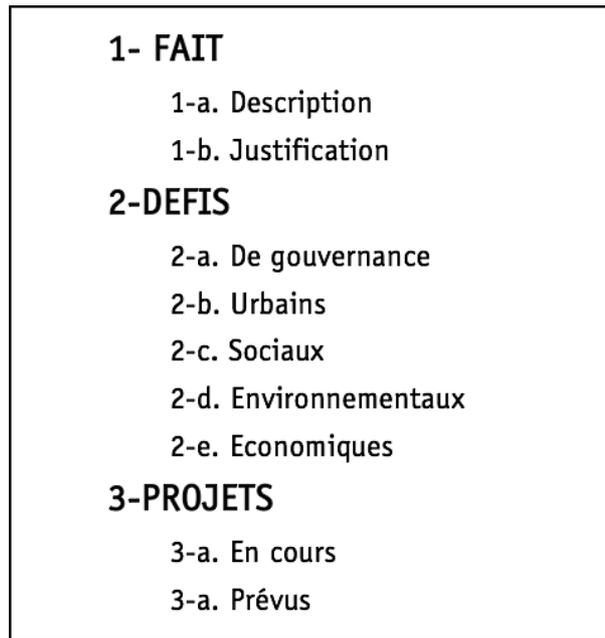
Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données : Ville de Sousse (2014)

II. Des techniques d'élaboration importées de l'expertise internationale

L'élaboration de la SDV de Sousse a été fortement marquée par l'encadrement intellectuel de Pascual Esteve. L'expert de Medcities a été à l'origine de multiples aspects techniques adoptés dans le processus et sur lesquels il est utile de s'arrêter un instant sur certains d'entre eux. Le caractère aussi bien inédit qu'innovant de ces techniques par rapport au contexte local montre à quel point la SDV de Sousse a servi de laboratoire pour l'expérimentation de nouveaux dispositifs.

Tout d'abord, c'est Pascual Esteve qui a proposé l'analyse "Fait-Défis-Projet" (FDP) dans le diagnostic. Pratiquée par l'expert de Medcities dans le cadre de la démarche stratégique de Tétouan au Maroc, l'analyse FDP consiste à dégager d'abord les faits les plus importants dans la ville. Ensuite, il s'agit pour chaque fait d'identifier les défis qui y sont liés. Enfin, il s'agit d'attribuer pour chaque défi les projets en cours ou prévus dans la ville. Dans la SDV de Sousse, on l'a dit, les défis ont été classés en défis de gouvernance, défis économiques, défis sociaux, défis urbains et défis environnementaux.

Figure 5.3 : Structure de l'analyse FDP



Elaboration : DEROUICHE Belghith

Dans un rapport sur les stratégies de développement urbain en méditerranée, on peut lire "L'approche "Faits, Défis et Projets" est une démarche proche de celle du FFOM mais avec un gain de temps important (...). L'originalité de l'approche FDP est qu'elle oblige les participants aux ateliers à sortir des "sentiers battus", à s'intéresser aux aspects critiques de la ville qu'ils soient positifs ou négatifs et à en sélectionner un nombre limité en tant qu'objectifs stratégiques dans un délai très court"²³⁸. Pour Pascual Esteve²³⁹, contrairement aux démarches adoptées dans la planification classique, l'analyse FDP permet de prendre en compte des projets en cours déjà existants. L'expert rajoute que le document FDP présente l'avantage d'être un "document de synthèse, facile à comprendre (...) simple à corriger et reprogrammer"²⁴⁰.

Ensuite, c'est aussi Pascual Esteve qui a mis au point la conduite des groupes de travail participatif et où une technique de participation dite "des post-it" a été utilisée. En expliquant la démarche à suivre, l'expert de Medcities raconte :

"Dans chaque groupe de travail chaque expert présente un tableau comportant les éléments du document FDP objet du groupe de travail. Dans un premier tour de table, chaque participant écrit sur des post-its verts nominatifs les défis qu'il considère les plus importants. Les post-its sont collés sur le tableau devant les défis choisis et le participant

²³⁸ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 35.

²³⁹ PASCUAL ESTEVE Josep Maria, 2014, L'analyse FDP : Faits, Défis et Projets dans la planification stratégique territoriale, www.medicities.org.

²⁴⁰ PASCUAL ESTEVE Josep Maria, 2014, L'analyse FDP : Faits, Défis et Projets dans la planification stratégique territoriale, www.medicities.org.

justifie son choix. Dans un deuxième tour de table, on refait la même procédure mais avec des post-it rouges pour les défis qu'on considère les moins importants. Ceci permet de visualiser en temps réel la priorisation des défis. Un troisième tour de table permet aux participants de proposer de nouveaux défis qui ne figurent pas dans le document FDP. Enfin, un dernier tour de table permet aux participants d'attribuer aux défis les projets en cours et déjà existants qu'ils connaissent"²⁴¹.

Sous l'encadrement de Pascual Esteve, la technique des post-it a été minutieusement préparée par les experts de la SDV de Sousse. Afin de s'y exercer, cette technique a été d'abord testée en interne par l'équipe technique locale. Ensuite, avant d'enchaîner les groupes de travail, une première réunion participative a été organisée et qui a servi de test grandeur nature pour l'équipe technique locale.

III. Un contenu focalisé sur la notion environnementale

Dans le contenu de la planification, la question environnementale a fait l'objet d'une attention particulière. En effet, c'est l'axe stratégique "Gestion environnementale" qui a été développé le plus. Dans le document du cadre stratégique, alors que les quatre autres axes stratégiques n'ont été déclinés qu'en deux ou trois finalités, l'axe stratégique "Gestion environnementale" a été décortiqué en cinq finalités. C'est également cet axe stratégique qui a été détaillé le plus avec treize objectifs alors que la plupart des autres axes sont à environ cinq objectifs. Une trentaine du projet ont été inscrits dans l'axe stratégique "Gestion environnementale" alors que les axes "Cohésion sociale et territoriale" et "Compétitivité économique" n'ont compté qu'une dizaine. Aujourd'hui, la focalisation sur la question environnementale semble même se poursuivre aussi dans la mise en œuvre du processus. Sur les quatre projets sélectionnés pour bénéficier du soutien financier et technique de la SECO, deux projets sont à caractère environnemental.

Plusieurs raisons ont été à l'origine de cette focalisation sur la question environnementale. Tout d'abord, la municipalité de Sousse est habituée à travailler sur la protection de l'environnement aussi bien à l'échelle de l'action municipale quotidienne qu'au niveau de projets en collaboration avec des organisations internationales. En effet, à l'instar des municipalités tunisiennes, la protection de l'environnement reste l'un des rares secteurs où la municipalité de Sousse a des prérogatives significatives. Pour Sousse, comme pour le reste de la Tunisie, l'action municipale est faible voire marginale dans des domaines comme l'économie ou le social. En s'engageant dans une planification stratégique de la ville, la municipalité de Sousse a donc trouvé plus de facilité à intervenir sur la question environnementale. Ensuite, parallèlement à l'élaboration de la planification stratégique, la municipalité de Sousse s'est engagée dans plusieurs projets à caractère environnemental dans le cadre de coopérations internationales. CES-MED soutenu par l'union européenne et MED-3R et GODEM appuyés par Medcities et qu'on a déjà mentionnés en sont l'illustration²⁴². Dans la mesure où

²⁴¹ PASCUAL ESTEVE José María. Intervention dans un atelier de formation sur les techniques de participation de la SDV de Sousse. Sousse le 17 janvier 2013.

²⁴² Pour plus de détail sur les projets lancés par la municipalité de Sousse dans le cadre de coopérations internationales, voir le chapitre 4.

la SDV de Sousse prend en compte les projets existants, ces expériences appuyées par l'international ont permis d'alimenter le contenu de la SDV de Sousse. En outre, sur le plan humain, le directeur de la protection de l'environnement de la municipalité de Sousse, on l'a vu, a été l'un des rares fonctionnaires municipaux qui ont porté un intérêt à la SDV de Sousse bien qu'il n'ait pas fait parti des entités de la structure chargée de l'élaboration de la planification telle que le comité de gestion. C'est ainsi que ce directeur a pu contribuer intellectuellement dans le contenu de la planification stratégique. Enfin, toujours sur le plan humain, on l'a vu aussi, l'experte en environnement a été avec le coordinateur, l'une des rares membres de l'équipe technique locale qui ont été présents tout le long de l'élaboration malgré les problèmes de rémunération. Le volet environnemental a donc été presque le seul volet de la SDV de Sousse qui a été travaillé de manière régulière et continu tout le long du processus. Toutes ces conditions n'ont donc pas été sans impact sur la focalisation de la SDV de Sousse sur la question environnementale.

IV. Une communication variée et continue autour du processus

Même si les dispositifs participatifs tels que les groupes de travail ou le stand mobile ont servi entre autres à la diffusion du processus, parallèlement à l'élaboration de la planification, plusieurs activités à caractère communicationnel ont accompagné la SDV de Sousse. Pour ses protagonistes, il s'agit d'assurer une large publicité de ce processus inédit et quasi-méconnu afin de garantir sa participation et son appropriation par les acteurs de la ville.

C'est ainsi que les premières semaines du processus ont été consacrées à faire connaître le processus et ses protagonistes aussi bien dans le périmètre de la municipalité que dans le reste de la ville. Les membres de l'équipe technique locale et ceux du comité de gestion ont effectué une série de rencontres. Des réunions ont eu lieu avec le président de la délégation spéciale et les autres acteurs municipaux. Une vidéo-conférence a été effectuée avec Pascual Esteve. Un atelier a été organisé sur la SDV de Sousse. Ce dernier a été marqué par la présence des représentants de Medcities et certains protagonistes de la SD du Grand Sfax. L'atelier a également réuni des acteurs influents de la ville avec des représentants d'institutions publiques et de la société civile. L'élaboration de la planification n'a pu vraiment démarrer et atteindre sa vitesse de croisière qu'après ces actions de divulgation.

En outre, l'élaboration de la planification a été ponctuée par deux conférences générales. La première a eu lieu pendant la phase du diagnostic, en avril 2013, et la deuxième pendant la phase du plan d'action, en avril 2014. Il s'agit de réunions publiques ouvertes. Chacune a rassemblé environ 200 personnes avec des acteurs publics, des associations, des citoyens, etc. Il s'agit d'évènements destinés à donner une large visibilité à la SDV de Sousse. Les deux conférences générales ont permis de tenir informé le grand public de l'avancement du processus. En invitant les présents à s'inscrire, ces conférences générales ont donc été également des occasions pour constituer une base de données avec les profils et les coordonnées des acteurs qui seront invités dans la participation.

Ces activités ont été appuyées par d'autres dispositifs communicationnels. Un logo a doté le processus d'une identité visuelle. La présence de la SDV de Sousse sur internet a été assurée par un site et des comptes dans des réseaux sociaux.

Figure 5.4 : Logo de la SDV de Sousse



Source : Municipalité de Sousse

D. Le contenu de la SDV de Jendouba

I. L'appropriation des modèles internationaux

L'élaboration de la SDV de Jendouba a été abordée à travers trois aspects :

- 1- Urbanisme et environnement
- 2- Société, culture et communication
- 3- Economie et développement

Durant le diagnostic, ces aspects ont été plus ou moins décortiqués en différents thèmes. C'est le premier aspect qui a été le plus développé à travers les thèmes "Potentiels et risques naturels", "Infrastructures et circulation", "Localisation et organisation des fonctions urbaines" et "Qualité urbaine, foncier et habitat spontané". D'emblée, la SDV de Jendouba semble donc donner une attention particulière à la dimension urbaine. Par la suite, ces thèmes ont servi de base pour la réalisation du diagnostic en utilisant la technique "Forces. Faiblesses. Opportunités. Menaces" (FFOM) qui est largement appliquée à l'international. En effet, sur le plan méthodologique, la planification stratégique dans le milieu des entreprises a développé plusieurs

modèles. Avec son transfert vers l'action publique des collectivités locales, c'est le modèle FFOM (appelé aussi modèle SWOT²⁴³ ou encore LCAG²⁴⁴) mis au point d'abord à la Harvard Business School durant les années 1960' et ensuite développé par le cabinet de conseil américain, le Boston Consulting Group, qui a été adopté par les villes (Pinson, 2002, page 72 ; Demesteere & Padioleau, 1991, pages 28-29, Linossier, 2006, page 325). Selon Favoreux (1998, page 9), grâce à "sa très grande généralité et donc son universalité d'application", cette méthodologie "constitue aujourd'hui indéniablement le principal, si ce n'est le seul, cadre de référence pour les démarches stratégiques des villes".

En outre, la technique FFOM est aujourd'hui largement recommandée par les organisations internationales. Dans un rapport sur la planification stratégique des villes méditerranéennes, on peut lire "L'analyse des FFOM, est un outil précieux pour préparer ou accompagner l'élaboration de la vision et de la stratégie"²⁴⁵. Dans un guide sur la conduite d'une planification stratégique de ville, on peut également lire que " Les résultats de l'analyse SWOT permettent à une ville de tirer parti de ses forces et de ses opportunités. Elle améliore la capacité d'une ville à éviter les menaces ou à prendre des mesures pour les minimiser"²⁴⁶.

C'est ainsi que les experts de l'ATU se sont appropriés cette technique et l'ont utilisée dans le diagnostic de la SDV de Jendouba. Il s'agit de dégager les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces pour chacun des termes et des aspects dégagés. En fonction de cette analyse, treize enjeux ont été identifiés. Les experts de l'ATU ont également structuré classiquement le contenu de la planification en vision, axes stratégiques et actions qui est inspiré des modèles déjà appliqués à l'international. En effet, les treize enjeux ont permis de formuler la vision "ville prospère, cohérente, ouverte à l'innovation et bâtie sur une économie diversifiée et compétitive, qui adopte une meilleure gouvernance lui assurant la participation des citoyens et le respect de leur droit". Quatre axes stratégiques ont été définis :

- 1- Economie diversifiée et compétitive
- 2- Aménagement durable de la ville
- 3- Gouvernance locale démocratique
- 4- Cohésion sociale et intégration des quartiers défavorisés

Chaque axe stratégique a été décliné en objectifs dont découlent les actions qui permettent de les réaliser. Ces derniers ont été développés à travers plusieurs aspects (terme, intervenant, source de financement, etc.). Pour une dizaine d'actions, des fiches de projet ont été élaborées. Ces dernières comportent une description relativement détaillée des projets en identifiant les acteurs qui y sont impliqués, leur localisation, leurs calendriers, etc.

²⁴³ Strengths. Weaknesses. Opportunities, Threats.

²⁴⁴ En référence à ses inventeurs E.Learned, C.Christensen, K.Andrews et W.Guth.

²⁴⁵ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 34.

²⁴⁶ Cities Alliance, 2006, Guide to City Development Strategies. Improving Urban Performance, page 7 (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

Tableau 5.6 : Le contenu de la SDV de Jendouba

Prédiagnostic & diagnostic			
Urbanisme et environnement	1. Potentiels et risques naturels	1. Comment assurer l'intégration urbaine des coupures physiques?	
	2. Infrastructures et circulation	2. Comment assurer la gestion et le développement des services urbains ? 3. Comment tirer profit de la présence des artères nationales et de la voie ferrée pour renforcer le développement économique de la ville? 4. Comment assurer une bonne accessibilité d'une part pour les quartiers et d'autre part pour les équipements et les services?	
	3. Localisation et organisation des fonctions urbaines	5. Comment la centralité peut contribuer à assurer un meilleur cadre de vie à la ville de Jendouba ? 6. Comment la ville de Jendouba peut être un pôle régional qui contribuera au développement de toute la zone?	
	4. Qualité urbaine, foncier et habitat spontané	7. Comment valoriser le potentiel paysager et donner une spécificité architecturale et urbaine à la ville de Jendouba? 8. Comment résoudre le problème de l'habitat social?	
Société, culture et communication	1. Société	9. Quels procédés et processus peuvent accompagner un investissement qui permettra de renforcer l'appartenance de la population à la ville?	
	2. Culture	10. Comment développer la culture tout en exploitant le patrimoine culturel et archéologique avoisinant ?	
	3. Communication	11. Quelles procédures à prendre en compte pour assurer une meilleure communication et une meilleure gouvernance ?	
Economie et développement		12. Quelles procédures à prendre pour renforcer la compétitivité économique servant à assurer le développement de l'emploi ? 13. Comment créer une potentialité qualifiée support d'un développement économique ?	
Plan stratégique			
Vision	Axes stratégiques	Objectifs	Nb d'actions projetés

Ville prospère, cohérente, ouverte à l'innovation et bâtie sur une économie diversifiée et compétitive, qui adopte une meilleure gouvernance lui assurant la participation des citoyens et le respect de leurs droit.	1. Economie diversifiée et compétitive	1.1. Renforcer le développement économique de la ville	10
		1.2. Créer un potentiel humain qualifié support d'un développement économique	5
	2. Aménagement durable de la ville	2.1. Assurer l'intégration urbaine des coupures physiques et administratives	2
		2.2. Assurer une bonne accessibilité aux quartiers et aux équipements et services	3
	3. Gouvernance locale démocratique	3.1. Assurer une meilleure communication et une meilleure gouvernance	6
		3.2. Valoriser le patrimoine culturel et archéologique local avoisinant	4
		3.3. Assurer la gestion et le développement des services urbains	3
		3.4. Instauration du processus participatif dans la réflexion, la prise de décision, la mise en œuvre et l'évaluation	2
	4. Cohésion sociale et intégration des quartiers défavorisés	4.1. Amélioration des conditions de vie et désenclavement des quartiers défavorisés	2
		4.2. Renforcer l'appartenance de la population à la ville	2

Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données : Stratégie de développement de la Ville de Jendouba

II. Une attention particulière donnée à l'étude de l'état des lieux de la ville

Dans l'élaboration de la SDV de Jendouba, force est de constater l'importance qui a été donnée aux deux premières phases, le prédiagnostic et le diagnostic. Deux aspects le confirment. Tout d'abord, du point de vue du calendrier, c'est le travail auquel a été consacré le plus de temps dans l'élaboration de la planification. Alors que les phases 3 et 4 ont duré chacune environ un mois. Le prédiagnostic et le diagnostic ont duré chacun environ deux mois. Ensuite, les contenus produits dans ces deux premières phases dégagent un degré de consistance plus important que ceux produits dans les phases 3 et 4. En effet, durant le prédiagnostic, l'état des lieux de la ville a été établi à travers huit études et huit analyses FFOM ont été menées.

A l'origine de cette importance donnée à l'étude de l'état des lieux, le déficit en information sur la situation de la ville. En effet, Jendouba est une ville secondaire du nord-ouest rural de la Tunisie et en marge du développement socio-économique. Cette situation a fait de Jendouba une ville sous-étudiée. Les données disponibles, élaborées par les institutions de l'Etat central, privilégient les échelles du gouvernorat et des délégations. Les données à l'échelle municipale, plus adaptées à la planification urbaine puisqu'elles

correspondent le plus à l'aire de la ville, sont quasi inexistantes. A cela s'ajoute également un déficit en document de planification d'actualité et à une échelle locale. En effet, le PAU de Jendouba date de 1998²⁴⁷ et le SDA remonte au 1996. Le SDA de la région économique du nord-ouest certes date de 2010, mais son échelle macro ne permet pas d'avoir une vision fine de la ville de Jendouba.

C'est pour faire face à cette situation que les auteurs de la SDV de Jendouba ont donné une attention particulière à l'étude de l'état des lieux. En effet, les experts de l'ATU ont été amenés à fabriquer leurs propres données sur la ville pour faire face à la rareté des données existantes.

E. L'effet du printemps arabe sur le contenu des processus de Jendouba et de Sousse

Les processus de Jendouba et Sousse se distinguent par le traitement des notions de la gouvernance et la participation de la société civile. Pour le cas de Jendouba, ceci s'illustre dans le plan stratégique. La vision évoque une ville qui "(...) adopte une meilleure gouvernance lui assurant la participation des citoyens (...)". Un des axes stratégiques a été consacré à cette thématique. Dans les actions destinées à réaliser les objectifs de l'axe stratégique 3 "Gouvernance locale démocratique", on parle de "promouvoir le dialogue entre les différents acteurs", "promouvoir une meilleure gouvernance urbaine", "Incitation au travail associatif" ou encore "lancement des ateliers de concertations".

Pour le cas de Sousse, le traitement des notions de la gouvernance et la participation de la société civile s'illustre non seulement dans le plan stratégique, mais également dans les documents du pré-diagnostic et du diagnostic. En effet, la SDV de Sousse a consacré un rapport sur l'état des lieux de la gouvernance dans la ville. Le document FDP fait mention de "Processus de changement de mode de gouvernance locale" et "La société civile à Sousse" parmi les faits saillants de la ville. De la même manière que pour Jendouba, le plan stratégique a aussi consacré l'axe "Gouvernance" à cette thématique et où on parle de "gouvernance démocratique locale", de "bonne gouvernance" ou encore de "société civile locale autonome". Toujours, pour le cas de Sousse, la notion de la gouvernance n'a pas uniquement été traitée dans le contenu du plan stratégique. Elle a également constitué l'une des pierres angulaires du processus dans son ensemble. La mobilisation d'un expert en gouvernance dans la structure chargée de l'élaboration de la planification le montre.

La distinction des processus jendoubien et soussien par ces notions de la gouvernance et la participation de la société civile est largement liée à l'effet du printemps arabe. En effet, des temps de Ben Ali, les formules telles que "gouvernance", "démocratie", "participation", etc. n'existent pas dans les documents de planification et si elles existent elles sont instrumentalisées pour embellir l'image de l'autorité. Après la chute du régime en 2011, ces paradigmes sont devenus fortement présents dans le paysage socio-politique. Non seulement ils sont devenus l'une des principales revendications des citoyens, mais également un référentiel incontournable pour

²⁴⁷ Malgré le lancement de sa révision en 2008, la démarche a été abandonnée en raison d'un désaccord entre la municipalité, le gouvernorat de Jendouba et le MEH sur certains aspects du contenu de la planification.

la nouvelle classe politique. Lancées dans ce contexte, les SDV de Jendouba et celle de Sousse ont, semble-t-il, été abordées non seulement comme des instruments de planification, mais également comme un outil pour manifester la montée en puissance des nouvelles aspirations à la démocratie locale et participative longtemps réprimées sous le régime de Ben Ali

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, l'étude des contenus des quatre stratégies élaborées dans les quatre villes nous a permis de montrer à quel point ces processus de planification aussi inédits qu'innovants n'ont pas été isolés de l'environnement dans lequel ils se sont déroulés. Au contraire, le contenu des quatre cas, d'un côté, dégage des continuités avec les spécificités locales de chaque processus et, d'un autre côté, se situe par rapport aux pratiques en place.

Notre travail dans ce chapitre a montré que tout en respectant une structure plus ou moins commune, les contenus des quatre planifications ont mis l'accent sur des thèmes différents en fonction des spécificités locales de chaque processus. On l'a dit, les quatre planifications ont été organisées en "Vision", "Axes" ou "Lignes stratégique" et "Projets" ou "Plans d'actions". Dans cette structure, chaque processus a donné une attention particulière à certains thèmes plus qu'à d'autres. A titre d'exemple, la SDV de Tunis s'est distinguée par le thème du genre. La SD du Grand Sfax et la SDV de Sousse se sont focalisées sur le thème de l'environnement. La SDV de Jendouba s'est concentrée sur l'état des lieux de la ville. Notre étude des quatre contenus a montré que ces traductions différentes ont été liées aux spécificités locales de chaque processus. En effet, le contexte de la ville où les compétences mobilisées ont constitué des ressources qui, exploitées dans les processus, ont été à l'origine de la focalisation sur certains thèmes. On l'a vu, le background de certains experts dans le processus tunisois, la pollution à Sfax, le manque de données à Jendouba et les traditions de l'action municipale dans des projets à caractère environnemental à Sousse ont engendré ces focalisations.

Notre analyse a également montré à quel point les contenus des quatre planifications ont été formulés en réaction par rapport aux pratiques déjà en place. Ceci nous permet déjà d'apporter un éclairage sur l'interrogation du rapport entre l'apparition de la planification stratégique des villes en Tunisie et les modes de faire existants à laquelle on a abouti dans notre étude sur la pratique de l'urbanisme en Tunisie²⁴⁸. Cette réaction s'exprime dans les cas de Tunis et de Sfax à travers l'intégration de projets déjà existants et leurs appropriations par les deux processus en affirmant leur utilité. C'est le cas des projets programmés dans d'autres processus de planification et le plus souvent jusque là en panne ou non réalisés et que les deux planifications stratégiques les ont inscrits dans les plans d'action. On l'a vu, la SDV de Tunis a récupéré le projet Cité Durable-Tunis Sijoumi lancé dans les années 1990'. On l'a vu aussi, la SD du Grand Sfax, a repris certains projets du SDA du Grand Sfax et du plan de développement national. La réaction s'exprime également

²⁴⁸ Voir conclusion du chapitre 2.

dans les cas de Sousse et de Jendouba à travers la manière avec laquelle le printemps arabe a été pris en compte dans les contenus des deux planifications. Cela concerne la mise en avant des thèmes de la gouvernance et de la participation par ces deux processus. En effet, on l'a dit, ces deux notions longtemps prohibées ou instrumentalisées pendant plusieurs décennies, ont été parmi les principales valeurs du printemps arabe en Tunisie et c'est ainsi qu'ils ont été repris dans les deux planifications stratégiques.

Chapitre 6 :

"Le marché" de la SDV en Tunisie à la lumière des quatre processus de planification stratégique : "Les offres" internationales et "les demandes" locales

En Tunisie, l'engagement des bailleurs de fonds internationaux dans le mode de faire l'urbain remonte aux années 1970' (Barthel, 2003, page 181). Cette implication ne cesse de croître et ces "institutions internationales s'imposent de plus en plus comme des acteurs de la commande spatiale et contribuent à une redéfinition des normes et des outils de l'aménagement à travers des directives"²⁴⁹. En continuité avec cela, depuis 2000, toutes les SDV en Tunisie ont impliqué des organisations internationales et le plus souvent les mêmes. Cette tendance ne cesse de s'amplifier avec l'actuel programme "Madinatouna" lancé en 2017 et où un partenariat d'organisations internationales soutient des SDV dans neuf villes tunisiennes²⁵⁰.

Dans ce contexte, aujourd'hui, force est de constater l'émergence d'un véritable "marché" de la SDV en Tunisie. Les interactions entre l'échelle internationale et l'échelle nationale autour de ces SDV confirment cette métaphore du marché. En effet, d'un côté, l'intérêt croissant de différentes organisations dans des soutiens financiers et intellectuels de SDV a permis le développement d'une véritable "offre" au niveau international. D'un autre côté, face à cette offre internationale, l'engagement des municipalités et des experts tunisiens vers ces outils de planification a engendré la constitution d'une "demande" de plus en plus grandissante au niveau national.

A. L'offre de financement et de savoir faire des organisations internationales

Pour Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba, l'offre en soutiens techniques et financiers des organisations internationales sont parmi les pièces maîtresses des quatre processus. Qui sont ces organisations et quels sont

²⁴⁹ DHAHER Najem, 2010, L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation, EchoGéo [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 26 décembre 2012. URL : <http://echogeo.revues.org/12055> ; DOI : 10.4000/echogeo.12055, page 6

²⁵⁰ Nous reviendrons plus en détail sur ce programme dans le chapitre 10.

leurs rapports avec les SDV ? Comment se sont-elles engagés dans les quatre processus et dans quelles conditions les soutiens ont-ils été mis en place ? De quelles manières se font les appuis tant financiers que techniques ? Quelles sont les conséquences de leurs interventions sur les processus ?

Pour répondre à ces questions, nous allons étudier les quatre cas transversalement. Nous allons essayer de dégager les aspects qui les réunissent et ceux qui les séparent. Par moments, nous n'allons pas hésiter à zoomer sur l'un des quatre cas ou sur un aspect bien précis.

I. La variété des profils des organisations internationales engagées dans les quatre processus

Les quatre processus de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba ont été tous appuyés par des organisations internationales qui ont des profils variés.

La SDV de Tunis a été soutenue par la Conférence des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH). C'est en 1978 que cette organisation a vu le jour à Nairobi au Kenya pour faire face aux défis de l'urbanisation en particulier dans les pays en voie de développement. En 2002, cette commission onusienne devient le Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains : ONU-Habitat. Cette agence onusienne se démarque par l'ampleur de ses activités à l'échelle mondiale et son large champ d'action dans le mode de faire l'urbain. "ONU-Habitat s'engage en faveur d'une planification et gestion des villes et établissements humains efficace et durable, en portant son attention sur la question des logements décents, des infrastructures et de l'accès universel à l'emploi et aux services élémentaires que sont l'eau, l'énergie et l'assainissement"²⁵¹.

L'organisation internationale impliquée dans le cas de Jendouba est une fondation allemande. Depuis des années, notamment au lendemain du printemps arabe, ce type d'organisation allemande est impliqué en Tunisie à travers l'action d'organisations tunisiennes de société civile. A titre d'exemple la fondation Konrad Adenauer collabore avec l'organisation tunisienne Forum de l'Académie Politique. La fondation Friedrich Ebert Stiftung a appuyé l'Association de développement durable de Sfax dans l'élaboration d'une planification stratégique pour la région de Sfax intitulée "Stratégie Sfax 2030" et sur laquelle nous reviendrons plus en détail²⁵². La fondation Robert Bosch intervient en Tunisie à côté de l'Agence de coopération internationale allemande (GIZ) dans le projet "Baladiya"²⁵³ destiné à renforcer les compétences des fonctionnaires municipaux à travers des formations. C'est dans ce contexte que la SDV de Jendouba a été appuyée par la Fondation Hanns Seidel. Cette organisation allemande date de 1967 et son siège se situe à Munich en Allemagne. La fondation œuvre dans le champ politique. Son slogan "Au service de la démocratie, de la paix et du développement"²⁵⁴ le montre. A travers la Fondation Hanns Seidel au Maghreb, cette organisation est présente en Tunisie depuis 1988 où siège son bureau régional maghrébin.

²⁵¹ fr.unhabitat.org

²⁵² Nous reviendrons plus en détail sur ça dans le chapitre 10.

²⁵³ "Baladiya" signifie "municipalité" en arabe.

²⁵⁴ www.hss.de

Dans la SD du Grand Sfax, une multitude d'organisations internationales ont apporté leurs soutiens au processus. Il s'agit de la Banque Mondiale, le programme Micro financements du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la Commission européenne dans le cadre des projets Med'Act 2 et WWF, les agences espagnole et allemande de coopération internationale, le réseau Medcities, les villes de Barcelone et Rome ainsi que l'aire métropolitaine de Barcelone. Au-delà de cette mosaïque d'organisations internationales, pour Sfax, le principal soutien durant la SD du Grand Sfax 1 revient au CNUEH et celui durant la SD du Grand Sfax 2 à Cities Alliance. Cette dernière est un partenariat d'échelle mondiale dans lequel sont engagées des institutions nationales et internationales (Etats, gouvernements locaux, ONG, etc.). Cities Alliance a été créée en 1999 par la Banque Mondiale en collaboration avec la CNUEH ainsi que d'autres partenaires. Elle a été lancée par l'institution de Bretton Woods dans le sillage de la définition de sa nouvelle approche pour le développement urbain des villes formulée dans son rapport "Villes en transition. Stratégie de la Banque Mondiale pour les villes et les collectivités territoriales" qu'on a déjà évoqué. L'action de Cities Alliance est axée sur "la réduction de la pauvreté et la promotion des villes dans le développement durable"²⁵⁵.

Dans la SDV de Sousse, les appuis ont été principalement apportés d'abord par Medcities dans la phase de l'élaboration et ensuite par le Secrétariat d'Etat à l'économie suisse (SECO) dans l'actuelle phase de mise en œuvre. Entre temps, un soutien ponctuel de six mois a également été apporté au processus par l'association Africa, America, Europa, Regiones y Ciudades (AERYC) pour l'organisation de la mise en œuvre de la SDV de Sousse.

L'association AERYC intervient dans le champ de la gouvernance urbaine et territoriale. Basée à Barcelone, cette association entretenait des relations étroites avec Medcities²⁵⁶.

Medcities quant à lui est un réseau de villes méditerranéennes. Il a été créé à Barcelone en 1991 dans le cadre du Programme d'assistance technique environnementale méditerranéen (METAP)²⁵⁷. L'objectif de cette organisation est focalisé sur le renforcement des capacités des gouvernements locaux dans le développement durable et la protection de l'environnement. Medcities est particulièrement présente en Tunisie et notamment depuis le printemps arabe. En effet, ce sont les villes tunisiennes qui sont celles des plus représentées dans les membres du réseau²⁵⁸ (voir figure 6.1 ci-dessous). L'organisation méditerranéenne est aussi de plus en plus fortement impliquée dans des coopérations aussi bien bilatérales que multilatérales avec des municipalités tunisiennes (voir tableau 6.1 ci-dessous).

²⁵⁵ www.citiesalliance.org

²⁵⁶ Pascual Esteve, l'association AERYC et Medcities semblent former un véritable trio de collaboration. Avant leur implication à Sousse, ce trio a également été présent dans la SDV de Tétouan au Maroc.

²⁵⁷ Ce programme est mis au point par la Banque Mondiale, la Banque Européenne d'Investissement, la Commission européenne et le Programme de développement des Nations-Unies.

²⁵⁸ Avec Bizerte, Djerba, Gabès, Kairouan, Mahdia, Monastir, M'Saken, Nabeul, Sfax, Sidi Bou Saïd, Sousse et Tunis, la Tunisie est présente dans le réseau par 12 villes sur un total de 43 membres.

Figure 6.1 : Les villes membres du réseau Medcities



Source : www.medcities.org

Tableau 6.1 : Implication de Medcities dans des projets en collaboration avec des municipalités tunisiennes

Bénéficiaire	Projet	Contenu	Date de lancement	Autres principaux partenaires internationaux
Municipalité de Sousse	PDU : Plan de déplacement urbain	Elaboration du PDU de Sousse	2002	Agence Espagnole de Coopération Internationale
Municipalité de Sfax	SD du Grand Sfax	Elaboration d'une SDV	2002	CNUEH Cities Alliance
Municipalité de Sousse	RAMUD : Réseau d'action en matière de mobilité urbaine durable	Mise en place d'un observatoire local des déplacements urbains durables à Sousse	2011	Commission européenne à travers IEVP-CTMED
Municipalité de Sousse	MED-3R : Plateforme stratégique euro-méditerranéenne pour une gestion adaptée des déchets	Renforcer la gouvernance de la gestion des déchets	2012	Commission européenne à travers IEVP-CTMED
Municipalité de Sousse	USUDS	Elaboration d'une SDV	2012	Commission européenne à travers IEVP-CTMED
Municipalité de Mahdia	SIDIG-MED : Social and Intercultural Dialogue through Governance for	Promotion de l'activité agricole urbaine et peri-	2013	Commission européenne à travers IEVP-CTMED

	Local development: Mediterranean Urban and Peri-urban Agriculture (UPA)	urbaine		
Municipalité de Sfax	USUDS	Mise en place d'un Centre de transfert et de connaissance (CTC)	2013	Commission européenne à travers IEVP-CTMED
Municipalité de Sfax	Optimisation du système de gestion des déchets dans la médina de Sfax	Elaboration d'un Plan communal de gestion des déchets (PCGD)	2015	GIZ
Municipalités de Bizerte et de Kairouan	GeDe-Tun : Renforcement des gouvernements locaux de la Tunisie dans la gestion des déchets	Elaboration des plans communaux de gestion de déchets (PCGD)	2015	GIZ
Municipalité de Nabeul	COOP-VERD : Cooperation for the valorisation of green employment, recycling and waste	Amélioration du tri, de la collecte et de la valorisation des déchets ménagers.	2016	Municipalité de Barcelone Aire métropolitaine de Barcelone
Municipalités de Kairouan et de Gabès	Madinatouna : Renforcement et diffusion des initiatives de planification urbaine stratégique en Tunisie	Elaboration d'une SDV	2017	Cities Alliance

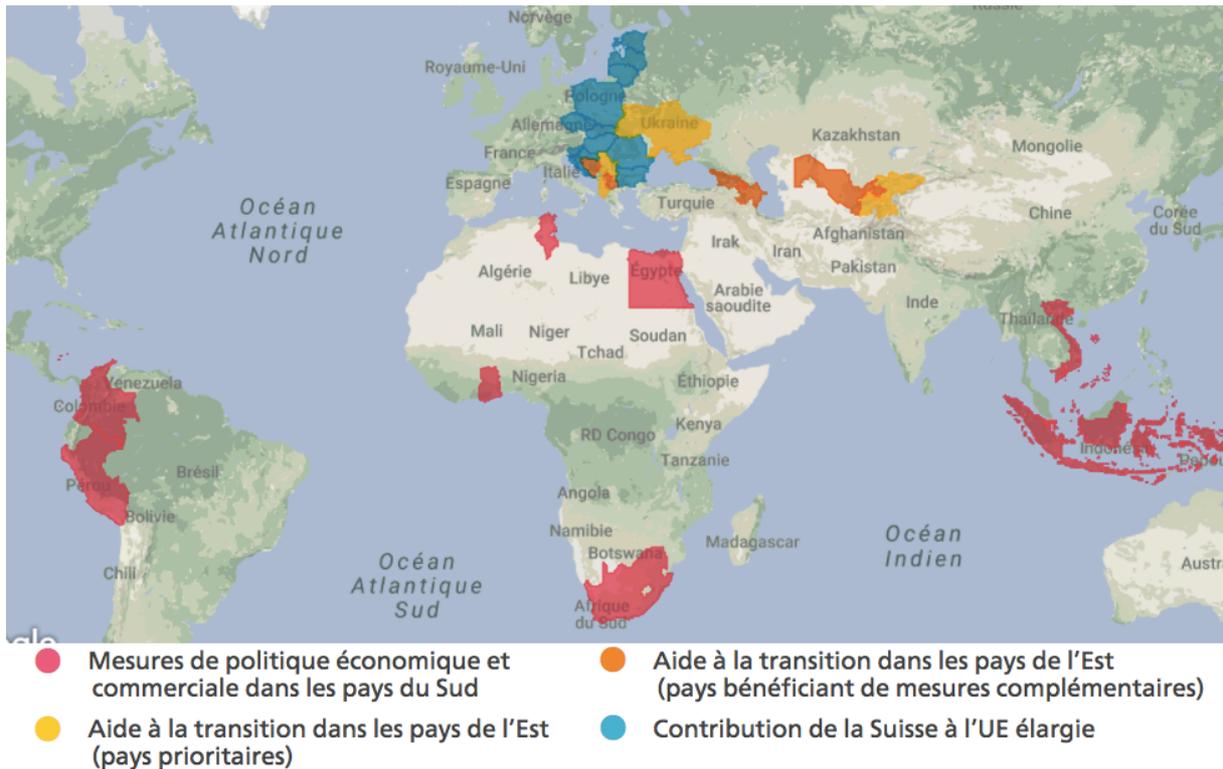
Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données : Medcities.

Le bailleur de fonds suisse est une agence de coopération internationale. Il intervient dans les pays du sud à travers des "Mesures de politique économique et commerciale"²⁵⁹. Le SECO est présent en Tunisie depuis plusieurs décennies où depuis le printemps arabe son activité s'est particulièrement développée. En effet, "suite aux événements de janvier 2011, la Confédération suisse a considérablement accru son engagement en Tunisie"²⁶⁰.

²⁵⁹ www.seco-cooperation.admin.ch

²⁶⁰ www.eda.admin.ch

Figure 6.2 : Pays d'intervention et champs d'action du Secrétariat d'Etat à l'Economie suisse



Source : www.seco-cooperation.admin.ch

II. Des organisations internationales n'accordent pas le même intérêt aux SDV

1. Des soutiens aux SDV au cœur de l'action de la CNUEH, Cities Alliance et Medcities...

L'outil SDV est central pour la CNUEH, Cities Alliance et Medcities. Ceci s'exprime à travers les programmes de SDV mis au point par ces organisations. En effet, pour l'agence onusienne, l'appui aux SDV remonte au début des années 2000' lorsque cette organisation a appuyé sept villes dans le monde dont Tunis dans des processus de planification stratégique. La planification stratégique est également au centre des préoccupations de Medcities. Depuis sa création, ce réseau de villes a appuyé des processus de SDV en Chypre, au Liban, au Maroc, etc. Mais c'est en Tunisie que Medcities est en train d'appuyer le plus de SDV. Pour Cities Alliance, l'outil SDV est au cœur du champ d'action de cette organisation. Depuis sa création, Cities Alliance ne cesse d'appuyer des SDV dans le monde entier notamment en Afrique et en Asie. D'après un *Lead Urban Specialist* à Cities Alliance :

"Ça c'est dans les gènes de Cities Alliance dès le départ. Cities Alliance a été mis en place en 1999 donc ça fait plus de quinze ans et en fait, c'est une initiative conjointe de la Banque Mondiale et ONU-Habitat et la ligne de base c'était "cities without slums". C'est ça qui a été à l'origine de Cities Alliance et dès le départ Cities Alliance s'est donné comme objectifs à la fois de travailler dans des programmes de restructuration et de

réhabilitation de quartiers populaires et de bidonvilles. Ça c'était un aspect et l'autre aspect c'était le développement de la planification dans les villes de façon à réfléchir aux objectifs de développement au niveau local et au niveau des villes. L'idée c'était de développer ce concept de CDS²⁶¹ qui était quelque chose de souple et qui a vocation à rassembler les acteurs qui font la ville autour de la table pour réfléchir à des actions qui peuvent être des actions communes et à long terme et de réfléchir dans le cadre d'une vision commune et de priorité de développement à long terme pour la ville et d'identifier un certain nombre d'actions prioritaires. C'était comme ça que s'est développé le concept de CDS et Cities Alliance a financé un très grand nombre de stratégies dans beaucoup de villes du monde et c'était la marque de fabrique de Cities Alliance depuis son origine. Il y avait ces deux axes. D'un côté tout ce qui est restructuration de quartier et de l'autre tout ce qui est CDS" (Serge Allou, entretien réalisé le 1er/06/2016)

Figure 6.3 : Les SDV soutenues par Cities Alliance dans le monde



Source : www.citiesalliance.org

2. ... ou bien intégrés dans des champs d'action plus larges pour la fondation allemande et le bailleur de fonds suisse

Pour la fondation allemande et le bailleur de fonds suisse, la planification stratégique n'est pas clairement présente dans les objectifs de ces deux organisations²⁶². Contrairement à ceux évoqués ci-dessus, ces deux

²⁶¹ Rappelons-le, City Development Strategy (CDS) est l'équivalent anglais de Stratégie de Développement de ville (SDV).

²⁶² Le SECO est aujourd'hui de plus en plus intéressé par les SDV. Nous reviendrons plus en détail sur ça dans les chapitres 8 et 10.

organisations internationales n'ont pas mis au point des outils de planification stratégique. Leurs soutiens aux SDV de Jendouba et de Sousse s'inscrivent non pas dans un programme spécifique au processus. Ces appuis sont intégrés dans leurs objectifs généraux ayant des recouvrements parfois partiels avec les SDV.

La fondation allemande œuvre dans les champs de l'administration publique et des politiques publiques. Au Maghreb, elle "inscrit son action dans l'amélioration du cadre sociopolitique global par le renforcement des structures démocratiques de l'état de droit et le développement économique et social aspirant ainsi à contribuer à un développement pacifique et des relations harmonieuses entre les peuples"²⁶³. Pour la mise en œuvre de ce projet, la fondation se concentre sur le soutien aux structures nationales (associations, universités, institutions publiques, etc.) pour la réalisation d'évènements scientifiques (séminaires, colloques, conférences, sessions de formations, journées d'étude, etc.). C'est dans le cadre de ce mode d'action que vient s'intégrer l'appui de la fondation Hans Seidel à la SDV de Jendouba.

De son côté, le bailleur de fonds helvétique intervient en Tunisie dans plusieurs domaines. Dans le champ urbain, il "perfectionne les infrastructures et les services de base, tels que la distribution d'eau, l'assainissement, le traitement des déchets et le transport dans les zones urbaines et rurales. Ce faisant, il s'efforce d'investir dans des installations écologiques et abordables qui bénéficient à l'ensemble de la population"²⁶⁴. C'est dans le cadre de cet axe qu'a été intégré le soutien du SECO à la SDV de Sousse.

III. L'offre des organisations internationales dans les quatre processus

1. Des engagements selon des formes différentes

Les engagements des organisations internationales dans nos cas d'études dégagent deux formes différentes. La première forme concerne des soutiens apportés uniquement par une seule partie. C'est le cas de la SDV de Tunis et la SDV de Jendouba où, il n'y a eu que le soutien unique du programme onusien pour le premier et celui de la fondation allemande pour Jendouba. La deuxième forme concerne des soutiens apportés par plusieurs organisations internationales. C'est le cas de la SDV de Sousse et la SD du Grand Sfax où, on l'a vu, chaque processus a bénéficié de multiples appuis internationaux et sans que ça soit nécessairement dans le cadre d'une coordination.

La multiplicité des organisations internationales impliquées dans la SD du Grand Sfax s'expliquerait par la poursuite du processus dans la durée. En effet, contrairement aux autres cas, le processus sfaxien s'est étalé dans le temps avec la SD du Grand Sfax 1 de 2002 à 2005 et la SD du Grand Sfax 2 de 2006 à 2010. Au fil de ces années, le processus de Sfax a pu faire preuve d'une certaine continuité et s'est forgé une lisibilité internationale. L'expérience est présentée dans plusieurs congrès internationaux dont le séminaire international sur les stratégies de villes organisé par la Banque Mondiale en décembre 2004 à Marrakech en est

²⁶³ www.hssma.org

²⁶⁴ www.seco-cooperation.admin.ch

un exemple. Ceci a amené différents bailleurs de fonds internationaux à porter un intérêt au processus. C'est ainsi que de multiples organisations internationales ont pu être mobilisées.

La multiplication des organisations internationales avec l'étalement du processus dans la durée semble se confirmer également pour le cas de Sousse. Avec sa poursuite dans la durée, la SDV de Sousse est en train de suivre le même schéma que pour Sfax. Après son démarrage en 2012, le bon déroulement de l'expérience de Sousse a commencé à faire écho à l'échelle internationale. C'est ainsi qu'est née l'opportunité du soutien de l'AERYC et du SECO dans le financement de la mise en œuvre de la SDV de Sousse.

2. Des offres en soutien qui se déploient dans le cadre de programmes internationaux

Pour la SDV de Tunis, la SDV de Sousse dans sa phase d'élaboration et la SD du Grand Sfax 2, les soutiens des organisations internationales au processus ont été proposés dans le cadre de programmes mis au point à l'échelle internationale par ces mêmes organisations.

La SDV de Tunis a été appuyée par la CNUEH dans le cadre du Programme de gestion urbaine (PGU). Ce dernier a été mis au point à partir de 1986 par l'agence onusienne en collaboration avec le PNUD et la Banque Mondiale. Introduit en Tunisie à partir de 1993, il est l'un des plus importants programmes mondiaux d'assistance technique aux pays en développement dans le secteur urbain et plus particulièrement dans l'instauration de processus décisionnels participatifs à l'échelle locale. Pour la mise en œuvre de ses objectifs, le PGU a commencé à partir de 1997 par la mise en place du programme Consultation Locale qui a été prolongé à partir de 2000 par le programme SDV. C'est dans le cadre de ce dernier que Tunis a été sélectionnée avec six autres villes dans le monde pour recevoir un soutien de la CNUEH destiné à lancer un processus de SDV.

L'élaboration de la SDV de Sousse a été appuyée par Medcities dans le cadre de son programme Urban Sustainable Development Strategies in the Mediterranean (USUDS). L'objectif de ce programme est de "promouvoir le développement durable et la cohésion sociale des villes méditerranéennes grâce à l'utilisation de stratégies urbaines de développement durable et de réseautage"²⁶⁵. Sa mise en œuvre s'est appuyée sur, d'une part, le lancement de processus de SDV en méditerranée et, d'autre part, sur la création d'un réseau de structures chargé de diffuser et de promouvoir les modes de faire la planification stratégique. USUDS a été financée par l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement, la Municipalité de Barcelone, le Conseil provincial de Barcelone, la Fondation Hariri et surtout l'Union Européenne à travers son programme IEVP-CTMED²⁶⁶ qui assure 62% du budget d'USUDS.

²⁶⁵ www.medicities.org

²⁶⁶ Destiné aux acteurs privés et publics et notamment les autorités locales et les ONG, l'IEVP-CTMED a été lancé par la Commission européenne en 2008. La Tunisie en est l'un des participants et Sousse fait partie de ses territoires privilégiés à l'échelle de la Tunisie. Comme le montre le tableau 6.1 ci-dessus, Medcities s'appuie beaucoup sur ce programme pour mener des activités en Tunisie.

Pour la SD du Grand Sfax 2, le soutien du processus par Cities Alliance a été fait dans le cadre du projet SDV (ou CDS). "Durant la période 2000-2010, CA a approuvé 149 SDV, qui se décomposent en 119 projets propres à chaque pays (...) et 30 projets régionaux/globaux (...). Le financement global de ces projets s'élève à plus de 29 millions de \$US pour la totalité des projets propres à chaque pays et à 8 millions de \$US pour les projets régionaux /globaux"²⁶⁷. C'est dans ce cadre que la municipalité de Sfax a sollicité l'appui de Cities Alliance. Serge Allou, un spécialiste en urbanisme chez Cities Alliance fait mention de la nature des relations qui réunit la ville avec l'organisation internationale. Il raconte que :

"Cities Alliance a mobilisé des subventions auprès de la ville sur la base d'un programme avec des comptes à rendre sur un certain nombre d'activités qui ont été engagées. La ville s'est engagé donc à réaliser ces activités et pour lesquelles elle a sollicité des moyens financiers en l'occurrence là une série d'études de diagnostics que Cities Alliance a financées et qui ont permis par la suite d'identifier un certain nombre de projets prioritaires (...). Ce sont les villes qui viennent à Cities Alliance pour demander un appui. Ce n'est pas Cities Alliance qui va vers les villes. C'est à dire Cities Alliance est un espace où les villes, les acteurs, etc. savent qu'on peut venir solliciter des financements pour accompagner le développement de stratégies. Cities Alliance ne va pas vers les gens, c'est les gens qui viennent vers Cities Alliance" (Serge Allou, entretien réalisé le 1er/06/2016).

IV. Modalité de mise en œuvre des offres en financement

Pour nos quatre cas d'étude, des apports financiers internationaux ont été accordés à ces processus élaborés par les municipalités. Avant de les étudier de plus près, il est utile de s'arrêter un instant sur les pratiques auxquelles se sont habituées les parties prenantes dans ce genre de montage. Lorsque des organisations internationales soutiennent les municipalités tunisiennes en finançant des projets, elles s'appuient très souvent sur des structures pour assurer le transfert des fonds. Ces structures ont la plupart du temps un caractère associatif. Dans certains cas, lorsqu'elles entretiennent des relations de collaboration très forte avec les municipalités, ce sont celles-ci qui viennent les proposer pour jouer ce rôle. Concrètement, la structure associative reçoit les fonds de l'étranger avant de les déboursier dans les dépenses du projet en question. Ainsi, cette structure associative devient de facto le maître d'ouvrage du projet. Ce schéma habituel a été appliqué dans les cas de Tunis, Sfax et Jendouba. En revanche, la SDV de Sousse, en raison de la particularité du contexte du printemps arabe dans lequel s'est déroulé le processus, est venue faire l'exception. Nous allons nous y attarder dans la suite de cet écrit.

²⁶⁷ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcities, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 15.

1. La gestion des fonds par une structure intermédiaire à Tunis, Sfax et Jendouba

Pour le cas de la SDV de Tunis, la CNUEH s'est appuyé sur la Fédération nationale des villes tunisiennes (FNVT) pour financer le processus. Depuis son lancement en Tunisie en 1993, la mise en œuvre du PGU s'est appuyée sur la fédération. C'est en continuité avec ça qu'à partir de 2000, dans le cadre de la SDV de Tunis, qui, rappelons-le, s'inscrit dans le programme onusien, que la fédération a assuré la maîtrise d'ouvrage de la SDV de Tunis. La coordinatrice de la SDV de Tunis raconte :

"La FNVT c'était l'ancrage institutionnel du processus de PGU en général. Parce que très vite la CNUEH et les autres partenaires du CNUEH ont considéré que l'objectif était quand même l'appropriation du programme par les villes elles-mêmes et là lorsqu'ils travaillaient sur plusieurs villes avec City Consultation, etc. ils se sont dit que la meilleure structure c'est la FNVT" (Henda Gafsi, entretien réalisé le 15/06/2015).

Pour la SD du Grand Sfax, les organisations internationales se sont d'abord appuyées sur la FNVT et ensuite sur l'Association tunisienne des urbanistes (ATU) pour financer le processus. Le rôle de la fédération est très probablement dû à la migration du PGU de la SDV de Tunis vers le processus sfaxien. Par la suite, avec la multiplication des lignes de financement, c'est l'ATU qui a pris le relais. Son rôle s'est fait dans la continuité de la forte implication de l'association dans le déclenchement du processus. Grâce à son capital humain, l'ATU a été impliquée dans différents projets du champ urbain en Tunisie dont certains sont en collaboration avec la FNVT où l'ATU est aujourd'hui hébergée dans ses locaux. C'est en continuité avec ça que l'ATU a assuré la gestion des fonds dans la SD du Grand Sfax.

Pour la SDV de Jendouba, la fondation allemande s'est également appuyée sur l'ATU pour le transit des fonds. En effet, tous les six mois, l'association envoie un plan d'action à Hanns Seidel en fonction duquel la fondation allemande verse les fonds à l'ATU pour que celle-ci effectue les rémunérations liées au processus. Le rôle de l'ATU dans la gestion des fonds s'est fait dans la continuité de son implication dans l'initiation de la SDV de Jendouba et la conduite technique du processus.

L'adoption de ce circuit de financement dans les processus tunisois, sfaxien et jendoubien comme pour la plupart des projets de coopération internationale semble voulu aussi bien par les organisations internationales que par les acteurs nationaux.

Pour les premières ce circuit de financement serait un souhait voire une exigence officielle ou officieuse dans la mesure où ils leurs permettent d'apporter leurs soutiens aux autres acteurs non étatiques tout en contournant les circuits institutionnels sous contrôle visible de l'Etat.

Pour les municipalités, l'adoption de ce circuit est dû aux rapidités et aux facilités de mise en œuvre qu'il offre. Selon la directrice des finances municipales dans la municipalité de Sousse :

"Si la municipalité va directement recevoir l'argent de l'étranger, la procédure doit passer par le centre. Ceci soumet l'argent au contrôle de l'Etat et ce qui en découle en lenteurs de la bureaucratie. Cette situation est fortement susceptible d'avoir un impact négatif sur le déroulement du projet et d'être incompatible avec les échéances souvent très contraignantes des organisations internationales. C'est pour ces raisons que les municipalités s'appuient sur une association locale pour mettre en œuvre des projets financés par la coopération internationale" (Kamilia Hmila, entretien réalisé le 4 décembre 2016).

Dans ce circuit de financement, l'utilisation d'une structure associative comme intermédiaire avec les municipalités aurait permis à l'Etat central de faire face à un dilemme. En effet, durant plusieurs décennies, le régime de Ben Ali a exercé à travers la tutelle ministérielle une mainmise sur les municipalités tunisiennes qui sur-encadre les finances municipales. Parallèlement, ce régime a toujours favorisé la mobilisation des aides financières en provenance de l'étranger destinées à tous les niveaux institutionnels (ministères, opérateurs publics, municipalités, etc.). Or, l'exercice d'un contrôle excessif sur les municipalités limite leur capacité à s'engager dans des partenariats internationaux. C'est ainsi que les structures associatives sont utilisées comme intermédiaire entre les organisations internationales et les municipalités. Ceci permet de faciliter l'obtention des aides financières étrangères tout en garantissant à l'Etat central sa mainmise sur l'action municipale. Le statut associatif devient donc un moyen qui permet aux municipalités d'avoir une marge de liberté ponctuelle lorsqu'il s'agit de soutien international tout en restant sous la domination de l'Etat central sur le reste de leurs actions. Les fonds peuvent donc être débloqués beaucoup plus facilement et beaucoup plus rapidement. Le projet peu se réaliser dans les délais exigés par les bailleurs de fonds internationaux.

2. Le transfert direct des fonds dans la SDV de Sousse

a. Le rôle habituel de l'Association de la Sauvegarde de la Medina de Sousse

Contrairement à Tunis, Sfax et Jendouba, pour la SDV de Sousse, les fonds octroyés d'abord en collaboration avec Medcities et ensuite par le SECO ont été directement accordés à la municipalité sans transiter par une structure intermédiaire. Cette procédure ne vient pas seulement rompre avec les pratiques de la municipalité de Sousse elle-même mais également avec celles de l'ensemble des municipalités tunisiennes. Cette originalité est due à la particularité du contexte tant national que local dans lesquels s'est déroulé le processus et sur lequel il est utile de s'arrêter un instant. D'habitude, lorsque la municipalité de Sousse va recevoir des fonds de l'étranger pour financer un projet, le circuit de financement suit le schéma habituel largement adopté par les municipalités tunisiennes. En effet, la municipalité s'appuie sur l'Association de la sauvegarde de la médina (ASM)²⁶⁸ pour le transit des fonds. Cette association a toujours entretenu des relations très fortes avec la

²⁶⁸ Pour plus de détail sur les ASM en Tunisie, voir le chapitre 1.

municipalité dans la mesure où sa présidence a été très souvent assurée par un conseiller municipal. Depuis sa création et notamment après l'inscription de la médina de Sousse dans le patrimoine mondial de l'UNESCO en 1988, elle est en quelque sorte le représentant institutionnel de la municipalité dans l'action publique dans le centre ancien. Au fil des années, l'activité de l'ASM de Sousse s'est accrue et c'est ainsi qu'elle a assuré le transit des financements étrangers dans le cadre d'appui international au bénéfice de la municipalité. Habituellement, l'organisation internationale verse les fonds à l'ASM et par la suite c'est l'association qui effectue les rémunérations liées au projet.

b. Le transfert direct des fonds depuis l'étranger vers la municipalité dicté par les aléas de l'époque

Avec le printemps arabe qui a coïncidé le montage de la SDV de Sousse, la municipalité a été incapable de s'appuyer sur l'ASM. En 2011, le Conseil municipal de Sousse, comme pour toutes les municipalités tunisiennes, a été remplacé par une délégation spéciale. Au même moment, dans le sillage de la révolte des démunis sur l'autorité qui a marqué les premiers mois du printemps arabe en Tunisie, un groupe d'habitants de la médina de Sousse, la plupart issus des couches défavorisées, se sont emparés de l'ASM. Considérant que l'association doit être au service des habitants de la médina et non pas le bras opérationnel de la politique clientéliste qui a caractérisé l'action des autorités locales sous le régime de Ben Ali, ces habitants ont effectué des adhésions massives dans l'association et se sont constitués en groupe influent au sein de l'ASM. Certains de ses nouveaux adhérents étaient également des islamistes qui contestaient virulemment l'existence d'une maison close dans la médina et qui s'est faite avec la complicité des autorités tant locale que nationale. Dans ce contexte, alors que la préparation du lancement de la SDV de Sousse bat son plein, la forte relation qui relie la municipalité à l'ASM est rompue. Désormais, l'association échappe complètement au contrôle de la municipalité et celle-ci ne peut plus s'y appuyer pour recevoir des fonds de l'étranger. La municipalité de Sousse a été dans l'obligation de mettre en place un transfert direct des financements. La membre de la délégation spéciale de la municipalité de Sousse chargée de la coopération internationale entre avril 2011 et septembre 2012 et qui à l'époque a vécu de l'intérieur ce montage raconte comment ça a été mis en place et les difficultés que ça a engendré :

"Avant, l'argent qui vient de la coopération internationale est versé dans le compte de l'ASM mais pour la SDV de Sousse le montant est énorme et la confiance ne règne plus avec l'association au lendemain de la révolution. Donc le Conseil municipal a préféré créer un compte bancaire en fonds convertibles au nom de la municipalité pour recevoir l'argent de l'étranger. La loi existe pour ce genre de démarche mais ça n'a jamais été appliqué avant. C'est la municipalité de Sousse qui a été la première à le faire mais ça nous a coûté très cher. Parce qu'il fallait batailler auprès du ministère des finances et du ministère de l'intérieur pour obtenir ce compte et ce compte a été géré par les mauvaises pratiques de l'administration publique et donc on a eu beaucoup de problèmes pour débloquer les fonds" (Raoudha Chehata, entretien réalisé le 06/05/2015).

L'adoption de ce circuit de financement n'a pas été sans impacts négatifs sur le processus. Le transfert des fonds, de manière directe depuis l'étranger vers la municipalité, a exposé le financement de la SDV de Sousse aux lenteurs administratives de la bureaucratie de l'Etat central qu'on a déjà évoquées. Malgré l'avènement du printemps arabe, les anciens reflexes de l'administration publique perduraient encore. Durant sa phase d'élaboration, la SDV de Sousse s'est heurtée à de multiples difficultés liées au transfert des fonds et à la rémunération des prestations qui y sont liées ce qui a fragilisé le processus²⁶⁹.

c. Le transfert direct des fonds entre le SECO et la municipalité favorisé par les changements institutionnels

Dès la finalisation de la phase de l'élaboration, la municipalité de Sousse s'est retrouvée avec de sérieuses pistes internationales pour financer la mise de la SDV de Sousse. Les responsables municipaux ont tiré les leçons des disfonctionnements du montage financier adopté durant la phase précédente. Le coordinateur de la SDV de Sousse explique à quel point ces disfonctionnements ont poussé la délégation spéciale de l'époque à tenter de revenir à la démarche habituelle selon laquelle une structure associative gère les fonds. Selon lui :

"Le maire est de plus en plus impliqué dans le projet. D'ailleurs il va lancer une association de développement local qui va gérer les projets de la coopération internationale afin de contourner les contraintes administratives, simplifier le recrutement du personnel et percevoir plus facilement les aides et les financements"
(Karim Elouardani, entretiens réalisés le 22/04/2015 et le 1^{er}/04/2016).

Mais des changements institutionnels à l'échelle nationale ont conduit la municipalité de Sousse à garder la même démarche selon laquelle les fonds sont directement transférés de l'international vers la municipalité. En effet, en mars 2016, dans le sillage de la transition politique de la Tunisie et suite à la promulgation de la nouvelle constitution, l'Etat met fin à la mainmise historique du ministère de l'intérieur sur les municipalités tunisiennes. C'est le nouveau ministère des affaires locales et de l'environnement (MALE) qui assure la tutelle des collectivités locales. Ce ministère s'est engagé à jeter les bases de la décentralisation promue dans la nouvelle constitution (municipalisation du territoire national, refonte du code des collectivités locales, etc.). Il semble que ces changements institutionnels ont réduit le sur-contrôle de l'Etat central sur l'action municipale. Désormais, les municipalités tunisiennes peuvent recevoir directement un soutien financier international sans que l'intervention du ministère de tutelle ralentisse la circulation de l'argent. C'est dans ce contexte que de la même manière que pour la phase de l'élaboration où les fonds étrangers ont été octroyés directement à la municipalité de Sousse que durant la phase de la mise en œuvre le SECO a accordé les fonds au processus sans les faire transiter par une structure associative. La procédure s'est déroulée sans aucune résistance au niveau central. Au contraire, c'est dans le cadre d'un accord triparti entre le SECO, la municipalité et le MALE que les fonds suisses ont été attribués à la mise en œuvre de la SDV de Sousse.

²⁶⁹ Pour plus de détail sur ce point, voir notre étude de la structure chargée de l'élaboration de la SDV de Sousse dans le chapitre 4.

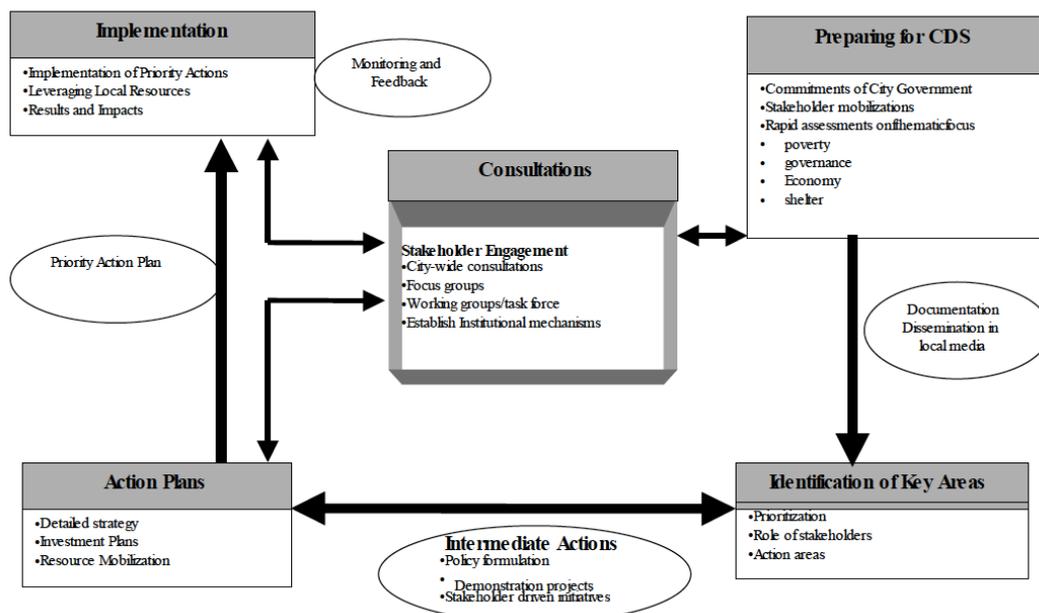
V. Contenu et modes de transmission des offres en soutien intellectuel

1. Apport de cadres normatifs mis au point au niveau international

Pour nos cas d'études, les démarches de planification adoptées se réfèrent à des cadres normatifs qui sont plus ou moins les mêmes et qui sont mis au point au niveau international. Cela concerne certains aspects tels que les structures organisationnelles chargées de la conduite des planifications, les phasages des processus et les structures des plans stratégiques produits ou encore les techniques du diagnostic stratégique. Le cas de Cities Alliance illustre la manière avec laquelle ces cadres normatifs sont élaborés. D'après un *Lead Urban Specialist* à Cities Alliance :

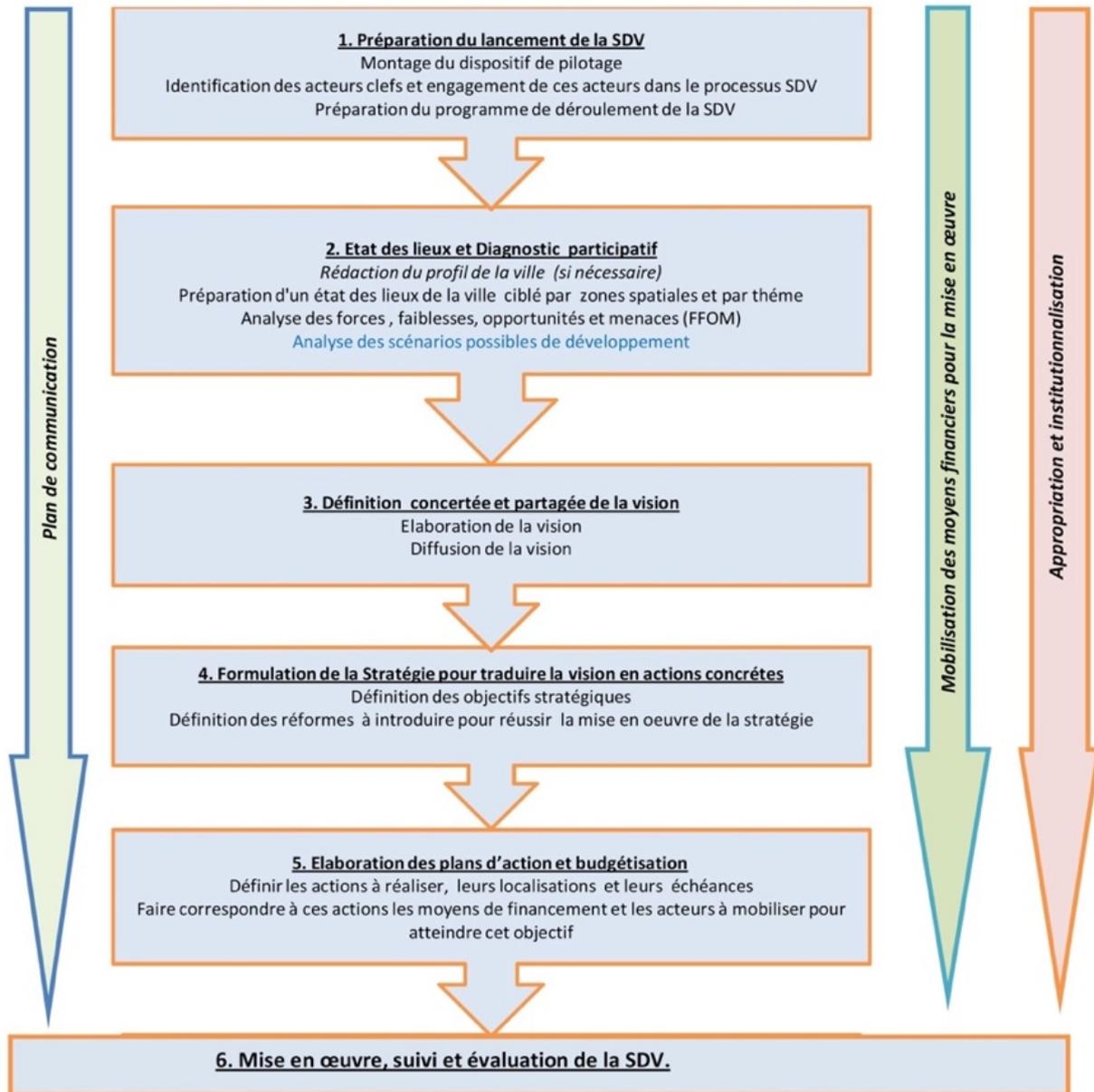
"Sur la base d'expériences qui ont été accumulées Cities Alliance tire un certain nombre de leçons et peut financer par ailleurs des études. Dans ce cadre elle a fait par exemple un travail de méthodologie de comment on conduit une CDS. Donc des documents qui ont été élaborés sur la base d'expériences accumulées sur comment on fait une CDS. En fait, on tire les leçons des projets qui sont mis en œuvre" (Serge Allou, entretien réalisé le 1er/06/2016).

Figure 6.4 : Les phases d'une SDV selon le PGU adopté dans la SDV de Tunis
Participatory CDS Process



Source : UN-HABITAT (2002, page 11)

Figure 6.5 : Phasage de SDV mis au point par des organisations internationales et adopté dans la SDV de Sousse



Source : Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcities (2011, page 22)

Pour Jendouba, l'adoption de ces référentiels internationaux a été faite par le bas dans la mesure où ce sont les acteurs du processus qui ont utilisé ces cadres normatifs élaborés à l'échelle internationale et dont l'utilisation de la technique Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces (FFOM) en est un exemple. L'absence d'un appui technique de la part de la fondation allemande s'explique par le fait que, on l'a dit, la planification stratégique n'est pas au centre de l'action de cette organisation. En revanche pour Tunis, Sfax et Sousse, l'adoption des référentiels internationaux s'inscrit dans le cadre des soutiens en savoir-faire fournis au processus par le haut de la part des ces organisations. On l'a dit, l'appui d'outil SDV est central dans les actions de la CNUEH, Cities Alliance et Medcities. A titre d'exemple, le phasage du processus tunisois a été fourni par l'outil SDV du PGU. Les outils de prospective stratégique Think Tools utilisés dans la SD du Grand

Sfax ont été apportés par la GIZ. Le phasage du processus soussien et la technique d'analyse Faits, Défis, Projets (FDP) ont été fournis par l'un des experts de Medcities.

2. Apport en moyens humains

Pour Tunis, Sfax et Sousse, le soutien intellectuel des organisations internationales n'a pas été limité à un apport en cadres normatifs. Dans ces trois cas, les organisations internationales ont mis à la disposition des processus leurs capitaux humains constitués d'experts internationaux.

Pour la SD du Grand Sfax 1, l'APUR, Medcities et GIZ ont fait intervenir leurs consultants pour apporter leurs savoir-faire dans le champ de la planification stratégique. A titre d'exemples, des experts de Medcities ont apporté une méthodologie d'élaboration de fiches de projets (Bennasr, Megdiche & Verdeil, 2013, page 89). Par la suite, durant la SD du Grand Sfax 2, la Banque Mondiale a missionné son "Task Manager" Alexandra Ortiz afin de superviser les termes de référence des études réalisées dans cette phase.

Pour le cas de Sousse, au moment où l'étape de l'exécution de la SDV est en gestation, le SECO monte une mission d'expertise pour assister la municipalité dans la conduite de cette étape. Toujours pour Sousse, on l'a dit aussi, durant la phase de l'élaboration, c'est Medcities qui a recommandé l'un de ses experts en planification stratégique pour assurer l'encadrement de la conduite technique du processus et l'utilisation de la technique d'analyse FDP. Raoudha Chehata qui a fait partie de la délégation spéciale de l'époque en tant que chargée de la coopération internationale raconte :

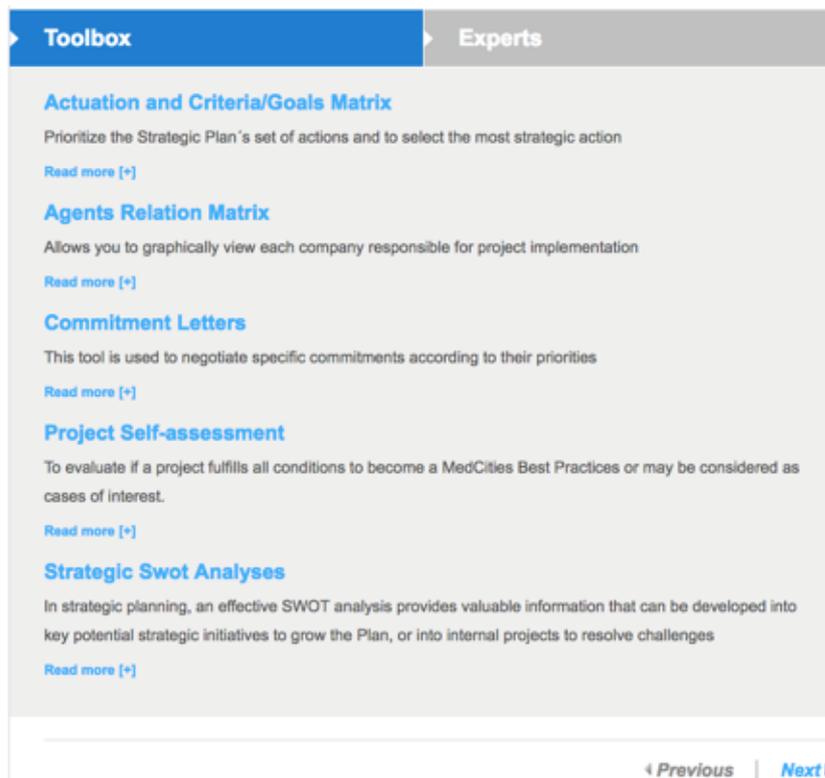
"On a eu plusieurs réunions avec Joan Parpal, secrétaire général Medcities, qui venait pendant deux ou trois jours et on se réunissait du matin au soir, on mangeait presque sur place. On travaillait pour décider si on démarre le projet ou pas, si oui, comment ? Est-ce qu'on engage une expertise internationale ou locale ? Comment va se dérouler la participation citoyenne ? Est-ce qu'on va élire des comités de quartiers ? On a travaillé sur ça pendant plusieurs réunions et donc pour monter le processus participatif, on a décidé de laisser ça à l'expert international et l'idée d'engager cet expert international c'est l'idée de Medcities, c'est l'idée de Joan Parpal. On a discuté de cette idée et on est arrivé au raisonnement suivant : l'expert international ne va pas élaborer la stratégie mais il va encadrer l'équipe qui va le faire et c'est comme ça, qu'en concertation avec Medcities et suite aux recommandations de l'expert international, on a décidé de mettre en place une équipe technique. C'est cet expert aussi qui a proposé toute la méthodologie de A jusqu'à Z. Personne n'est intervenu pour apporter des modifications" (Raoudha Chehata, entretien réalisé le 06/05/2015).

3. Le "produit" de Medcities sur le marché de la SDV

Depuis sa création, le "produit SDV" est devenu pour Medcities sa véritable "marque déposée". La manière avec laquelle ce "produit" est présenté confirme à quel point la métaphore du marché correspond au mode d'action de l'organisation méditerranéenne. En effet, selon cette organisation "la plateforme du Medcities propose un catalogue de ressources dans différents domaines dont le but est de fournir des outils aux villes s'intéressant à ces sujets lors du développement de leur stratégie"²⁷⁰. Mis en place en ligne et en partie consultable uniquement par ses adhérents, cette plateforme comporte deux "rayons" où Medcities expose dans chacun d'entre eux un catalogue.

Le premier, appelé "Toolbox", comporte une série de documents, parmi lesquels nous citons "Sustainable Urban Development Strategy. The MedCities approach" ou encore "Towards a new generation of cities. Guidebook for city development strategies in southern mediterranean countries". Ces documents sont de véritables "modes d'emploi" destinés aux "consommateurs" des SDV. Pour alimenter ces ressources, Medcities a mis en place trois Centres de transfert et de connaissance (CTC) basés à Malaga, Al Fayhaa et Sfax et dont la mission principale est la capitalisation des bonnes pratiques de SDV²⁷¹.

Figure 6.6 : "Toolbox" : Le catalogue des "modes d'emploi"



Source : www.Medcities.org

²⁷⁰ www.medicities.org

²⁷¹ Nous reviendrons plus en détail sur le CTC de Sfax dans le chapitre 9.

Le deuxième catalogue, appelé "Experts", expose une liste de consultants en planification stratégique "agrés" par Medcities et prêts à offrir des prestations de services aux villes souhaitant lancer des SDV. Ce groupe d'experts en planification stratégique est constitué par Medcities parallèlement à son implication dans des expériences de SDV en méditerranée. En effet, cette organisation profite de son activité dans des processus de SDV pour construire son réseau d'experts. Une fois repérés, ces spécialistes sont recrutés par Medcities et engagés dans d'autres processus que soutient cette organisation. Josep Maria Pascual Esteve en est un exemple. Cet expert en planification stratégique a occupé le poste de directeur adjoint du plan stratégique de Barcelone entre 1974 et 1992. Cette expérience lui a permis de faire partie du réseau d'experts de Medcities puisque le secrétariat général du réseau méditerranéen est hébergé par l'Aire métropolitaine de Barcelone. C'est ainsi que Pascual Esteve a été mis par Medcities à la disposition de la planification stratégique de Tétouan au Maroc en 2010 avant celle de Sousse à partir de 2012²⁷².

Figure 6.7 : "Experts" : Le catalogue des "consultants agréés"

The screenshot shows a web interface with a blue header containing two tabs: 'Toolbox' and 'Experts'. The 'Experts' tab is active. Below the header, there are four expert profiles, each consisting of a small portrait photo, the expert's name in blue, and a short biographical text. Each profile also has a 'More information >>' link. The profiles are:

- Josep Maria Pascual Esteve**: International Consultant of the City Development Strategy of Sousse. Graduate in Economics, he has a broad experience in territorial strategic management and public policies. Currently, he is director of "Estrategias de Calidad Urbana" (Urban Quality).
- Joan Parpal Marfà**: Delegate for Urban Development projects at Barcelona Metropolitan Area. General Secretary of Medcities, network of Mediterranean town, which is active on urban sustainable development decentralised cooperation from 1991. He is also Delegate for Urban Development projects of the Barcelona Metropolitan Area.
- Alfons Segura Urroz**: International Consultant of the USUDS Project. Graduate in Geography at Universitat Autònoma de Barcelona in 1982. Actually he is a consultant in "Advanced Logistics Group" (www.alg-global.com), company where he is the Manager of the Department of Mobility and Territory. He worked at the Barcelona and Sevilla Town Hall and later
- Farouk Tebbal**: International Consultant of the City Development Strategy of Saida. His current position since January 2011 is chief at Shelter Branch in UN-HABITAT. Under this position he is in charge of the supervision and orientation of the normative activities related to the Global Campaign for Secure Tenure, including the Housing Rights

At the bottom right of the page, there are navigation arrows labeled 'Previous' and 'Next'.

Source : www.Medcities.org

²⁷² Pour plus de détail sur le parcours de Pascual Esteve, voir notre étude de la structure chargée de l'élaboration de la SDV de Sousse dans le chapitre 4.

VI. L'offre en soutiens financiers et intellectuels des organisations internationales : à quel prix ?

Pour nos cas d'étude, les différentes interventions des organisations internationales n'ont pas été limitées aux soutiens stricto sensu aux quatre processus. Les différents appuis ont été très souvent accompagnés par des rôles non négligeables dans la formulation et l'orientation de certains aspects des processus. En contrepartie des appuis en moyens techniques et financiers, les organisations internationales ont œuvré pour aligner les contenus des processus de planifications stratégiques avec leurs modes d'actions privilégiés. Dans nos cas d'étude, ceci se traduit à travers plusieurs situations.

La première concerne le rôle de la fondation Hans Seidel dans la SDV de Jendouba. Au départ, l'ATU a sollicité le soutien de l'organisation allemande pour le lancement de processus de planifications stratégiques dans des villes du gouvernorat de Nabeul au nord-est de la Tunisie où l'ATU a déjà noué des collaborations avec quelques municipalités. Face à ça, le président de l'ATU de l'époque et qui a été le Chef du projet dans la SDV de Jendouba explique comment le partenaire allemand a eu son mot à dire :

"on voulait poursuivre le travail sur la région du Cap Bon mais la fondation Hans Seidel a dit non. Elle voulait travailler sur les territoires de l'intérieur et privilégiait le nord-ouest. Hans Seidel a plus de facilités à débloquer des fonds lorsqu'il s'agit des régions du nord-ouest. C'est ça sa stratégie. Elle travaillait sur ça" (Sami Yassine Turki, entretien réalisé le 25/05/2015).

C'est ainsi que l'ATU s'est orientée vers les municipalités du nord-ouest pour lancer des SDV. En plus de son apport en moyens financiers, la fondation Hans Seidel a donc joué un rôle déterminant au niveau de la localisation géographique du processus. Le choix de la municipalité de Jendouba a été fait de façon à ce que cela corresponde aux territoires prioritaires de son programme d'action en Tunisie.

La deuxième situation qu'illustre le rôle non négligeable des organisations internationales dans la formulation et l'orientation de certains aspects du processus concerne l'intervention de la CNUEH dans la SD du Grand Sfax 1. L'agence onusienne, en acceptant de transférer son soutien de la SDV de Tunis pour lancer le processus sfaxien, a insisté pour que cette deuxième expérience ne concerne pas uniquement la municipalité-centre mais elle doit réunir les sept municipalités de l'aire urbaine du Grand Sfax. En décrivant le déclenchement de la SD du Grand Sfax 1, l'un des travaux qui a étudié le processus sfaxien montre à quel point cette recommandation par le haut sur le niveau du montage institutionnel du processus s'inscrit dans le cadre du conditionnement du soutien international. Selon cette source "Les institutions tunisiennes de tutelle de ce projet, la Fédération nationale des villes tunisiennes (FNVT) et son partenaire l'Association tunisienne des urbanistes (ATU), étaient sous la pression du CNUEH et de quelques autres bailleurs (Medcities, la Banque Mondiale, le CNUEH par l'intermédiaire du Programme de gestion urbaine, l'AFD, le Fonds Mondial de l'Environnement, le Députaccio de Barcelone, la GIZ et Cities Alliance) qui n'ont accepté de financer le processus qu'à la condition d'une véritable

participation. Un fonctionnaire du Ministère du Développement, originaire de Sfax, parvint à convaincre le maire de la ville, un haut cadre de l'administration, de tenter l'expérience. Une première originalité consiste dans l'agrégation au processus des six maires des petites municipalités périphériques de l'agglomération, un exemple extrêmement rare de coopération intercommunale obtenue suite à l'insistance du bailleur de fonds²⁷³.

Toujours dans le cas de Sfax, l'intervention de Cities Alliance durant le processus a dépassé une contribution financière et technique. En effet, dans la SD du Grand Sfax 2, la mise en œuvre du processus a été lancée à travers la réalisation d'une série d'études. Parmi ces études, un travail a été élaboré sur les zones urbaines populaires. Ce dernier, contrairement aux autres études qui ont été l'initiative des experts chargés de la conduite technique du processus, a été recommandé par Cities Alliance (Bennasr, Megdiche & Verdeil, 2013, page 89). Avec cela, l'organisation internationale et outre les soutiens financier et intellectuel, est intervenue sur le contenu du processus sfaxien. La recommandation de traiter la thématique des quartiers populaires est en quelque sorte une volonté de Cities Alliance de mettre en conformité certains niveaux de la SD du Grand Sfax avec son domaine d'intervention prioritaire. Rappelons-le, l'amélioration des bidonvilles et, avec les processus SDV, l'un des deux domaines d'action de Cities Alliance.

Le rôle des organisations internationales dans la formulation et l'orientation de certains aspects des processus s'illustre aussi dans le cas de Sousse à travers l'intervention du SECO. Lorsque l'organisation suisse a manifesté son intérêt pour soutenir financièrement et techniquement la municipalité dans la phase de la mise en œuvre du processus, elle a sélectionné un panel de cinq projets destinés à faire l'objet du soutien suisse. En expliquant comment ces projets ont été sélectionnés, la chargée de la SDV de Sousse au sein du SECO raconte que :

"Les projets ont été choisis selon ce que nous, nous pouvons faire et selon nos capacités. Avec des projets qui ne sont pas trop risqués, des projets clairs et en continuité avec notre mandat et notre valeur ajoutée. C'est à dire que nous par exemple en Tunisie, nous n'avons pas choisi de travailler sur le thème du genre, etc. Nous avons choisi la question du développement durable et de protection de l'environnement. En plus, il y a des projets qui dépassent notre "spécialité". En outre, lorsqu'on décide de financer un projet, on essaye de voir comment les autres programmes qu'on finance peuvent bénéficier à ce projet. C'est ce qu'on a fait à Sousse. Par exemple, on a choisi le plan lumière de la SDV de Sousse parce qu'il va être intégré dans un projet national qu'on finance à savoir le projet ACTE en collaboration avec l'ANME" (Nejla Ghachem Cherif, entretien réalisé le 15/12/2017).

²⁷³ BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik & VERDEIL Eric, 2013, Sfax, laboratoire de développement durable en Tunisie, Environnement urbain, Volume 7, page 89.

L'appui du SECO pour la mise en œuvre du processus de Sousse s'est donc fait de manière sélective et n'a concerné qu'une typologie de projets de façon à ce que ce soutien s'inscrit en accord avec la politique générale du bailleur de fonds suisse en Tunisie focalisée sur le développement durable et la protection de l'environnement.

Enfin, et toujours dans le cas de Sousse, le rôle de Medcities dans le processus illustre à quel point l'intervention de cette organisation internationale est allée au-delà des appuis financier et technique. Au cours de l'élaboration de la SDV de Sousse, les initiateurs du processus tant du côté de la municipalité que du côté de Medcities ont été continuellement préoccupés par sa mise en œuvre à travers des projets concrets. A l'origine de cette préoccupation, les difficultés voire les blocages qu'ont rencontrés à ce niveau les expériences antérieures de planification stratégique en Tunisie à savoir celle de Tunis et Sfax. Face à cela, un projet pilote de lutte contre l'échec scolaire dans un quartier populaire de la ville a servi comme exemple pour démontrer que la mise en œuvre de la SDV de Sousse est en marche.

La manière avec laquelle ce projet a été inscrit dans le processus révèle que le rôle de Medcities n'a pas été limité à l'apport en financement et en savoir-faire. En effet, ce projet appuyé par Medcities dans le cadre d'USUDS a été au départ initié par la municipalité en dehors du cadre de la SDV de Sousse. Par la suite, au fur et à mesure de leurs avancements, le projet pilote a été progressivement intégré a posteriori dans le processus de planification stratégique. Par la suite, dans le document final de la SDV de Sousse, le projet pilote de lutte contre l'échec scolaire a été même qualifié de vertébrale projet structurant²⁷⁴. Alors qu'il a été lancé indépendamment du processus et il n'a été intégré dans la SDV de Sousse qu'après coup, aujourd'hui ce projet pilote est considéré par les acteurs du processus tant au niveau de la municipalité qu'au niveau de Medcities comme l'une des actions concrètes issues de la SDV de Sousse et un exemple qui prouve que le processus de planification stratégique a commencé à donner ses fruits à travers un projet tangible.

Partant de cette situation, nous n'avons pas réussi à constituer des éléments solides qui nous permettent d'expliquer les raisons de cette intégration ex-post du projet pilote dans la SDV de Sousse. Néanmoins, deux hypothèses explicatives méritent d'être formulées. Selon la première, la municipalité et Medcities auraient été opportunistes. Avec l'avancement d'une part du projet pilote et d'autre part du processus de planification stratégique, les deux parties se seraient rendues compte qu'il y a là une occasion à saisir pour inscrire le premier dans le second et démontrer que la SDV de Sousse a réussi à mettre en œuvre des projets concrets. Selon une deuxième hypothèse, le projet pilote aurait été carrément instrumentalisé pour démontrer la concrétisation de la SDV de Sousse. La municipalité et Medcities aurait eu à l'avance l'intention de mettre au point le projet pilote pour l'intégrer par la suite dans le processus de planification stratégique et l'utiliser pour démontrer que la SDV de Sousse a réussi à mettre en œuvre des projets concrets. Dans les deux cas de figure,

²⁷⁴ Pendant notre mission d'expertise dans la conduite technique de la SDV de Sousse, nous avons pu observer à quel point les responsables municipaux chargés de la gestion du processus, soutenus par l'expert international de Medcities ont insisté à qualifier le projet pilote comme l'un des projets structurants du plan d'action de la SDV de Sousse malgré le désaccord d'une partie des experts de l'équipe technique qui y voyaient une surestimation de l'envergure du projet.

force est de constater que le rôle de Medcities dans le processus de Sousse ne s'est pas limité à des appuis financier et technique. Le réseau de villes semble intervenir sur d'autres fronts pour faire valoir la réussite de processus qui, in fine, n'est autre que le synonyme de la réussite de son programme de SDV en méditerranée.

Les situations qu'on vient d'étudier illustrent l'influence exercée par les organisations internationales sur les processus de planifications stratégiques et qui vont au-delà des soutiens intellectuels et financiers stricto sensu. D'une part, et d'une organisation internationale à une autre, ces rôles se jouent selon des interventions dans des niveaux différents des processus. On l'a vu, il s'agit de la localisation géographique pour Hans Seidel, le montage institutionnel pour la CNUEH, le contenu de la planification pour Cities Alliance, la typologie de projets pour le SECO et la concrétisation de la mise en œuvre pour Medcities. Les apports en guides, experts, etc. de ces organisations internationales semble s'inscrire aussi dans cette influences qu'elles exercent sur les processus. D'autre part, pour ces organisations internationales, ces interventions dans des niveaux différents des processus ont comme dénominateur commun l'objectif de faire correspondre les planifications stratégiques avec les domaines d'actions et les programmes de ces organisations. On l'a vu aussi, cela concerne l'intervention dans les villes défavorisées de l'intérieur de la Tunisie pour la fondation allemande, la thématique des bidonvilles pour Cities Alliance et la thématique du développement durable pour le bailleur de fonds suisse.

B. La demande locale en "produit SDV"

I. L'intérêt des acteurs locaux pour de nouveaux modes de faire

L'offre des organisations internationales en soutiens techniques et financiers à des processus de SDV vient satisfaire un besoin local émanant d'échelles institutionnelles variées et parfois pour des raisons différentes. Dans nos cas d'études, les municipalités et l'ATU incarnent cette demande locale de SDV en Tunisie.

1. Des municipalités à la recherche de coopérations internationales

Dans nos cas d'études, le déclenchement du soutien international est parfois non pas seulement engendré par un programme mis au point à l'échelle internationale mais également le fruit d'une demande municipale naissant à l'échelle locale. Le lancement de la SD du Grand Sfax 1 et celui de la mise en œuvre de la SDV de Sousse l'illustrent.

L'intégration de la SD du Grand Sfax 1 dans le PGU de la CNUEH n'a pas été planifiée au préalable. Le processus a été intégré de manière ex post au programme. Les conditions dans lesquelles a été déclenché le processus sfaxien le montrent clairement. En 2000, la CNUEH, dans le cadre de son PGU a consacré cent mille dollars américains pour l'élaboration de la SDV de Tunis. Mais dans les faits, ce n'est qu'une partie de cette somme qui

a été utilisée dans le processus puisque la SDV de Tunis a été interrompue²⁷⁵. C'est ainsi qu'en 2002, la CNUEH s'est trouvée avec un reliquat financier. Le conseil municipal de Sfax portant un grand intérêt à la coopération internationale a manifesté un sérieux intérêt pour s'engager dans un processus de SDV. Ainsi, la CNUEH a saisi cette demande qui a pris naissance à l'échelle locale et a accepté d'utiliser le reliquat financier de la SDV de Tunis pour soutenir le lancement de la SD du Gand Sfax 1. Et c'est ainsi que le processus sfaxien a été intégré à posteriori dans le PGU de la CNUEH.

Pour la mise en œuvre de la SDV de Sousse, le soutien du bailleur suisse s'inscrit dans le cadre de sa "Stratégie de coopération suisse en Tunisie 2017–2020". Celle-ci est fondée sur trois "domaines" dont chacun est constitué d'une série de "résultats" à atteindre. La mise en œuvre de la SDV de Sousse a été intégrée dans le cadre du "Résultat 2.3: L'accès à des infrastructures et à des services de base respectueux de l'environnement est renforcé dans les régions rurales et urbaines" du "Domaine 2 : Croissance économique inclusive et emploi"²⁷⁶. Cette insertion du processus de Sousse dans le programme suisse n'en demeure pas moins le résultat de l'opportunité d'une demande locale saisie par le SECO. En effet, au lendemain du printemps arabe, l'organisation helvétique voulait intervenir en Tunisie en privilégiant les villes défavorisées de l'intérieur. Mais en 2014, le bailleur de fonds suisse a décidé d'apporter un soutien au processus de Sousse. En décrivant les conditions dans lesquelles s'est déclenchée la collaboration entre l'organisation suisse et la municipalité, les propos de la chargée de la SDV de Sousse au sein du SECO explique comment le bailleur de fonds suisse a pu repérer la demande en soutien international de la part de la municipalité :

"Nous le SECO, on est au courant de la SDV de Sousse grâce à notre activité en Tunisie notamment depuis le printemps arabe et à travers également Cities Alliance dont nous sommes membres. Mais ce qui a accéléré les choses c'est lorsqu'un responsable de la municipalité de Sousse est venu en Suisse effectuer une formation organisée par le SECO sur la planification urbaine et durant laquelle il a eu des échanges avec l'un des dirigeants du SECO et qui est chargé de la Tunisie. Cette rencontre a suscité l'intérêt des Suisses pour Sousse. Le SECO a vu dans l'envoi de l'un de ses responsables à ce genre de formation comme l'expression d'une certaine crédibilité de la part de la municipalité et de son processus. Ceci a été confirmé lorsque nous avons effectué des réunions exploratoires avec l'équipe chargée de la SDV de Sousse. Nous étions agréablement surpris par la compétence, l'emballement et la motivation de cette équipe et tout de suite on s'était dit que ces gens là, il faut les appuyer" (Nejla Ghachem Cherif, entretien réalisé le 15/12/2017).

Cette demande municipale en coopérations internationales qu'illustrent les cas sfaxien et souszien évoqués ci-dessus est le résultat d'une convergence de différents niveaux de motivations. Certaines sont engendrées par

²⁷⁵ La SDV de Tunis n'a bénéficié que de 65 mille dollars américains d'appui financier (Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcities, 2011, page 131).

²⁷⁶ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), 2017, Stratégie de coopération suisse en Tunisie 2017–2020, page 22.

l'attractivité internationale de ces processus. D'autres sont dues aux limites des pratiques déjà en place en Tunisie.

D'un côté, ces processus représentent pour les acteurs municipaux une opportunité pour s'ouvrir à de nouveaux modes de faire la ville. L'implication des organisations internationales traduit pour les municipalités une mise à niveau selon les standards internationaux et où le personnel municipal, notamment des services techniques, côtoie des experts étrangers. D'un autre côté, l'engagement dans des processus de planification en coopérations internationales est aussi pour les municipalités une opportunité pour remédier aux dysfonctionnements des modes de faire la ville existants.

Ces processus permettent donc in fine à l'action municipale de se libérer de la domination exercée par les institutions étatiques et d'un point de vue plus large une occasion pour sortir du cadre tunisien.

2. L'ATU en quête d'un urbanisme alternatif

Face à l'offre internationale, nos cas d'étude montrent que l'intérêt au SDV que porte l'ATU vient augmenter encore plus la demande locale en planification stratégique. Cet intérêt s'inscrit dans le cadre général de l'action de cette association en faveur du renouveau des modes de faire la ville en Tunisie pour faire face à la défaillance des pratiques déjà en place²⁷⁷. C'est dans ce contexte que l'ATU a joué un rôle décisif pour la mise en place des soutiens internationaux dans les processus de Sfax et Jendouba.

Au démarrage du processus, la SD du Grand Sfax qui a été lancée avec le reliquat financier de la SDV de Tunis était encore fragile financièrement. Face à ça, les experts de l'ATU ont pu solliciter par petits coups et au gré des opportunités d'autres soutiens financiers internationaux. Dans un rapport on parle de "capacité de lobbying des membres du comité de pilotage auprès des bailleurs de fonds internationaux"²⁷⁸. Le président de l'ATU de l'époque, engagé aussi en tant qu'expert dans la SDV de Tunis et la SD du Grand Sfax 1, revient sur le travail qu'ils a mené au sein de l'association :

"On est parti au début avec un tout petit budget et j'avoue que, même si personne n'en parle, derrière tout ça il y avait l'ATU. On était à l'association, moi j'étais président et Riadh secrétaire général, et on a essayé de pousser vers le développement de la coopération internationale entre la ville de Sfax et d'autres bailleurs de fonds. Et là, il y a eu de petites actions de coopération qui ont aidé à aller plus loin dans le processus. L'ATU a pu avoir des petits fonds du FEM²⁷⁹. Donc là, à travers le programme que je gérais, on a eu des fonds pour initier certaines initiatives et petit à petit on est parti sur des

²⁷⁷ Pour plus de détail sur l'ATU, voir le chapitre 1.

²⁷⁸ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcities, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 57.

²⁷⁹ Rappelons-le, Abdelkader Baouendi, à l'époque président de l'ATU, à géré en Tunisie un programme du Fonds pour l'environnement mondial.

choses qui sont devenues plus organisées" (Abdelkader Baouendi, entretien réalisé le 31 mai 2016).

Les propos du secrétaire général de l'ATU de l'époque et qui est aujourd'hui le directeur Général des Services Techniques Municipalité de Sfax confirme encore plus l'action de l'association :

"Au début c'était un travail tuniso-tunisien. L'idée de l'ATU c'est qu'on a au niveau de l'association des relations avec des bailleurs de fonds et on s'était dit qu'on va les utiliser au fur et à mesure de l'avancement du processus. Par exemple à travers l'ATU on a rapproché le FEM pour avoir 50.000 dinars dans le cadre d'un programme pour le développement durable. Donc ça aussi, c'est un travail qui a été fait par l'association et ce n'est pas la municipalité et on a commencé à travailler, on a fait le lancement" (Riadh Haj Taieb, entretiens réalisés le 27/03/2016 et le 15/01/2018).

Pour la SDV de Jendouba, c'est l'ATU qui est allée convaincre la municipalité de se lancer dans un processus de planification stratégique. L'association s'est chargée du montage du processus et notamment la mise en œuvre de deux de ses volets. Le premier concerne la mission d'expertise destinée à la conduite technique du processus. Pour cela, l'association a mobilisé ses adhérents constitués de professionnels de l'urbanisme²⁸⁰. Le deuxième volet concerne le financement des moments forts marquants du processus tel que les séminaires, conférences, réunions de travail, etc. Pour cela l'association a sollicité le soutien de la Fondation Hanns Seidel. Pour cette dernière, cela s'inscrit parfaitement dans son mode d'action. En effet, la fondation intervient en Tunisie à travers son projet au Maghreb "Réformes juridiques et administratives au Maghreb" par des apports financiers dans la mise en place de ce genre d'évènements. C'est ainsi que la fondation allemande a appuyé l'ATU dans la réalisation d'une vingtaine d'évènements scientifiques (séminaires, colloques, etc.) dans les villes du nord-ouest. Parmi ces évènements, plusieurs séminaires ont porté sur les SDV²⁸¹ dont certains s'inscrivent dans le cadre de la SDV de Jendouba.

²⁸⁰ L'ATU est habituée à faire appel à certains de ses membres pour contribuer à ses activités. Grâce à notre adhésion à cette association, en février 2015, nous avons participé à un séminaire sur le PDM du Kef intitulé "workshop du diagnostic territorial aux orientations". Ce séminaire a été organisé par la municipalité du Kef en collaboration avec l'ATU, le CILG-VNGI et Hans Seidel qui ont organisé une journée de travail participatif sur le diagnostic territorial et les orientations du PDM du Kef. Notre contribution dans ce séminaire s'est faite suite à la demande de l'ATU. Elle était destinée à présenter notre retour d'expérience sur le travail qu'on a mené dans l'élaboration de la SDV de Sousse.

²⁸¹ Il s'agit des séminaires "Quel modèle de développement local des petites communes : réflexions sur la stratégie de développement de Béni Mtir", "Stratégie de développement de Jendouba : Plan d'action", "Stratégie de développement de Jendouba : Etat des lieux" et "Les stratégies de développement des villes du NO" organisés respectivement à Béni Métir en 2014, à Tabarka, Ain Draham et Teboursouk en 2013 (www.hssma.org).

II. L'expertise tunisienne dans la planification stratégique : l'émergence d'un nouveau corps professionnel ?

Avec le marché de la SDV, force est de constater l'émergence d'un secteur d'expertise dans la planification stratégique en Tunisie. Le marché de la SDV n'a pas jusque-là été investi par les quelques bureaux d'études tunisiens traditionnellement impliqués dans la commande urbaine tant locale qu'internationale. A titre d'exemples, force est d'observer l'absence des figures emblématiques de la commande urbaine en Tunisie tels que Morched Chabbi et Jellel Abdelkefi dans les SDV en Tunisie. Très probablement, ne serait-ce qu'en partie, en raison de la nouveauté de ce secteur d'expertise par rapport aux métiers de la ville déjà en place en Tunisie et qui utilise de nouvelles méthodes jusque-là très peu utilisées dans la commande urbaine tunisienne. De ce fait, nos cas d'étude montrent que l'expertise tunisienne dans les SDV est jusque-là principalement l'affaire d'experts indépendants qui, au regard des organisations internationales, peuvent être classés en trois catégories. Pour la première, il s'agit d'experts tunisiens déjà internationalisés c'est-à-dire fortement impliqués dans des programmes mis en œuvre en Tunisie par des organisations internationales avant même l'apparition des SDV en Tunisie. Pour la deuxième, il s'agit d'acteurs qui n'ont été internationalisés qu'après leur intervention dans le marché de la SDV. Enfin, une dernière catégorie est celle des experts qui, après leurs implications dans des expériences de SDV, sont en attente d'internationalisation.

1. Des experts tunisiens déjà internationalisés à la conquête du nouveau marché de la SDV

Avec l'introduction des SDV en Tunisie sous l'impulsion des organisations internationales, c'est le cercle assez réduit d'experts déjà internationalisés qui ont été les premiers à s'engager dans ces nouveaux processus de planification stratégique. Pour nos cas d'étude, ceci s'illustre à travers Henda Gafsi et Abdelkader Baouendi qui sont représentatifs d'une génération de professionnels tunisiens de la ville fortement actifs dans des programmes mis en œuvre en Tunisie par des organisations internationales (voir encadré 6.1 ci-dessous).

Encadré 6.1 : Henda Gafsi, une experte internationalisée

Après une licence en littérature française, Henda Gafsi s'est lancée dans un parcours académique en urbanisme. Elle a obtenu à la fin des années 1970 un diplôme de troisième cycle de l'Institut d'urbanisme de Paris. Ceci lui a permis d'entamer sa carrière professionnelle dans le secteur public. Elle a travaillé dans le District de Tunis entre 1980 et 1990 et où elle a contribué à l'élaboration des politiques de l'habitat et notamment la réhabilitation des quartiers dits populaires. Les années au District de Tunis lui ont donné une visibilité dans le corps professionnel des urbanistes tunisiens ainsi qu'une certaine légitimité ce qui lui permit de présider l'ATU entre 1987 et 1989. A partir de 1990, elle a poursuivi sa carrière dans le secteur public au ministère tunisien du Plan et du Développement régional où elle a été chargée des Projets de développement urbain intégrés jusqu'à 1996. Après Henda Gafsi a quitté la fonction publique pour s'internationaliser et s'est

lancée dans des programmes initiés en Tunisie par des organisations internationales. Elle a été la coordinatrice du PGU mis en œuvre en Tunisie par la CNUEH depuis le milieu des années 1990' jusqu'au début des années 2000' et où elle a été impliquée dans la SDV de Tunis.

Par la suite, Henda Gafsi a poursuivi sa carrière à travers des missions d'expertises commanditées par des organisations internationales. La consultation "Participation communautaire et associative" commanditée par de la Banque Mondiale en 2005, les études sur le thème du genre pour le compte de la GTZ en 2008 ou l'Office national de la famille en partenariat avec l'Agence espagnole de la coopération internationale en 2009 sont parmi les missions d'expertises les plus marquantes de sa carrière internationalisée.

Henda Gafsi a continué à entretenir des liens très forts avec le milieu des professionnels de la ville. Son deuxième mandat à la tête de l'ATU, entre 2011 et 2013, le confirme. Depuis 2011, Henda Gafsi occupe, jusqu'aujourd'hui, le poste de senior advisor en gouvernance locale et planification urbaine au CILG-VNG et où elle est chargée des composantes "Egalité de genre dans la gouvernance locale" et "Gouvernance locale démocratique".

En revenant sur l'initiation du processus tunisois, Henda Gafsi, coordinatrice de la SDV de Tunis, explique comment elle a été mise à la disposition du processus tunisois par le PGU pour contribuer dans la conduite technique du processus :

"Après une carrière dans la fonction publique, je suis passée au privé pour coordonner le PGU en Tunisie entre 1994 et 2004 et dans le cadre duquel on a lancé la SDV de Tunis. J'ai coordonné le PGU d'abord de manière bénévole. Ensuite, en 2000, avec la signature de l'accord entre la CNUEH et le maire de Tunis, pour lancer la SDV de Tunis, une mission d'expertise a été mise en place que j'ai coordonnée. Et là, tout en poursuivant la coordination du PGU, je suis passée de coordinatrice bénévole durant la période de 1994 jusqu'à la fin des années 1990' à une consultante indépendante auprès de la FNVT à partir des années 2000' pour diriger les travaux de la SDV de Tunis" (Henda Gafsi. Coordinatrice de la SDV de Tunis et experte dans la SD du Grand Sfax 1. Entretien réalisé le 15/06/2015).

De son côté, Abdelkader Baouendi raconte les conditions dans lesquelles il s'est engagé dans un travail d'expertise dans la SDV de Tunis et la SD du Grand Sfax 1 parallèlement à son activité dans un programme des Nations-Unies :

"J'ai travaillé dans un programme des Nations-Unies qui s'appelle Micro Financements du Fonds pour l'Environnement Mondial. Dans le cadre de ce programme, j'ai fait un choix qui a été pour moi très réfléchi. J'ai demandé à garder pour moi 20% des ressources financières que j'utilise comme je veux pour moi-même que ce soit pour l'agriculture, pour

la chasse, pour des missions d'expertise, etc. Et c'est dans le cadre de ces 20% que j'ai eu à intervenir sur Tunis et Sfax. J'ai pris ces 20% et j'en ai fait une question de principe. Parce que quelqu'un qui est à 100% aux Nations Unies n'a pas le droit d'exécuter autre chose. Moi j'ai fait ce choix. Donc mon statut et le type de mon engagement portaient sur l'utilisation de 80% des moyens financiers pour l'ONU et 20% pour moi-même" (Abdelkader Baouendi, entretien réalisé le 31 mai 2016).

Les missions d'expertises effectuées par Henda Gafsi et Abdelkader Baouendi dans les toutes premières expériences de planification stratégique en Tunisie à savoir celles de la SDV de Tunis et la SD du Grand Sfax 1 montrent le début de l'engagement d'un groupe de professionnels tunisiens de la ville dans ce nouveau marché de l'expertise urbaine. Grâce à leurs ouvertures à l'échelle internationale, ce groupe d'experts tunisiens déjà internationalisés a été le premier à repérer l'offre en SDV qui circule à l'échelle internationale et par la suite à y intervenir dès qu'elle a été introduite en Tunisie.

Par ailleurs, à l'image de Henda Gafsi et Abdelkader Baouendi, l'implication de ces experts vient en réaction au contexte tunisien tant du point de vue de la planification que de point de vue de la gouvernance au sens large. D'un côté, il s'agit pour ces experts d'introduire en Tunisie de nouveaux modes de faire la ville destinés à atténuer les limites des instruments de planification urbaine en place. Pour ces experts les SDV servent également à faire face aux limites de la gouvernance relatives non seulement à l'urbanisme mais également au système politique existant. Rappelons-le, l'ATU, dont ces experts en sont des figures emblématiques, a toujours contesté les défaillances de l'urbanisme tunisien. Cette association a aussi toujours cherché à s'appuyer sur des échelles institutionnelles internationales pour que son mode d'action contestataire puisse dépasser l'autoritarisme politique de la Tunisie d'avant le printemps arabe. Rappelons-le aussi, cette association a vu le jour dans le cadre d'un congrès mondial de l'Association Internationale des Urbanistes.

2. Des experts tunisiens internationalisés grâce au marché de la SDV

Une fois introduit en Tunisie, le marché de la SDV, on l'a vu, au début limité aux experts tunisiens déjà internationalisés, a commencé à attirer d'autres acteurs dont l'activité professionnelle a été jusque-là limitée au contexte locale. Pour nos cas d'étude, les parcours de Taoufik Megdiche, Khaled Ben Abdesslem et Karim Elouardani sont révélateurs des effets des SDV sur l'internationalisation de ces experts.

Taoufik Megdiche est à l'origine un universitaire et un professionnel de l'urbanisme. Enseignant et chercheur à l'Université de Sfax dans les domaines de l'aménagement et la géographie, il a contribué à l'élaboration de différents documents de planification urbaine en Tunisie et notamment à Sfax. Taoufik Megdiche a d'abord été impliqué dans la SD du Grand Sfax 1. Cette implication de manière bénévole s'est faite certes dans le cadre de l'approche participative du processus sfaxien mais n'a pas empêché Taoufik Megdiche de contribuer à la conduite technique de la planification. Cette expérience dans la SD du Grand Sfax 1 a ouvert la voie pour Taoufik Megdiche à l'internationalisation à travers une implication dans des missions d'expertises menées en

Tunisie mais commanditées par des organisations internationales et dans la continuité de la SD du Grand Sfax. En effet, Taoufik Megdiche a été missionné par la Banque Mondiale à travers Cities Alliance pour la coordination technique de la SD du Grand Sfax 2 qui a eu lieu entre 2005 et 2010. Parallèlement à ça, cet expert a mené entre 2006 et 2008 deux études, l'une sur les Iles Kerkennah et l'autre sur le tourisme durable dans le littoral sud de Sfax, toutes deux dans le cadre du programme SMAP III financé par la Commission européenne et dont la composante Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) a été intégrée dans la la SD du Grand Sfax 2. Enfin, entre 2013 et 2016, Taoufik Megdiche a été missionné par Medcities pour assurer la gestion du CTC de Sfax. Aujourd'hui, cet expert est inscrit dans le catalogue des "consultants agréés" de Medcities qu'on a déjà évoqués ci-dessus.

L'internationalisation de Khaled Ben Abdesslem, quant à lui, a eu lieu après un parcours dans la fonction municipale. En effet, il a occupé depuis 2000 le poste de directeur de la coopération internationale à la municipalité de Sousse. Grâce à cette fonction, il s'est chargé de plusieurs projets municipaux appuyés par des organisations internationales. En plus de sa gestion de la SDV de Sousse entre 2012 et 2014, il a été le protagoniste de la plupart des projets lancés par la municipalité de Sousse dans le cadre de coopérations internationales et notamment avec Medcities. Ces expériences ont été pour Khaled Ben Abdesslem un véritable tremplin pour son internationalisation. Après son rôle dans le processus soussien, il a quitté ses fonctions dans la municipalité pour mener une activité de consultant auprès des organisations internationales. Aujourd'hui, il est chargé de plusieurs missions d'expertises engagées par Medcities en Tunisie.

De son côté, Karim El Ouardani, après des études en économie et en management, a mené des activités professionnelles dans le domaine du marketing. C'est son expérience dans la SDV de Sousse d'abord en tant que coordinateur dans l'équipe technique entre 2012 et 2014 et ensuite dans le Bureau de développement local (BDL) en 2015 qui a engendré son internationalisation. En effet, après cette expérience, Karim El Ouardani a mené entre 2016 et 2018 une mission d'expertise pour le compte de la GIZ dans le projet "Coopération entre Villes maghrébines et allemandes". Aujourd'hui il assure la coordination de certaines activités de Medcities. Il est également missionné par le PNUD pour animer des sessions de formation. La manière avec laquelle cet expert se perçoit lui-même est aussi assez révélatrice de son internationalisation. Dans un réseau social professionnel en ligne, Karim El Ouardani se présente comme un "expert en coopération décentralisée"²⁸² et se dit possédant des compétences dans "les projets de coopération internationale"²⁸³.

3. Des experts tunisiens impliqués dans le marché de la SDV en attente d'internationalisation

A la différence de ceux qu'on vient d'exposer, le marché des SDV engage d'autres experts tunisiens. Il s'agit de professionnels de la ville qui restent toujours sans aucun lien avec les organisations internationales aussi bien avant qu'après leurs implications dans des expériences de planification stratégique. Certains experts de l'équipe technique locale chargée de la conduite de la SDV de Sousse et dont nous faisons partie illustrent bien

²⁸² www.linkedin.com

²⁸³ www.linkedin.com

ce cas de figure. Après l'expérience dans la SDV de Sousse, ces experts et nous-mêmes, nous avons suivi des parcours professionnels qui sont restés en dehors de programmes mis en œuvre en Tunisie par des organisations internationales et encore moins du marché de la SDV. Dans cette équipe technique locale, l'experte en économie est aujourd'hui fonctionnaire dans une administration régionale du ministère des finances. De son côté, l'expert en sociologie est actuellement salarié dans une société publique de transport ferroviaires. Enfin, pour notre cas, après notre mission d'expertise urbaine dans la SDV de Sousse, nous avons entrepris une carrière dans l'enseignement universitaire et la recherche scientifique.

Conclusion du chapitre

Les planifications stratégiques de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba sont les reflets d'une extension de plus en plus grandissante du marché de la SDV en Tunisie. Notre analyse dans ce chapitre a montré qu'à l'origine de cette extension, la convergence et la rencontre de deux intérêts qui se déploient dans deux échelles différentes, l'un porté à l'international par des organisations dans une logique d'offre et l'autre porté en Tunisie par des acteurs nationaux dans une logique de demande. Cette rencontre entre l'offre et la demande s'exprime à travers les manières avec lesquelles les acteurs internationaux et locaux ont été impliqués dans les processus et qu'on va expliquer ci-après.

Dans notre travail sur la généalogie de la planification stratégique des villes, nous avons conclu que l'apparition des SDV en Tunisie s'inscrit dans le cadre de sa mondialisation et de l'engagement des organisations internationales dans l'action urbaine des pays du sud. C'est en continuité avec ça que nos quatre cas d'étude viennent refléter l'extension du marché des SDV en Tunisie. On l'a vu, la planification stratégique des villes a engagé des organisations ayant des profils variés. Elle ne s'est pas limitée aux organisations internationales où l'outil SDV en est une marque de fabrique (Cities Alliance et Medcities) mais s'est également généralisée à des organisations impliquées dans des champs d'action différents et variés (Hans Seidel et SECO). On a vu aussi qu'à certains moments, la pluralité de soutiens financiers et intellectuels accordés à un seul et même processus par plusieurs organisations internationales comme c'est le cas à Sfax et Sousse révèle l'abondance de cette offre internationale et sa mise en compétition sous-jacente.

Dans les cas de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba, l'extension du marché de la SDV se traduit également dans les mutuelles adaptations entre l'offre et la demande dans certains aspects des processus. D'un côté, les organisations internationales ont mis au point des programmes internationaux pour servir de cadre pour le lancement des SDV en Tunisie tout en adaptant ces programmes pour saisir des opportunités locales. On l'a vu, les engagements de la CNUEH dans Sfax et du SECO dans Sousse n'ont pas été planifiés au préalable mais ils sont venus capter des demandes locales en SDV qu'ils ont pu repérer. D'un autre côté, les acteurs locaux n'ont pas hésité à adapter leurs demandes pour qu'elles correspondent à l'offre internationale. On l'a vu, certains aspects des processus ont été alignés et transformés pour qu'ils correspondent aux modes d'actions privilégiés des organisations internationales.

A travers nos cas d'étude, l'extension du marché de la SDV s'exprime également à travers la mise en circulation des cadres normatifs utilisés dans l'élaboration des SDV. En effet, en dépit de leurs introductions par les organisations internationales dans le cadre de leurs offres, ces cadres normatifs ont été appropriés de manière volontaire et délibérée par les acteurs locaux. L'utilisation des experts de l'ATU de la technique FFOM dans le SDV de Jendouba en est un exemple.

Enfin, l'extension du marché de la SDV s'illustre dans les quatre processus également par l'émergence d'un secteur d'expertise dans la planification stratégique en Tunisie. En effet, les SDV en Tunisie ont certes impliqué des experts internationaux mis à la disposition de la demande locale par le soutien intellectuel des organisations internationales dont le "produit" de Medcities sur le marché de la SDV avec son "mode d'emploi" et surtout ses "consultants agréés" en est une parfaite illustration. Toutefois, les SDV en Tunisie impliquent des experts locaux à des degrés variés d'internationalisation et dont pour certains c'est la planification stratégique elle-même qui a été à l'origine de leurs internationalisations.

Enfin, l'extension de ce marché qu'on vient de démontrer révèle le positionnement de la planification stratégique des villes dans l'urbanisme tunisien. En effet, le déploiement du marché de la SDV en Tunisie montre la place de plus en plus grandissante qu'occupe ce processus de planification dans les modes de faire la ville déjà en place en Tunisie.

Conclusion de la deuxième partie

Dans cette deuxième partie, nous avons tenté de déconstruire les quatre processus en analysant leurs conditions d'initiation, les structures mises en place pour leur conduite, les genèses et les déroulements par phase, les thèmes abordés dans leurs contenus et les interactions entre les acteurs nationaux et les organisations internationales auxquelles ils renvoient. Au regard de notre problématique qui, rappelons-le, situe notre thèse dans les débats sur le passage d'un urbanisme classique vers une planification stratégique, cette analyse critique des processus de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba nous a permis de révéler à quel point l'introduction de ces SDV, comme nouvel exercice participatif, dans l'urbanisme tunisien reflète l'extension d'une offre présente à l'échelle internationale sur le marché tunisien et des traductions locales propres à chaque ville.

D'un côté, notre travail a montré que dans le cadre général des soutiens techniques et financiers apportés par des organisations internationales dans les pratiques de l'urbanisme des pays du sud, certaines de ces organisations se sont spécialisées dans la mise au point d'un modèle international doté de caractéristiques techniques standardisées. Les dispositifs à mettre en place pour la conduite du « produit SDV » comportent tous une entité de pilotage plus ou moins associée à une entité technique et/ou une entité de suivi ou de gestion. Dans ce modèle, les étapes de l'élaboration des processus commencent par un diagnostic avant de définir des orientations stratégiques et aboutir à une programmation des actions. Les contenus de ce modèle sont structurés de la même manière avec une "Vision" qui se décline en "Axes stratégiques" desquels sont issus les projets du "Plan d'action".

D'un autre côté, notre travail a également montré que dans le sillage de l'ouverture des acteurs nationaux de l'action urbaine tunisienne à des processus en coopération avec les organisations internationales, une demande locale pour la SDV s'est peu à peu constituée en Tunisie et a conduit à des traductions locales du modèle de SDV mis au point à l'échelle internationale. En effet, tous issus d'une même architecture, les dispositifs chargés de la conduite du processus n'ont pas suivi le même fonctionnement dans la mesure où les protagonistes de chaque processus ont été mobilisés différemment. Alors qu'ils ont été conçus de la même manière, les phasages des quatre processus ont avancé différemment puisque des situations d'arrêts, de ralentissement, d'abandon, de poursuite dans la durée et mise en veilleuse ont marqué différemment les quatre cas. En dépit de leurs structures communes, les contenus des quatre processus ont traité de thèmes plus ou moins différents en lien direct avec les cadres propres à chaque ville, les ressources des compétences mobilisées dans chaque processus et les actions urbaines locales déjà existantes.

Troisième partie :

Les transformations des modes de faire la ville sous les effets des quatre processus de planification stratégique

Chapitre 7 :

Lorsque la faible institutionnalisation des quatre processus de planification stratégique ouvre la voie à des nouvelles modalités d'élaborations

Dans ce chapitre, nous allons étudier les transformations apportées par nos quatre cas d'études par rapport aux modalités d'élaborations des instruments de planification existants. Pour étudier cela, nous allons déconstruire les quatre processus en plusieurs aspects tout en les envisageant autant que possible dans une mise en parallèle soit par rapport aux modes de faire en place au sens large soit par rapport aux instruments municipaux de planification. A des moments, nous situerons certains aspects dans les débats sur la planification stratégique des villes. C'est de cette déconstruction qu'ont émergés trois niveaux d'analyse à savoir le degré d'institutionnalisation, les modes de mobilisation des acteurs et les contenus des planifications.

Nous avons choisi de commencer par étudier le degré d'institutionnalisation parce que nous l'avons envisagée non seulement comme domaine d'innovation mais également comme ayant des impacts sur les deux autres points de vues. Concernant les modalités de mobilisation des acteurs impliqués dans les quatre processus, nous allons focaliser notre analyse sur le rôle des acteurs municipaux dans le portage des processus, l'application d'une démarche participative rassemblant différents intervenants dans l'élaboration des quatre planifications et enfin la manière avec laquelle certains protagonistes ont contribué informellement dans nos cas d'étude. Pour ce qui est des contenus, nous allons concentrer notre analyse sur les périmètres temporels, spatiaux et les compétences utilisés dans les quatre planifications avant d'analyser les quatre contenus à travers les possibilités d'articulations qu'ils offrent avec d'autres instruments de planification. Pour certains niveaux d'analyse, nous allons démontrer aussi que parfois les degrés de transformation peuvent varier d'un aspect à un autre comme ils peuvent également varier d'un cas à un autre.

A. Le degré d'institutionnalisation des quatre processus : une rupture à l'origine de plusieurs niveaux d'innovation

I. L'absence d'assise juridique place les quatre processus en dehors du cadre institutionnalisé de l'urbanisme tunisien

Nos quatre cas d'étude sont des processus de planification sans aucune assise juridique. C'est là une rupture importante avec les autres outils institutionnalisés de l'urbanisme tunisien. A la différence de ces derniers qui

se déploient sur fond de texte réglementaire, nos quatre cas ont été initiés dans des cadres différents. Dans un rapport d'évaluation des expériences de planifications stratégiques dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée traitant de Tunis et de Sfax, on peut lire que "le concept autant que le processus de Stratégie de Développement de la Ville étant une réalité encore nouvelle - le plus souvent non consacrée comme outil réglementaire - (...) dans la plupart des villes de la région PSEM, la décision d'engager une SDV demeure encore aléatoire. C'est souvent la rencontre de la volonté de l'une de ces autorités locales ou élues avec le soutien d'une institution internationale qui déclenche le lancement d'une SDV"²⁸⁴.

A la différence des instruments institutionnalisés mis en œuvre selon des règlements nationaux, la faible institutionnalisation de nos quatre processus de planification stratégique étudiés a été, du moins en partie, engendré par leurs mise en œuvre dans le cadre de programmes internationaux. En étudiant l'offre de financement et de savoir-faire des organisations internationales dans le chapitre précédent, nous avons pu démontrer que d'un côté ces programmes internationaux ont été conçus en dehors des municipalités de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba et d'un autre côté qu'à travers ces programmes internationaux les processus de planification stratégique ont été greffés dans l'action municipale des quatre villes à travers des appuis intellectuels et financiers.

II. Continuités et ruptures avec des outils faiblement institutionnalisés déjà existants

Malgré cette rupture avec les outils institutionnalisés de l'urbanisme tunisien, nos quatre cas d'étude ne constituent pas des nouveautés par rapport à d'autres modes de faire la ville déjà en place. En effet, en Tunisie, des expériences de planification sans assises juridiques ont eu lieu. On l'a vu avec les cas de l'Agenda 21 local de la ville de Jendouba et le projet Cité Durable-Tunis Sijoumi²⁸⁵. Nos quatre cas d'étude s'inscrivent en continuité avec les deux exemples qu'on vient de citer. De la même manière que pour les processus de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba, l'Agenda 21 local et le projet Cité Durable font échos aux injonctions de programmes onusiens. Le projet Cité Durable est issu d'un programme de la CNUEH et du PNUD. L'Agenda 21 local s'inscrit dans la cadre du PGU ce qui montre une filiation avec la SDV de Tunis et la SD du Grand Sfax 1 initié dans le même programme onusien.

Toutefois, en dépit de ces continuités, nos quatre cas d'études ont adopté un nouveau mode de faire qui les différencie par rapport aux deux autres expériences de processus faiblement institutionnalisés

Pour les processus de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba, les soutiens internationaux ont été accordés dans le cadre d'une coopération qui relie directement les organisations internationales aux municipalités. En effet, l'implication des acteurs internationaux a été directement déployée à l'échelle locale.

²⁸⁴ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 26.

²⁸⁵ Voir chapitre 2.

En revanche, aussi bien dans le cas du projet tunisois Cité Durable que dans le cas jendoubien de l'Agenda 21 local, les organisations internationales ont été relayées à l'échelle nationale par l'État central qui s'est en quelque sorte approprié le programme des acteurs internationaux. En effet, dans ces deux expériences, l'État s'est positionné comme intermédiaire entre les organisations internationales et les municipalités en s'intercalant entre les processus de planifications et les programmes internationaux.

Pour le cas du projet tunisois Cité Durable, le repérage du site et le choix de la municipalité de Tunis a été fait en collaboration avec le Ministère de l'Environnement et celui de l'Intérieur. L'État qui a signé la convention du projet avec le PNUD, a positionné son ministère chargé de sa politique de développement durable et le ministère de tutelle des municipalités comme interface entre le programme international et la municipalité de Tunis.

Pour l'Agenda 21 local à Jendouba, c'est dans le cadre du PGU que l'État central a mis en place son Programme d'Action Nationale de l'Environnement et du Développement Durable dans lequel ont eu lieu les Agendas 21 locaux en Tunisie. Par la suite, le ministère de l'environnement a pris le relais sur le terrain pour le déclenchement des processus à l'échelle locale et le soutien intellectuel et financier aux municipalités. C'est dans ces conditions qu'a été lancé l'Agenda 21 local à Jendouba.

III. La faible institutionnalisation des quatre processus : Entre affaiblissement de l'exécution et souplesse d'élaboration

À l'échelle de nos quatre cas de planifications stratégiques, la question de la faible institutionnalisation a souvent été traitée dans les débats d'experts impliqués dans les processus. Plusieurs travaux font mention que, d'une expérience à une autre, et selon l'étape du processus, la faible institutionnalisation des instruments n'a pas eu les mêmes effets sur les processus.

Dans le cadre de notre expérience dans le processus soussien, nous avons posé cette question dès la première phase du processus. Dans le rapport de pré-diagnostic de la SDV de Sousse, nous nous sommes interrogés sur la place de cet outil de planification dans le cadre institutionnel tunisien de la production urbaine (Derouiche, 2012, pages 10). Cette préoccupation formulée très tôt dans l'élaboration du processus a été en continuité avec un enjeu majeur chez les autres protagonistes de la SDV de Sousse. Il s'agit de la mobilisation d'un maximum d'adhésion au processus à travers des acteurs notamment influents afin de lui garantir la légitimité non assurée par une assise réglementaire²⁸⁶.

La fragilité des processus en raison de leur faible institutionnalisation est une idée récurrente dans les débats. En inscrivant les cas tunisiens de SDV dans un focal large qui est celui des expériences de

²⁸⁶ Nous reviendrons plus en détail sur ça dans la suite de ce chapitre à travers l'implication informelle de personnalités influentes dans le cas de Sousse

planifications stratégiques des villes des pays du sud et de l'est de la Méditerranée, Tebbal, un expert algérien fortement impliqué dans des actions des organisations internationales et notamment les SDV appuyés par Medcities, considère que le non-adossement des SDV à une assise juridique handicape le processus dans sa phase de mise en œuvre. Selon lui "un des points de faiblesse de l'expérience SDV reste son rare niveau d'institutionnalisation dans les pays de la région. Contrairement, par exemple, aux schémas directeurs classiques qui sont des documents à caractère réglementaire, opposables aux tiers et dont le respect est obligatoire (au moins en théorie), la SDV ne s'est pas encore vu conférer par la loi la puissance d'un instrument réglementaire"²⁸⁷.

Toutefois, cette faiblesse mérite d'être nuancée. En effet, Turki, actuellement l'une des figures incontournables des modes de faire et de penser l'urbain en Tunisie, en situant le cas de Jendouba par rapport aux stratégies des villes lancées en Tunisie au lendemain du printemps arabe, considère que l'absence d'un cadre réglementaire a été favorable au processus dans sa phase d'élaboration. Pour lui, "la SDV qui a la particularité de ne pas obéir à un cadre réglementaire strict à l'instar des documents classiques d'urbanisme ou de planification, nous a semblé un instrument particulièrement adapté pour la phase de transition. En s'éloignant des sentiers battus, le cadre devient plus propice aux échanges des points de vues, à la discussion et à la prospective. La participation des uns et des autres devient plus facile à garantir et les acteurs publics se déchargent des obligations engageant leur responsabilité. Les organisations de la société civile, dont certaines sont en émergence et n'arrivent pas à bien se positionner et à s'organiser, trouvent un cadre pour s'exprimer et faire entendre leurs voix"²⁸⁸.

En continuité avec ce débat, il s'avère que la faible institutionnalisation de nos quatre cas d'étude certes affaiblit ce type d'instruments pour ce qui est de sa mise en œuvre mais au même temps leur ouvre la voie vers des innovations que la rigidité réglementaire ne permet pas. En effet, l'absence d'une assise juridique pour nos cas de planification stratégique de villes permet d'avoir une souplesse dans l'élaboration qui est source de modes de faire inédits. Dans la suite de ce chapitre, nous allons démontrer cela tant du point de vue de l'intervention des acteurs que du point de vue des contenus des quatre planifications.

B. Une implication des acteurs qui diffère des modes de faire existants ?

I. Le leadership des municipalités dans les quatre processus : entre conseillers et fonctionnaires municipaux, des portages à géométries variables

Contrairement à l'architecture institutionnelle déjà en place où les municipalités sont très souvent le maillon faible, voire un acteur de seconde zone, nos quatre processus ont été conçus et pensés en remplaçant les quatre

²⁸⁷ TEBBAL Farouk, 2012, Les stratégies de développement urbain dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Des pratiques émergentes face à des attitudes ancrées, Institut Européen de la Méditerranée, page 258.

²⁸⁸ TURKI Sami Yassine, 2013, Stratégies de développement des villes : quels enseignements des expériences pilotes?, Archibat n°29.

municipalités comme les leaderships de ces instruments de planification. Cependant, dans la pratique, le portage municipal qu'implique ce rôle de leadership a connu une variété de mise en œuvre.

1. La SDV de Tunis : Un processus sans "parrain"

La SDV de Tunis n'a pas réussi à engager un véritable leadership municipal. Le recoupement de plusieurs sources le montre. Henda Gafsi et Abdelkader Baouedi, qui ont été fortement impliqués dans la conduite des études regrettent cette faiblesse. Pour la coordinatrice de la SDV de Tunis :

"c'était quelque chose qui relevait plus de la coquetterie intellectuelle que d'un processus qui avait réellement les chances d'avoir un ancrage dans la pratiques institutionnelles" (Henda Gafsi, entretien réalisé le 06/05/2015).

D'après le second, l'un des experts dans la SDV de Tunis :

"le processus engagé sur Tunis lui manquait une seule chose. Il n'avait pas de parrain. Personne ne s'est approprié la cause" (Abdelkader Baouendi, entretien réalisé le 31/05/2016).

En effet, pour la SDV de Tunis, le conseil municipal n'a pas assuré un soutien au processus. Khaled Ben Abdessalem qui, le directeur de la coopération internationale de la commune de Sousse entre 2000 et 2015 et qui a été impliqué dans la SDV de Sousse en tant que membre du comité de gestion raconte que :

"pour le conseil municipal par exemple déjà dès le diagnostic, la validation n'a pas été là. On a été plutôt face à des gens qui attaquaient le concept et qui attaquaient la façon avec laquelle le diagnostic a été conduit. C'était pour eux un travail d'experts avec Baouendi et Henda qui ont porté la démarche et ça sera une étude comme une autre. Pour moi, le portage du conseil n'était pas suffisant du tout. Pour eux, ça paraissait sans aucune utilité" (Khaled Ben Abdessalem, entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

2. La SD du Gand Sfax : lorsque des conseillers et des fonctionnaires municipaux se relayent le portage du processus

Pour la SD du Gand Sfax, le rôle du leadership a été mené à deux niveaux. Il s'agit d'un côté de l'entité politique et d'un autre côté de l'entité technique de la municipalité. Pour la première, c'est le maire avec son conseil municipal. Pour la deuxième il s'agit de la direction technique de la municipalité. Par ailleurs, depuis son lancement en 2002 jusqu'à aujourd'hui force est de constater certaines discontinuités dans le portage de la SD du Gand Sfax par ces différents acteurs.

Jusqu'en 2010, le portage du projet a réuni plusieurs acteurs. Il s'agit du maire de Sfax, deux membres de son conseil, la direction des services techniques avec à sa tête Riadh Haj Taieb et les six autres maires des municipalités du Grand Sfax. En effet, lorsque la SD du Gand Sfax a démarré en 2002, Mohamed Haj Taieb était le maire de Sfax. A cette époque Ahmed Rekik était le premier adjoint au maire et Fayçal Sallemi était chargé de la coopération internationale. Ces trois personnes ont assuré un portage municipal fort du projet depuis son démarrage en 2002 jusqu'en 2010. En parlant de la personnalité de Mohamed Haj Taieb, l'un des experts de la SDV de Tunis, explique à quel point ce maire a joué un rôle déterminant dans la conduite du processus. D'après lui :

"Mohamed Haj Taieb c'est un fonceur ce qui est un élément fort pour l'élaboration d'une stratégie (...). On a trouvé un maire qui est déterminé pour assurer à la SD du Gand Sfax une bonne organisation. Il était le parrain. Une personne responsable. Il fait partie des maires qui étaient surplace. Il faisait de la concertation. Il est le chef d'orchestre. Un vrai chef d'orchestre" (Abdelkader Baouendi, entretien réalisé le 31/05/2016).

D'un autre côté, la forte appropriation de la SD du Gand Sfax par Ahmed Rekik et Fayçal Sallemi a également été décisive dans le bon déroulement de la démarche. En effet, ces "membres du conseil municipal de Sfax, universitaires, étaient particulièrement chargés d'organiser le processus"²⁸⁹. A côté de ce trio, le rôle de Riadh Haj Taieb n'a pas été sans impact dans le portage de la SD du Gand Sfax. En effet, le directeur des services techniques, rappelons-le, a été à l'origine même de l'initiation du processus avec l'appui de l'ATU. Dans un rapport d'évaluation de la SD du Gand Sfax, il est considéré comme "la "mémoire" de la SDGS, depuis sa mise en place"²⁹⁰.

Mais par la suite, l'organe politique s'est désapproprié la SD du Gand Sfax et c'est l'organe technique qui a poursuivi le portage du projet. Après 2010, un nouveau conseil municipal présidé par Moncef Abdelhedi se met en place. Le départ du maire précédent et ses deux conseillers a affaibli la conduite de la SD du Gand Sfax. Il semble que le portage très fort du processus par ces derniers s'est transformé en une personnification au point que le conseil municipal suivant a eu du mal à s'approprier la SD du Gand Sfax. De son côté le Directeur Général des Services Techniques à la Municipalité de Sfax regrette le désintérêt du nouveau conseil. Selon lui :

"en 2010 avec le changement de l'équipe municipale on a eu une nouvelle équipe qui ne croit pas beaucoup à la stratégie ni au long terme et qui donne plus l'importance au court terme. Cette équipe n'était pas motivée pour Sfax 2016. Elle se préoccupait des affaires immédiates. Ils ont travaillé donc sur le quotidien et ils ont laissé de côté la stratégie. Et

²⁸⁹ BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik & VERDEIL Eric, 2013, Sfax, laboratoire de développement durable en Tunisie, Environnement urbain, Volume 7, page 89.

²⁹⁰ BARTHEL Pierre-Arnaud, 2013, La SDGS : impact du cadre national et régional, évaluation et recommandations pour une actualisation efficace, Villes pour une nouvelle génération, page 70.

ça c'est dommage pour la ville parce qu'on aurait pu mieux avancer et concrétiser plus s'il y avait plus de volonté" (Riadh Haj Taieb, entretiens réalisés le 27/03/2016 et le 15/01/2018).

De son côté, Barthel confirme cette situation à travers le cas de Ahmed Rekik. D'après lui "le portage politique de la SDGS s'est visiblement affaibli très sensiblement quand Ahmed Rekik est parti du poste de premier adjoint au maire"²⁹¹.

Cette nouvelle équipe municipale ne va pas tarder à partir. L'année suivante, avec la chute du régime de Ben Ali en 2011, le conseil municipal de Sfax a été remplacé par une délégation spéciale. Malgré ce changement, la SD du Gand Sfax n'a pas retrouvé de leadership municipal. Au contraire, dans un contexte de printemps arabe, le processus a été rejeté parce que considéré comme un pur produit de l'ancien régime. Durant cette période, la poursuite de la SD du Gand Sfax a, paraît-il, été entièrement supportée par Riadh Haj Taieb qui à la différence de l'organe politique, lui dans sa direction technique a poursuivi ses fonctions et a pris le relais dans le portage du processus. C'est ce que confirme un rapport sur la planification stratégique des villes en méditerranée où on indique que "certaines SDV n'ont pas, ou très peu subi de perturbation lors du changement de maire comme ce fut le cas à Sfax, probablement en raison de la permanence de l'équipe technique en charge de la SDV"²⁹².

3. La SDV de Sousse : entre sur-engagement et désintérêt. Les deux extrêmes incarnés par les acteurs municipaux

a. Le sur-engagement de la direction de la coopération internationale

Dans la SDV de Sousse, rappelons-le, une gestion du processus a été assurée par deux directions municipales à savoir celle de la coopération internationale et celle des affaires financières²⁹³. Dans ce cadre, Khaled Ben Abdesslem a assuré un portage continu de l'élaboration de la SDV de Sousse et s'y est investi fortement personnellement. Le recoupement des représentations que se font certains acteurs internes à la SDV de Sousse de l'activité de Khaled Ben Abdesslem le prouve et confirme nos observations personnelles²⁹⁴.

Ce fonctionnaire a été le directeur de la coopération internationale à la municipalité de Sousse entre 2000 et 2015. Durant cette période, cette direction a été fortement active dans la conduite de projets appuyés par des

²⁹¹ BARTHEL Pierre-Arnaud, 2013, La SDGS : impact du cadre national et régional, évaluation et recommandations pour une actualisation efficace, Villes pour une nouvelle génération, page 42.

²⁹² Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcities, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 26.

²⁹³ Voir notre écrit sur la structure chargée de la SDV de Sousse dans le chapitre 4.

²⁹⁴ Au cours de notre expérience dans l'élaboration de la SDV de Sousse, nous avons pu témoigner qu'à plusieurs reprises, lorsqu'il y a un blocage quelconque, le directeur de la coopération internationale n'a pas hésité à mobiliser ses propres moyens personnels (argent liquide, matériel personnel, etc.), pour le bon déroulement du processus.

financements internationaux. Les propos de Raoudha Chehata, conseillère municipale à Sousse entre 2011 et 2012, illustre cette riche activité de la direction de la coopération internationale. Selon elle :

"Je voyais une direction extrêmement dynamique et qui jouissait d'une confiance irréfutable chez les acteurs internationaux. Cette direction était chapeauté par Khaled Ben Abdessalem qui est extrêmement compétent et sérieux. Il a pu, depuis 11 ans dans ce poste, initier 23 projets à financement international et tous réalisés avec la satisfaction des bailleurs de fonds (...). Donc j'étais dans une municipalité où les choses avançaient à deux vitesses différentes. Au service de la coopération internationale on travaillait presque selon les standards internationaux en terme de qualité de travail avec du dynamisme, de l'enthousiasme et une très belle symbiose entre le côté politique et le côté administratif" (Raoudha Chehata, entretien réalisé le 06/05/2015).

C'est en continuité avec cela que Khaled Ben Abdessalem à travers sa direction municipale s'est occupé presque entièrement, et à des moments à lui seul, de l'initiation du processus. La certitude de Karim Elouardani, coordinateur de la SDV de Sousse, sur les efforts de Khaled Ben Abdessalem est révélatrice du rôle joué par le directeur de la coopération internationale:

"Je suis persuadé que c'est une initiative personnelle de Khaled Ben Abdessalem qui a eu la volonté de dépasser la coopération qui se limite au jumelage et n'amène souvent à rien de concret. Pour cela il a entrepris de se lancer dans une logique de partenariat avec des villes et d'intégrer des réseaux internationaux pour profiter des expériences internationales. Le premier pré-projet a été le plan de déplacement urbain en 2005 en partenariat avec Medcities et la ville de Barcelone. Ce projet a permis de faire un premier pas dans cette nouvelle approche de coopération. Suite à ça est venue l'opportunité du projet USUDS qui est un appel d'offre européen. La ville de Sousse et Medcities ont monté ensemble le projet et ont eu le financement. Ça s'est fait, on va dire, sans avertir le premier responsable à savoir le conseil municipal de l'époque. Finalement, on peut dire que l'amorce de la décision vient du directeur du service de la coopération internationale. Le maire est venu par la suite pour convaincre le conseil" (Karim Elouardani, entretiens réalisés le 22/04/2015 et le 1^{er}/04/2016).

b. Le soutien des conseillers municipaux

Parallèlement au portage continu du directeur de la coopération internationale, l'élaboration de la SDV de Sousse a pu bénéficier de portages ponctuels de la part des conseillers municipaux qui se sont succédés à la tête de la coopération internationale. La première est Raoudha Chehata qui a fait partie de la délégation spéciale de la municipalité de Sousse entre avril 2011 et septembre 2012. Le deuxième est Sami Hochlef qui lui a succédé dans le même poste entre 2012 et 2017. Ces deux conseillers ont été particulièrement actifs dans

le processus. Contrairement aux autres membres des deux délégations spéciales, ils ont assuré un suivi quotidien de l'élaboration de la SDV de Sousse. En revenant sur leurs expériences, les propos de ces deux conseillers révèlent le portage du processus qu'ils ont assuré.

Raoudha Chehata raconte que :

"Il me semble que le conseiller municipal s'il ne travaille pas au quotidien auprès des fonctionnaires comme pour les réunions de préparation de la SDV de Sousse ne peut pas être efficace dans le portage politique. Un conseiller municipal, pour soutenir un processus il faut qu'il maîtrise le contenu en assistant aux réunions, en écoutant les détails, etc. et particulièrement pour la SDV de Sousse. Si je n'avais pas été fortement impliqué dans les réunions de préparation, je n'aurais pas pu soutenir certains choix" (Raoudha Chehata, entretien réalisé le 06/05/2015).

Pour Sami Hochlef :

"Faire une stratégie de développement local c'est une chose intéressante est à laquelle je me suis attaché. Moi j'ai pris le train en marche parce que quand je suis arrivé en octobre 2012, j'ai trouvé l'équipe en place avec le projet qui avait déjà démarré. J'étais très content d'ailleurs quand j'ai fait mon premier contact avec Khaled Ben Abdesslem, le responsable de la coopération internationale dans la ville de Sousse. Il m'a énuméré les projets en cours parmi lesquels le projet de la stratégie. Pour moi, quand j'ai entendu le mot stratégie, ça a résonné chez moi et donc j'ai beaucoup apprécié et je me suis engagé en tant que membre du conseil municipal. Donc ma contribution, c'est de porter le projet, de le médiatiser, de le défendre auprès des autorités locales, régionales, nationales et internationales quand l'occasion se présente. Donc techniquement, je n'ai pas contribué au projet mais je l'ai soutenu" (Sami Hochlef, entretien réalisé le 08/04/2016).

c. Le désintérêt des autres directeurs municipaux

En dehors du fonctionnaire municipal et des deux conseillers que nous venons d'évoquer, aucun portage n'a été effectué par les autres directeurs municipaux bien qu'ils soient des personnalités ressources et influentes. Dans l'élaboration de la SDV de Sousse, leur implication s'est limitée à des participations ponctuelles dans les groupes de travail au même titre que les acteurs externes à la municipalité. D'après l'une des membres du comité de gestion de la SDV de Sousse, cela serait dû à la nature-même des compétences et du travail de ces directions municipales :

"La mission confiée aux structures municipales n'était pas trop importante vu que par rapport à un certain nombre de thèmes les actuelles compétences municipales, par

exemple sur le plan social, économique, environnemental, échappent complètement au rôle actuel des collectivités locales" (Khaled Ben Abdessalem, entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

Ce directeur de la coopération internationale rajoute que :

"même sur les questions qui font parties des compétences municipales classiques telles que l'urbanisme et l'environnement avec le secteur déchet, le personnel à disposition soit il est complètement submergé par la quantité du travail dû au manque d'encadrement à l'échelle municipale, soit il n'est pas suffisamment motivé, soit les deux en même temps" (Khaled Ben Abdessalem, entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

De son côté, Sami Hochlef fait mention des impacts de l'organisation de la fonction municipale en Tunisie sur la motivation du personnel municipal dans le portage de ce genre de projet. Selon ce membre de la délégation spéciale de la municipalité de Sousse :

"lorsque tu vas venir à un directeur ou un chef de service qui s'occupe aujourd'hui par exemple des permis de bâtir et tu lui dis que tu va faire des entretiens, des rencontres, etc. il va te dire qu'est-ce que tu vas me donner de plus ? Moi mon salaire je le reçois que je le fasse ou pas. Mes avantages je les ai. Qu'est-ce que tu vas me donner de plus ? Donc il n'y a pas d'incitation ni financière ni administrative qui va laisser un responsable assumer une charge supplémentaire de son travail" (Sami Hochlef, entretien réalisé le 08/04/2016).

4. La SDV de Jendouba : Coup d'arrêt du leadership municipal après la dissolution de la délégation spéciale

Le leadership municipal de la SDV de Jendouba a connu plusieurs évolutions durant le processus. Méfiante au départ, la délégation spéciale s'est ensuite appropriée le processus avant que le portage municipal du projet ne subisse un coup d'arrêt.

Le processus de Jendouba, rappelons-le, a été initié par l'ATU qui est venue proposer à la municipalité de lancer une SDV. Cependant, lors des premiers contacts, la délégation spéciale n'a pas directement adhéré à la proposition de l'association. Sami Yassine Turki, Président de l'ATU et chef du projet dans la SDV de Jendouba explique comment l'association a fait face à la méfiance de la délégation spéciale lors de l'initiation du processus. Il raconte qu' :

"au début les membres de la délégation spéciale nous disaient pourquoi une stratégie ? Quelle en est l'utilité ? Qu'est-ce qui vous fait venir à Jendouba ? C'est quoi votre

agenda ? On leur a expliqué, on leur a montré comment on travaille et on a même fait parvenir un représentant de Hans Siedel (...) On leur a fait part de notre conviction de l'utilité de ces instruments et qu'aujourd'hui on n'a pas le choix, soit on travaille de cette manière soit on ne travaille pas. On leur a expliqué qu'on a choisi Jendouba parce qu'on veut aider les villes de l'intérieur" (Sami Yassine Turki, entretien réalisé le 25/05/2015).

Ce n'est qu'au fur et à mesure de l'avancement du processus que la délégation spéciale a commencé à s'approprier la SDV de Jendouba. Deux acteurs ont particulièrement assuré son portage. Fathi Jarrai, conseiller municipal et Jawhar Marzouki, adjoint au maire. Cette montée du leadership municipal dans la SDV de Jendouba se traduit à travers les initiatives propres à la délégation spéciale dans le déroulement du processus. En effet, et au début de la SDV de Jendouba, c'est l'ATU qui a veillé au déroulement des étapes de l'élaboration. Mais par la suite, la municipalité a commencé à prendre des initiatives dans l'organisation des réunions publiques. Pour le Président de l'ATU de l'époque, ces actions émanant de la volonté propre de la délégation spéciale et non pas de l'ATU, manifestent le degré d'appropriation atteint par la municipalité :

"On a fait des réunions avec 40 et 50 personnes mais la commune a trouvé que c'était très peu. Ils se sont donc mis d'accord avec l'Université de Jendouba pour organiser une grande réunion dans l'amphithéâtre. C'est donc eux et non pas nous qui ont appelé les acteurs. Ils ont même appelé des membres de l'assemblée constituante pour discuter davantage du projet (...) ça prouve que la commune s'est laissé convaincre par le projet ce qui est un apport important" (Sami Yassine Turki, entretien réalisé le 25/05/2015).

Vers la fin de l'élaboration du plan stratégique, deux événements majeurs ont porté un coup dur au portage municipal du projet par les deux membres de la délégation spéciale. Le conseiller municipal Fathi Jarrai est décédé. Pour Sami Yassine Turki, dans la SDV de Jendouba :

"c'était le plus motivé, le plus influent, en plus c'est quelqu'un de cultivé, donc ça a affaibli le processus" (Sami Yassine Turki, entretien réalisé le 25/05/2015).

Et, de son côté, l'adjoint au maire s'est trouvé au cœur d'un conflit interne qui a éclaté au sein de la délégation spéciale conduisant à sa dissolution²⁹⁵. Avec cela, le leadership municipal dans la SDV de Jendouba subit un coup d'arrêt dans la mesure où il n'y a plus de porteur du processus. Et même les tentatives d'identifier un nouveau chef de file sont restées vaines. L'ATU a essayé en vain d'impliquer des acteurs externes à la municipalité pour prendre la relève et se charger de la poursuite du processus après l'accomplissement de l'élaboration du plan stratégique. Le Chef de projet dans la SDV de Jendouba explique cette situation par le contexte de l'époque :

²⁹⁵ On l'a vu lorsqu'on a étudié les conditions d'initiation du processus dans le chapitre 4.

"Quant on a demandé qui veut se charger du comité de suivi, beaucoup n'étaient pas motivé et ils ne voulaient pas prendre la responsabilité. Pour venir participer et proposer, ils viennent. Mais pour se charger du comité de suivi ils se sont désintéressés (...). C'était une période où les gens ne voulaient pas prendre des responsabilités. En dehors de la commune, pour les autres acteurs publics, on a voulu l'impulser mais ça n'a pas abouti" (Sami Yassine Turki, entretien réalisé le 25/05/2015).

5. L'émergence de leadership municipal malgré des persistances des logiques existantes

A travers les variétés des situations dans lesquelles s'est effectué le portage municipal de nos cas d'étude, force est de constater à quel point les quatre processus ont permis à des degrés différents de remettre en cause la place qu'occupent les municipalités dans le système politico-institutionnel tunisien en place.

On l'a vu lorsqu'on a étudié la pratique de l'urbanisme en Tunisie, dans un cadre dominé par le pouvoir central et les institutions de l'Etat, les municipalités, limitées dans leurs capacités décisionnelles et d'actions, tentent, au gré des opportunités, de peser dans l'action publique. Les modalités avec lesquelles le leadership municipal s'est déployé dans les quatre processus s'inscrivent en continuité avec ça. En effet, dans certaines situations, le portage municipal a pu s'engager et dépasser ainsi les faiblesses politiques et institutionnelles de l'action municipale tunisienne. C'est le cas à Sfax, Sousse et Jendouba où, en dépit de certaines difficultés, le portage municipal a pu être mobilisé. Dans d'autres situations, ce sont les logiques existantes qui ont pris le dessus au détriment du déploiement de ce leadership municipal. Le cas de Tunis le montre clairement.

II. Les variétés d'applications de la démarche participative dans les quatre processus

Alors que l'élaboration de la planification a été pensée pour les quatre cas selon une démarche participative qui rompt avec les pratiques antérieures, l'application de cette démarche n'a pas été la même dans les cas de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. Avant d'étudier cet aspect, nous allons d'abord commencer par situer la notion de la démarche participative dans les débats sur la planification stratégique des villes avant de l'analyser dans nos quatre cas d'étude.

1. La démarche participative au cœur des modes de pensée de la planification stratégique des villes

L'étude de la participation des acteurs dans la planification stratégique des villes est centrale dans la littérature. Ascher (2001) traite cet aspect à travers la notion de l'urbanisme "concourant"²⁹⁶ c'est à dire qui tient compte des différents points de vues tout au long du processus pour en adapter les contenus et qui avec

²⁹⁶ Par urbanisme "concourant", Ascher entend dire un urbanisme qui tient compte des acteurs impliqués dans sa production et sa gestion.

l'urbanisme "réflexif"²⁹⁷ constituent selon lui des approches, à l'époque, nouvelles et dont le management stratégique urbain en est le procédé.

Ensuite, le travail de Motte (2005) parle des deux grands aspects qui caractérisent la planification stratégique des villes. Le premier concerne le contenu. Le deuxième concerne la fabrication de ce contenu. Pour ce dernier, et en s'appuyant à son tour sur les travaux de Healey, Motte considère que "la planification stratégique des villes est un processus sociétal"²⁹⁸. En effet, en indiquant que la planification stratégique des villes s'appuie sur des pratiques de gouvernance qui associent différents acteurs (autorités publiques, milieu d'affaires, associations, etc.) et qui a connu plusieurs évolutions (passage vers une démarche multipolaire, local, partenariale, etc.), Motte remarque qu' "à travers les relations sociales tissées au cours de cette démarche, des enjeux sont identifiés, des idées stratégiques sont articulées les unes aux autres, et des agendas de politiques sont structurés. L'élaboration du plan stratégique spatialisé implique souvent de développer cette capacité interrelationnelle"²⁹⁹.

De son côté Albrechts (2012 & 2015) en parlant de "coproduction" insiste sur le rôle du citoyen. En effet, selon lui "la coproduction, comme un effort collectif, est conçue ici comme la combinaison d'approches à base de besoins et à base de droits; elle est inclusive (pour ceux dans et en dehors du système), tend à garantir l'influence politique et changer le statu quo avec des projets spécifiques, combine la connaissance locale et scientifique sur une base égale et fournit une interaction entre la production publique (plans, politiques, projets) et la construction de support communautaire fort, résistant, et mutuel."³⁰⁰. Dans la même lignée où il défend l'idée d'une planification spatiale stratégique "radicale", Albrechts (2015) considère que celle-ci devrait dépasser la simple participation citoyenne et s'appuyer sur une véritable "coproduction" décisionnelle. Pour l'auteur, cette coproduction est considérée dans son travail comme un concept "normatif" et "moral" c'est-à-dire adossée à des idéaux, des principes et des normes tels que l'équité et la justice sociale. Aussi, pour Albrechts (2015, page 514), la coproduction est "la pierre angulaire" de la planification spatiale stratégique radicale dans la mesure où elle agit sur elle selon deux points de vue. En effet, d'un côté, dans le cadre d'une coproduction, les différents acteurs n'ont pas la même interprétation des idéaux, des principes, des normes, etc. Par conséquent, cette coproduction entraîne forcément des conflits que la planification spatiale stratégique, au lieu de les écarter, devrait les prendre en considération pour apporter un équilibre au niveau des rapports de force.

Face à ce débat, nos quatre cas d'études dégagent des variétés de situations. L'échec de la démarche participative dans le cas tunisois et son caractère tronquée pour le cas jendoubien est une idée récurrente

²⁹⁷ Par urbanisme "réflexif", Ascher entend dire un urbanisme qui prend en considération la connaissance d'une agglomération dans la conduite des actions.

²⁹⁸ MOTTE Alain, 2005, La notion de planification stratégique des villes en Europe (1995-2005), Plan Urbanisme Construction Architecture, page 45.

²⁹⁹ MOTTE Alain, 2005, La notion de planification stratégique des villes en Europe (1995-2005), Plan Urbanisme Construction Architecture, page 46.

³⁰⁰ ALBRECHTS Louis, 2012, Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective, Planning Theory 12(1), page 53. (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

dans les débats ce qui inscrit ces deux processus en continuité avec les modes de faire déjà en place. En revanche, pour les observateurs, les cas de Sfax et de Sousse se distinguent par des processus assez ouverts et font d'eux des expériences innovantes par rapport aux instruments de planifications existants.

2. Lorsque le processus participatif de la SDV de Tunis se heurte au terrain défavorable de la capitale

a. Un processus en "vase clos" ...

A l'instar des pratiques déjà en place, la SDV de Tunis n'a pas réussi à appliquer une démarche participative réunissant les acteurs de la ville autour du processus. Ceci se confirme aussi bien à travers des sources écrites qu'orales.

Dans un rapport évaluant des expériences de planifications stratégiques dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, on peut lire que "la SDV de Tunis a été élaborée en vase clos, dans l'indifférence des autorités locales et avec peu de moyens (pas de bureau de la SDV de Tunis au sein de la Municipalité). De même que d'un point de vue méthodologique, la démarche pour mobiliser la société civile, les universitaires et le monde des affaires n'était pas claire"³⁰¹.

Dans la pratique, l'attitude de plusieurs acteurs ainsi que certaines situations d'actions confirment cette faiblesse de la participation dans la SDV de Tunis.

Tout d'abord, dans la municipalité de Tunis, l'initiative n'a pas fait l'unanimité dans le conseil municipal lui-même. L'un des dirigeants de la municipalité de Sousse qui, à l'époque, a suivi de près l'expérience tunisoise explique à quel point les conseillers n'étaient pas intéressés par la SDV de Tunis. Il raconte que :

"pour le conseil municipal, par exemple, déjà dès le diagnostic, la validation n'a pas été là. On a été plutôt face à des gens qui attaquaient le concept et qui attaquaient la façon avec laquelle le diagnostic a été conduit. C'était pour eux un travail d'experts avec Baouendi et Gafsi qui ont porté la démarche et ça sera une étude comme une autre. Pour moi, le portage du maire n'était pas suffisant du tout et le conseil municipal non plus. Pour eux, ça paraissait sans aucune utilité" (Khaled Ben Abdessalem, entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

De son côté, la coordinatrice de la SDV de Tunis dénonce ce désintérêt. Selon elle :

"le maire n'est pas arrivé à vraiment convaincre tout le conseil municipal (...). Il y a eu une faible appropriation qui a été un très gros problème (...). Les conseillers qui étaient

³⁰¹ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcités, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 26.

majoritairement des hommes d'affaires considéraient que ça ne mènerait à rien" (Henda Gafsi, entretien réalisé le 06/05/2015).

Ensuite des organisations de la société civile telles l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA) et l'Union générale tunisienne du travail (UGTT) n'ont pas adhéré au processus³⁰². La coordinatrice de la SDV de Tunis désapprouve le refus de ces acteurs de participer à la planification et regrette l'incapacité de l'équipe de projet à les mobiliser.

"Au niveau de la démarche participative, il y a eu très peu de participation pour ce qui est du diadoque avec les acteurs économiques. On a essayé de les impliquer mais on n'a pas su le faire comme l'UTICA et même les partenaires sociaux tels que l'UGTT. On n'est pas réellement parvenu parce que l'approche n'a pas été la bonne et peut-être parce qu'ils n'ont pas été intéressés bien qu'on les ait invités (...). L'UTICA a été relativement inféodée au parti au pouvoir et ils avaient l'impression qu'on n'avait aucune légitimité de venir les interpeller et leur demander ce qu'ils pensaient de la ville. Pour eux, même avec la municipalité, les décisions ne se partageaient pas" (Henda Gafsi, entretien réalisé le 06/05/2015).

Pour ce qui est des structures ministérielles, les représentants du MEH, non seulement ils ont complètement refusé de participer à la SDV de Tunis, mais ils ont carrément bafoué le travail participatif. Cette attitude est virulemment critiquée par Henda Gafsi :

"Parmi les défaillances de la SDV de Tunis, le refus de diadoque de certains départements ministériels. Là, pour des questions plutôt institutionnelles comme c'est le cas du MEH et en particulier la direction générale des ponts et chaussées. Ça c'est toujours le problème des ingénieurs ponts et chaussées qui estiment qu'il n'est pas question de discuter des tracés d'une grande voie structurante ou même de la nature d'un ouvrage. Pendant la SDV de Tunis, ils ont fait le viaduc de l'avenue de la République comme s'ils étaient en rase campagne. Ils ont hypothéqué les chances d'une liaison harmonieuse en cassant le paysage urbain. Quand on leur a demandé de venir s'asseoir autour d'une table pour en discuter ils ne sont pas venus. Et quand on est allé les voir chez eux, ils nous ont tenu des propos comme "si vous voulez, on peut le peindre en rose votre viaduc". Donc, certains départements ministériels refusaient toute sorte de collaboration" (Henda Gafsi. Coordinatrice de la SDV de Tunis. Entretien réalisé le 06/05/2015).

³⁰² En Tunisie, l'UTICA est la principale organisation patronale et l'UGTT est la principale centrale syndicale de Tunisie. Ces deux organisations sont toujours des protagonistes de l'action politique tant des temps de Ben Ali que depuis le printemps arabe où ils étaient avec d'autres partenaires les initiateurs d'un dialogue national décisif dans la transition politique de la Tunisie. Cette initiative a été à l'origine de leur obtention du prix Nobel de la paix en 2015.

Enfin, la tentative du maire de Tunis pour impliquer les municipalités limitrophes dans la SDV de Tunis est une situation d'action qui révèle les limites de la démarche participative du processus. En effet, on l'a vu, cette tentative, non seulement a été avortée, mais elle a conduit à marquer le coup d'arrêt du processus entier. La coordinatrice de la SDV de Tunis évoque la violence de la réaction du ministère de l'intérieur face à cette initiative :

"Une chose qui n'est pas la moins importante est l'absence d'approche intercommunale. C'est-à-dire qu'on avait déjà des difficultés avec le conseil municipal de Tunis, donc faire intervenir les autres municipalités a été vraiment du domaine de l'impossible. Pourtant le maire de Tunis a essayé et il s'est fait taper sur les doigts. Il a été rappelé à l'ordre par le ministre de l'intérieur, Rafik Haj Kacem, qui a lancé une enquête administrative sur la manière dont la SDV de Tunis a été menée au niveau de la municipalité et la signature de la convention par le maire avec le CNUEH. Le maire a eu à rendre des comptes et c'est comme ça que la SDV de Tunis a été bloquée" (Henda Gafsi, entretien réalisé le 06/05/2015).

b. ... sous l'effet du statut de la ville de Tunis dans le contexte de l'époque

Les limites de la démarche participative que soulèvent les débats méritent d'être situées dans le contexte de l'époque. Le processus concerne la ville de Tunis qui est la capitale d'un pays fortement centralisé et le siège d'un pouvoir, à l'époque, autoritaire. Henda Gafsi revient sur le climat défavorable dans lequel s'est déroulée la SDV de Tunis aussi bien du point de vue national que du point de vue de la ville de Tunis :

"On était dans un contexte du tout puissant RCD³⁰³. Les décisions étaient essentiellement politiques et les bénéfiques politiques de la planification urbaine devaient revenir au parti au pouvoir. Donc cette histoire de faire participer toutes les sensibilités n'était pas à l'ordre du jour (...). Cette première expérience s'est déroulée dans un contexte difficile parce que Tunis c'est la capitale et automatiquement les yeux du gouvernement étaient braqués sur nous. Le projet était scruté particulièrement par le ministère de l'intérieur et aussi par les autres ministères qui y voyaient un peu une atteinte à leur prérogative" (Henda Gafsi, entretien réalisé le 06/05/2015).

Abdelkader Baouendi, l'un des experts de la SDV de Tunis, de son côté dénonce les impacts des jeux de pouvoir qui s'exerce à Tunis. Ce dernier en s'appuyant, non seulement sur son expérience dans la SDV de Tunis mais également sur son parcours dans les institutions publiques raconte que :

³⁰³ Le Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD) est le parti unique à travers lequel le régime autoritaire de Ben Ali exerçait son pouvoir de 1987 à 2011.

"c'est sur Tunis que le conflit institutionnel portant sur l'aménagement du territoire apparaît avec sa façade de conflit insoluble. Il y a le MEH qui considère que l'urbanisme c'est son attribution et il est le seul à avoir cette attribution. Le ministère de l'intérieur qui considère que les municipalités c'est les siennes. Etc. (...) Les conflits de compétences et aussi d'attributions, cette compétition de prise de décision mais aussi de prise de pouvoir sur la région de Tunis qui a été identifié dès la fin des années 1970', est un conflit terrible. Et puis, si on essaye de voir qui sont les porteurs de ces conflits, on trouve qu'il y a les institutions mais on trouve aussi qu'il y a les personnes qui sont dans ces institutions. Et c'est ainsi qu'on trouve que tel directeur est plus porté par le conflit, tels autres veulent tout arracher alors que l'autre directeur veut tout démolir, etc. Là ce jeu de pouvoir on l'a vécu dans la SDV de Tunis" (Abdelkader Baouendi, entretien réalisé le 31/05/2016).

La SDV de Tunis semble donc faire les frais des modes de faire déjà existants et où "la gestion de la capitale est bien avant tout une affaire d'État"³⁰⁴ et que les cas du projet du Parc El Mourouj et celui de la Cité Durable-Tunis Sijoumi qu'on a étudié l'illustre³⁰⁵.

2. Le processus "citoyen" de la SD du Grand Sfax

a. une approche participative reconnue ...

Le processus de la SD du Grand Sfax, on l'a vu, a mobilisé plus de 5000 participants qui ont été impliqués dans plus d'une centaine de réunions. Parmi ces participants, on trouve des institutions étatiques, des associations dont principalement l'APNES, des représentants d'organisations professionnelles comme l'UTICA et surtout des universitaires. L'envergure de la participation et sa réussite dans la SD du Grand Sfax sont une idée largement partagée par différentes sources et place ce processus en rupture avec les pratiques de l'urbanisme tunisien.

C'est le cas des acteurs internes aux processus. En effet, Riadh Haj Taieb, directeur technique de la municipalité de Sfax et fortement impliqué dans la conduite du processus insiste continuellement sur le caractère "bénévole" des participants. Selon lui, lors de la SD du Grand Sfax :

"il y a une volonté de travailler ensemble, de réfléchir sur l'avenir de la ville et de trouver des solutions. A ce niveau, c'est pour nous vraiment un succès. Réunir tout le monde autour d'un projet ce n'est pas facile surtout à Sfax où on a toujours des personnes qui sont pour et d'autres qui sont contre. Pour la stratégie, on a à peu près un consensus sur

³⁰⁴ BARTHEL Pierre-Arnaud, 2003, Faire la ville au bord de l'eau. Les lacs de Tunis : des marges urbaines à des sites de très grands projets d'aménagement, Thèse de Doctorat de l'Université Lyon 2, page 167.

³⁰⁵ Voir chapitre 2.

la nécessité de développer la ville" (Riadh Haj Taieb, entretiens réalisés le 27/03/2016 et le 15/01/2018).

De son côté, Taoufik Megdiche, l'un des experts de la SD du Grand Sfax, en évoquant les acquis du processus, raconte que :

"dans un contexte politique difficile, il y a eu un travail participatif. A l'occasion de la SD du Gand Sfax, les acteurs qui ont participé ont appris à travailler ensemble et dépasser les contradictions entre les intérêts"³⁰⁶.

En dépit de son approbation de la participation, Taoufik Megdiche est notamment l'expression de la forte contribution des universitaires dans la participation à la SD du Grand Sfax que l'un des experts du processus apprécie. Pour ce dernier :

"l'une des forces du processus de Sfax c'est l'engagement des universitaires. Moi j'ai beaucoup de respect pour ça. Et il n'y avait pas seulement des urbanistes comme Taoufik Megdiche pour qui à la limite le processus fait partie de son domaine de travail. Il y avait également des économistes, des financiers, etc. Lors de la SD du Gand Sfax, au cours des réunions, je trouve les différents niveaux de l'université comme le recteur, le doyen, etc. qui participent activement" (Abdelkader Baouendi, entretien réalisé le 31/05/2016).

Sur un autre niveau, cette fois externe au processus, d'autres sources confirment l'envergure de la participation dans la SD du Grand Sfax. Il s'agit d'experts et de bureaux d'études auteurs d'une série de rapports d'évaluation. Dans ces rapports, Barthel parle d'une "élaboration "citoyenne"³⁰⁷. Filali Meknassi, quant à lui, raconte que "le point fort de cette SD du Gand Sfax était la participation de différents acteurs de la ville dans un contexte politique difficile"³⁰⁸. En continuité avec ça, le rapport du bureau d'étude Egis Bdpa mentionne que la SD du Gand Sfax est "considérée comme un modèle par sa méthodologie et son approche participative"³⁰⁹.

En outre, à un niveau encore macro, des organisations internationales citent très souvent la SD du Gand Sfax. Ceci s'exprime dans la littérature de Cities Alliance, Medcities, CMI et CGLU pour ne citer que quelques uns. Selon ces derniers, à travers l'approche participative, l'expérience de Sfax est considérée comme un véritable

³⁰⁶ MEGDICHE Taoufik, Communication intitulée "Les acquis et les limites de la SDGS" dans le séminaire "Réflexion sur l'évaluation et l'actualisation de la stratégie de développement du Grand Sfax" organisé à l'hôtel Thyna à Sfax le 12 mars 2016 par la municipalité de Sfax en partenariat avec Medcities.

³⁰⁷ BARTHEL Pierre-Arnaud, 2013, La SD du Grand Sfax : impact du cadre national et régional, évaluation et recommandations pour une actualisation efficace, Villes pour une nouvelle génération, page 34.

³⁰⁸ MEKNASSI Saâd Filali, 2014, Rapport analytique de la composante Responsabilité Sociale dans la Ville de Sfax, Villes pour une nouvelle génération, page 17.

³⁰⁹ EGIS BDPA, 2013, Revue et évaluation des ressources humaines à l'échelle municipale, Rapport final Sfax - Tunisie, Villes pour une nouvelle génération, (résumé exécutif).

"cas d'école" et un exemple de "bonne pratique". La diffusion de l'expérience sfaxienne et de sa démarche participative dans plusieurs colloques et séminaires internationaux confirme cette reconnaissance internationale de la SD du Gand Sfax.

b. ...non exempt de quelques lacunes

En dépit de cette forte reconnaissance de la participation dans la SD du Grand Sfax, un autre débat pointe quelques lacunes dans la démarche participative en rapport avec le contexte politique de l'époque. Tout d'abord, les propos de Bennasr (2005) sur "la faiblesse problématique de la société civile"³¹⁰ à Sfax remettent en cause l'implication des associations dans le processus sfaxien. En effet, en dehors de l'APNES, à cette époque, il y avait très peu d'associations à Sfax et si elles existent, elles étaient souvent politisées par le régime. En outre, dans le cadre de la SD du Grand Sfax, certaines situations d'actions révèlent des difficultés de mise en œuvre de la démarche participative.

Un premier exemple de ces situations est celui du déroulement de certaines réunions faites dans le cadre du processus. "Lors des premières rencontres, les représentants régionaux de l'administration et les directeurs des services publics étaient embarrassés et ne savaient quel type d'attitude ils devaient adopter. Ils venaient le plus souvent avec les directives de leur administration centrale, limitaient les sujets de leur intervention et avaient peur de s'exprimer librement. Certains représentants du parti RCD s'invitaient parfois, en leur qualité, pour un rappel à l'ordre de leurs troupes et pour faire passer un discours politique. Un architecte de la municipalité de Sfax fut ainsi malmené lors d'une réunion par un délégué et un élu RCD, parce qu'il avait osé parler de manque d'infrastructures, etc."³¹¹. Un deuxième exemple de ces situations est celui d'un certain encadrement voire même d'un interventionnisme dans le contenu des études faites dans le processus. L'un des protagonistes de la SD du Grand Sfax raconte :

"Par exemple pour le diagnostic, on a pris les données qui ont été fournies par l'APNES et il y a des mesures qui disent que la SIAP dépasse très largement les mesures requises au niveau de la santé et on nous a demandé d'enlever ça du rapport parce qu'il y a un problème au niveau de l'exportation de l'image à l'étranger donc on a été obligé d'enlever pas mal de choses parce que la stratégie sera exportée à l'étranger et on nous a dit qu'il ne faut pas nuire à l'image de la Tunisie et finalement on a accepté mais quand même c'était une négociation parce que les universitaires sur pas mal de choses n'étaient pas d'accord pour enlever quoi que ce soit donc il a fallu faire un arbitrage" (Riadh Haj Taieb, entretiens réalisés le 27/03/2016 et le 15/01/2018).

³¹⁰ BENNASR Ali, 2005, Aménagement urbain durable et gouvernance : Le cas de Sfax, Colloque SYFACTE/GREGUM "Les villes au défi du développement durable", Sfax, 2005, page 12

³¹¹ BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik & VERDEIL Eric, 2013, Sfax, laboratoire de développement durable en Tunisie, Environnement urbain, Volume 7, page 91-92

c. Une participation alimentée par une citoyenneté sfaxienne

Le processus participatif de la SD du Grand Sfax a permis de réunir plusieurs acteurs autour d'une vision partagée. Il semble que ceci a été rendu possible grâce à une vraie citoyenneté que le processus a pu engager. Pour l'une des expertes du processus :

"à Sfax il y a une vraie expertise citoyenne. Les Sfaxiens s'activent vraiment quand il le faut pour leur ville. La grande différence c'est qu'il y a un sentiment d'appartenance à une communauté urbaine voire les prémisses d'une citoyenneté active" (Henda Gafsi, entretien réalisé le 06/05/2015).

De son côté, Bennasr explique le "sentiment d'appartenance à une seule ville et à un seul territoire" à Sfax par les problèmes de la ville que subissent les habitants. Pour lui "cette identification globale est entretenue par l'imbrication des territoires de la ville et par la présence de problèmes communs qui touchent la totalité de l'aire urbaine de Sfax ; comme les atteintes et les dégradations de l'environnement, le problème du transport et les carences en équipements"³¹². Et c'est donc cette citoyenneté alimentée par une perception partagée des problèmes de la ville qui a permis de réunir les différents acteurs y compris publics autour d'un consensus général. En effet, "les participants à la SD du Grand Sfax relèvent l'existence d'un discours anti-Sfax (parfois décrite comme un village, une société fermée, etc.) de la part de l'acteur public et l'interprètent comme une forme de marginalisation de la ville et de sa région à la source d'une véritable frustration sfaxienne. Ce sentiment n'était pas uniquement celui des critiques du régime : il était partagé par des gens proches du régime et par des élus lorsqu'ils parlaient dans des cercles restreints"³¹³.

3. Les techniques de participation tout azimut de la SDV de Sousse dans le contexte de l'enthousiasme du printemps arabe

Pour la SDV de Sousse, rompant avec les modes de faire existants, dès le montage du processus, selon plusieurs sources, la participation a été la pierre angulaire de la planification. En effet, "dès la définition du projet, il a été décidé d'élaborer la SDV de la ville de Sousse de manière participative. L'objectif était de définir une vision future de la ville concertée et validée par l'ensemble des intervenants sur le territoire (municipalité, administrations publiques, acteurs privés), l'ensemble des bénéficiaires du développement local (société civile et citoyens) et l'ensemble des experts (urbanistes, universitaires, chercheurs, consultants)"³¹⁴.

Sur le plan pratique, durant le processus ont eu lieu plusieurs compagnes participatives. Les acteurs ont été réunis dans des groupes de travail soit de manière thématique (urbanisme, environnement, etc.), soit de

³¹² BENNASR Ali, 2005, Aménagement urbain durable et gouvernance : Le cas de Sfax, Colloque SYFACTE/GREGUM "Les villes au défi du développement durable", Sfax, 2005, page 13

³¹³ BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik & VERDEIL Eric, 2013, Sfax, laboratoire de développement durable en Tunisie, Environnement urbain, Volume 7, page 92.

³¹⁴ www.medicities.org

manière sectorielle (jeunes, culture, etc.). On l'a vu, différents mécanismes ont été déployés pour mettre en œuvre la démarche participative : questionnaire en ligne, stand mobile, etc. Au cours de notre expérience d'expertise dans l'élaboration de la SDV de Sousse, nous avons pu observer de l'intérieur l'ampleur de l'approche participative et à quel point la préoccupation majeure des protagonistes du processus a été de ne pas oublier d'impliquer un acteur de la ville dans la participation.

En outre le constat d'une participation importante est également partagé par d'autres acteurs internes à la SDV de Sousse. Pour l'un des membres du comité de gestion de processus :

"la chose la plus intéressante qui a marché c'est que c'est la première fois qu'il y a autant d'acteurs autour de la table sur les différentes phases de l'élaboration de la stratégie. Et il y a des gens qui ont cru à ce montage. Là, je crois que ça fait un point fort" (Khaled Ben Abdesslem, entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

De son côté un membre de la délégation spéciale de la municipalité de Sousse chargé de la coopération internationale mentionne que :

"dans le déroulement, l'approche participative a été très bien. Pour moi, ça a été une réussite totale" (Sami Hochlef, entretien réalisé le 08/04/2016).

Visiblement, à Sousse, le contexte du printemps arabe a créé un grand enthousiasme chez plusieurs acteurs, notamment la société civile, pour participer dans les politiques locales. Le coordinateur de la SDV de Sousse explique le rôle de ce contexte favorable à travers le cas du comité de pilotage de la SDV de Sousse.

"La chance qu'on a eue et peut être que ça a été une bonne période post révolution où tout le monde a été enthousiaste ce qui a beaucoup facilité les choses. A titre d'exemple, la deuxième réunion du comité de pilotage a coïncidé avec un attentat terroriste déjoué dans un hôtel à Sousse. Malgré ça, tout le monde a été présent ce qui prouve qu'il y a eu de l'engagement" (Karim Elouardani, entretiens réalisés le 22/04/2015 et le 1^{er}/04/2016).

4. La participation tronquée de la SDV de Jendouba dans un climat de tensions politiques

Du point de vue de la démarche participative, les débats font mention que la SDV de Jendouba n'a pas été exempte de quelques défaillances. Parmi elles, deux situations ont engendré des faiblesses pour ce qui est de l'implication des acteurs de la ville.

La première défaillance concerne certains acteurs publics et plus précisément certaines structures ministérielles. Le chef de projet dans la SDV de Jendouba trouve que c'est vraiment dommage que certains

d'entre eux, désintéressés par le processus, n'ont pas répondu à l'appel des organisateurs du processus pour participer aux différents groupes de travail. Pour lui :

"au niveau de la municipalité tout le monde a adhéré à la SDV de Jendouba. Par contre pour les autres acteurs publics, ils n'ont pas tous joué le jeu. Quand la municipalité leur envoie les invitations pour participer, il y a ceux qui viennent, mais d'autres n'ont eu aucun intérêt à le faire. Pour les structures ministérielles régionales, il y en a qui ont commencé par venir mais après on ne les a plus vues comme le ministère de développement et d'autres ne sont jamais venus comme le ministère de l'équipement. Ceci a bien sûr affaibli le processus" (Sami Yassine Turki, entretien réalisé le 25/05/2015).

La deuxième défaillance concerne l'exclusion d'une sphère d'acteurs de la participation dans la SDV de Jendouba par la municipalité elle-même que le président de l'ATU désapprouve. Selon lui :

"On a voulu impliquer les chambres des métiers. Mais c'était une phase post-révolution et dans la municipalité il y avait beaucoup de "révolutionnaires" qui nous ont dit que ces acteurs sont tous corrompus et affiliés à l'ancien régime et qu'il faut écarter du processus. En effet ce n'est pas nous qui invitons. C'est la municipalité qui le fait (...) Bien sûr ça a limité la dimension participative. D'un côté, une planification stratégique s'il n'y a pas tous les acteurs, ça réduit sa valeur. Mais d'un autre côté, on ne savait pas qu'est-ce qu'il aurait pu se produire si ces acteurs étaient présents. Je ne connais pas le degré de conflit avec eux, mais même si ça avait pu mettre en péril le projet, moi j'aurais souhaité qu'ils soient présents et qu'on n'exclue personne" (Sami Yassine Turki, entretien réalisé le 25/05/2015).

La délégation spéciale a donc préféré écarter certains acteurs supposés source de conflit pour mettre à l'abri le déroulement du processus et ce au détriment de la démarche participative qui s'est trouvée encore amoindrie par le désintérêt de certaines institutions étatiques.

Par ailleurs, le contexte socio-politique général n'a pas été sans impact sur cette participation en partie défaillante. L'élaboration de la SDV de Jendouba s'est déroulée alors que la période transitoire qu'a traversée le pays battait son plein. Après plusieurs décennies de chape de plomb, la chute du régime a entraîné une véritable explosion de mouvements sociaux notamment dans les territoires défavorisés de l'intérieur du pays dont fait partie Jendouba. Le Président de l'ATU déplore les répercussions de ce contexte sur la SDV de Jendouba et notamment pour ce qui est du rôle de la municipalité en tant que chef de file et du processus participatif. D'après lui :

"Nous avons souhaité la participation de centaines de personnes mais ça n'a pas été possible puisque les acteurs n'ont pas tous répondu aux invitations. En plus, c'était une

période particulière et très difficile (...) Il y avait des mouvements sociaux assez violents avec des envahissements des sièges du délégué, du gouverneur, etc. Ces fortes contestations sociales avaient un impact négatif sur le projet. Parce qu'après tout, la municipalité est une autorité publique et les habitants avaient des problèmes avec l'autorité en général" (Sami Yassine Turki, entretien réalisé le 25/05/2015).

En outre, ce climat de tension s'est propagé à l'intérieur de la municipalité au sein des membres de la délégation spéciale. Sami Yassine Turki raconte :

"ils se sont disputés entre eux comme beaucoup de délégations spéciales en Tunisie. Donc l'ambiance n'était pas la même entre le début et la fin et d'ailleurs suite à ces conflits internes, la délégation spéciale a été dissoute par le chef du gouvernement" (Sami Yassine Turki, entretien réalisé le 25/05/2015).

C'est dans ces conditions, on l'a vu, que la SDV de Jendouba a été abandonnée.

5. Les traductions locales des démarches participatives : Entre contexte national général et conditions locales propres

En dépit de ses traductions locales dans les quatre processus et du traitement de leurs échecs ou de leurs réussites dans les débats, l'application de la démarche participative dans les quatre processus méritent d'être abordée du point de vue des effets des cadres socio-politiques tant à l'échelle nationale qu'aux échelles locales.

De notre analyse, il ressort que l'application de la démarche participative à été certes influencée par le contexte politique national. Le processus en "vase clos" à Tunis en lien avec son statut de capitale d'un pays centralisé et où siège un pouvoir autoritaire le montre. Le déploiement des techniques de participation tout azimut dans la SDV de Sousse en rapport avec le contexte de l'enthousiasme du printemps arabe le montre aussi.

En outre, de notre analyse, il ressort aussi que, dans certains cas, cette application de la démarche participative à été moins en lien avec le contexte national et elle a été tributaire des conditions socio-politiques locales. En effet, on l'a vu, la culture citoyenne à Sfax a permis la mise en œuvre d'une démarche participative malgré le déroulement du processus sous l'ère du régime autoritaire de Ben Ali. On l'a vu aussi, les tensions entre les forces socio-politiques locales ont empêché la SDV de Jendouba d'aller plus loin dans l'application de la démarche participative alors que le processus a coïncidé avec un contexte national de transition démocratique favorable à la démocratie et la participation citoyenne dans l'action politique.

III. Des protagonistes dans une mobilisation informelle

Du point de vue de la contribution de certains protagonistes, nos cas d'études dégagent une particularité par rapport aux instruments existants. En effet, force est de constater des interventions informelles de certains acteurs et ce, non pas dans le cadre de la démarche participative mais en tant que véritables protagonistes de l'élaboration de la planification. Trois situations illustrent bien cette implication informelle tant du point de vue de la manière avec laquelle les acteurs ont été mobilisés que du point de vue de certaines missions qu'ils ont menées dans les processus. Il s'agit de la forme d'intercommunalité dans le cas de Sfax, la contribution du milieu universitaire dans les processus sfaxien et jendoubien et l'engagement de certaines personnalités influentes dans le cas de Sousse.

1. L'intercommunalité "officielle et de fait" à Sfax

Pour les municipalités tunisiennes, la loi organique de l'époque offre le cadre juridique pour l'intercommunalité. Cependant, dans la pratique, ce type de coopération est rarement appliqué. Pour Bennisr "l'intercommunalité reste faible et limitée. Elle est confrontée à plusieurs obstacles dont le facteur législatif, la nature et les limites du pouvoir communal, les moyens mis en œuvre et les visions très "localistes" de certains élus"³¹⁵. En continuité avec ce constat, les expériences d'intercommunalité en Tunisie sont restées épisodiques. Les institutions intercommunales sont très rares en Tunisie. L'Agence Municipale du Traitement et de la Valorisation des Déchets (AMTVD) créée en 1990 et transformée en Agence municipale des services environnementaux en 2004, qui intervient dans le secteur de la gestion des déchets dans le Grand Tunis, est presque le seul exemple de structure intercommunale en Tunisie. La coopération intercommunale reste limitée et si elle existe elle est menée sous l'encadrement de l'Etat central. A Sfax, deux exemples illustrent cet encadrement étatique. En 2003, c'est le MEH qui a engagé le Groupement d'étude et de planification de Sfax (GEPS) sous la coordination de Morched Chabbi dans une mission d'expertise pour l'élaboration des PAU des sept municipalités du Grand Sfax. En 2017, après plusieurs années de préparation, c'est dans le cadre d'un programme du ministère du commerce³¹⁶, qu'il a été décidé de lancer la réalisation du projet de l'abattoir régional unifié à Sfax et destiné aux sept municipalités du Grand Sfax.

Contrairement aux modes de faire en place, à travers la notion de l'intercommunalité, nos quatre processus de planification stratégique ont apporté de nouveaux modes de faire par rapport aux instruments de planification existants. Dans les projets proposés dans les processus, les cas de Tunis, Sfax et Sousse proposent la création d'institutions intercommunales. Dans la SDV de Tunis, on raconte que "la collaboration intercommunale revêt une importance stratégique. De nouveaux outils et de nouvelles capacités doivent être développés à tous les

³¹⁵ BENNASR Ali, 2005, Aménagement urbain durable et gouvernance : Le cas de Sfax, Colloque SYFACTE/GREGUM "Les villes au défi du développement durable", Sfax, 2005, page 13.

³¹⁶ Le Programme National de Mise à Niveau des Circuits de Distribution des Produits Agricoles et de la Pêche a été lancé en 2007 dans le cadre d'une coopération avec l'AFD.

niveaux"³¹⁷. Dans les cas soussien et sfaxien, la ressemblance est patente. Le projet "Création d'une structure intercommunale" figure aussi bien dans la SD du Grand Sfax (Bennasr, Megdiche & Verdeil, 2013, page 88) que dans la SDV de Sousse (Ville de Sousse, 2014, page 136).

Mais cette nouveauté s'exprime le plus et de manière opérationnelle dans l'implication des sept communes du Grand Sfax dans le processus de planification stratégique. Dans ce dernier, la mission de chef de file a été menée à deux niveaux. Un premier niveau assuré par la municipalité-centre de Sfax et qui s'inscrit dans un deuxième niveau de chef de file plus large regroupant les sept municipalités du Grand Sfax.

Cette intercommunalité "officieuse et de fait"³¹⁸ est une forme inédite des modes de faire en Tunisie et qui a été certes initiée avec la "complicité" du gouverneur de Sfax mais sans un réel encadrement de l'Etat central. Rappelons-le, dans la SDV de Tunis, une initiative similaire a conduit à l'arrêt du processus³¹⁹.

La singularité de cette intercommunalité sfaxienne est un constat partagé dans la littérature qui a traité l'expérience sfaxienne. Dans certains travaux on parle d'"originalité"³²⁰. Dans la littérature des organisations internationales certains écrits racontent que c'est là l'un des "éléments de la réussite de la SD du Grand Sfax"³²¹. Dans la littérature d'experts internationaux, on évoque un "point fort de la SD du Grand Sfax"³²² ou encore "une forme innovante d'intercommunalité officieuse"³²³.

En dépit de cette innovation, aujourd'hui, plusieurs années après, nous avons le recul nécessaire pour réinterroger le constat susmentionné de la littérature sur cette démarche. Rappelons-le, cette idée a été recommandée d'abord par le premier bailleur de fonds de la SD du Grand Sfax, ensuite relayé par l'ATU auprès du maire et surtout au gouverneur qui à été à l'origine de sa mise en application³²⁴. En décrivant le rôle du gouverneur dans les conditions d'initiation de la SD du Grand Sfax à l'époque du régime autoritaire, les propos du directeur technique de la municipalité de Sfax révèlent la manière informelle avec laquelle a été mise en place cette intercommunalité :

³¹⁷ Fédération National des Villes Tunisiennes (FNVT), 2001, Tunisia City Development Strategy Report, page 12 (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

³¹⁸ MEGDICHE Taoufik, Communication intitulée "Les acquis et les limites de la SDGS" dans "Séminaire de réflexion sur l'évaluation et l'actualisation de la stratégie de développement du Grand Sfax" organisé à l'hôtel Thyna à Sfax le 12 mars 2016 par la municipalité de Sfax en partenariat avec Medcities.

³¹⁹ On l'a vu lorsqu'on a étudié le déroulement du processus tunisois dans le chapitre 4.

³²⁰ BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik & VERDEIL Eric, 2013, Sfax, laboratoire de développement durable en Tunisie, Environnement urbain, Volume 7, page 89.

³²¹ Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcities, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011, page 57.

³²² MEKNASSI Saâd Filali, 2014, Rapport analytique de la composante Responsabilité Sociale dans la Ville de Sfax, Villes pour une nouvelle génération, page 19.

³²³ BARTHEL Pierre-Arnaud, 2013, La SD du Grand Sfax : impact du cadre national et régional, évaluation et recommandations pour une actualisation efficace, Villes pour une nouvelle génération, page 6.

³²⁴ On l'a dit lorsqu'on a étudié les conditions d'initiation du processus dans le chapitre 4.

"on avait un bon écho au niveau du gouverneur qui a dit qu'il n'y a pas de problème, on peut travailler sur l'agglomération et il a invité les autres maires du Grand Sfax à le faire. C'était l'époque du parti unique, donc lorsqu'il y a un mot d'ordre il faut s'exécuter" (Riadh Haj Taieb, entretiens réalisés le 27/03/2016 et le 15/01/2018).

Pour l'une des expertes du processus, la concrétisation de cette intercommunalité informelle malgré le cadre politico-administratif hostile à ce type de démarche est perçue sur fond d'un laisser faire des autorités centrales :

"Sfax était loin de la capitale. Même si ça énervait un peu mais c'était loin du centre du pouvoir. Et puis, on disait que les sfaxiens, qui étaient assez revendicatifs sur la question de la répartition des fond publics, on va les laisser mener ensemble leurs SD du Grand Sfax" (Henda Gafsi, entretien réalisé le 06/05/2015).

Ces conditions révèlent que cette intercommunalité informelle est avant tout une injonction par le haut, tant de l'échelle internationale que de l'autorité régionale, qui a été suivie par une adhésion après coup de la part des municipalités. Le tout sous le regard attentif du centre du pouvoir. Avec cela, l'intercommunalité de la SD du Grand Sfax semble aujourd'hui s'user et atteindre ses limites dans la mesure où l'adhésion des sept municipalités n'est plus à l'ordre du jour. En effet, certains présidents des délégations spéciales du Grand Sfax contestent la domination du processus par la municipalité-centre³²⁵.

2. Les processus de Sfax et Jendouba : terrains d'étude pour le milieu universitaire

Les missions d'expertises menées notamment dans le cadre de la SD du Grand Sfax 1 ont impliqué non seulement des professionnels classiques de la ville mais surtout des universitaires. En effet, plusieurs enseignants-chercheurs à l'université de Sfax ont contribué à l'élaboration du processus. Parmi eux, nous citons Ali Bannasr, Taoufik Megdiche, Salma Zouari, Faïka Charfi, etc. A l'origine de ces interventions, deux conseillers municipaux. Le maire adjoint Ahmed Rekik et le conseiller municipal chargé de la coopération internationale Faycel Sallemi ont assuré le portage du processus pendant plusieurs années. Ces deux conseillers municipaux sont également deux enseignants à l'université de Sfax. Ils ont donc impliqué leurs collègues de l'université dans le processus (Bannasr, Megdiche & Verdeil, 2013, page 89). C'est ainsi que l'intervention des universitaires sfaxien dans la SD du Grand Sfax a été faite de manière informelle. En effet, plusieurs protagonistes du processus sfaxien, mettent l'accent sur le fait que ces universitaires, notamment au début du processus, ont contribué dans la conduite technique des études de manière bénévole dans l'objectif de s'appuyer sur ces expériences dans leurs travaux universitaires³²⁶.

³²⁵ Nous reviendrons plus en détails sur ce point dans le chapitre 9 lorsqu'on va étudier la fin du déploiement des maires du Grand Sfax dans le processus.

³²⁶ Abdelkader Baouendi (entretien réalisé le 31/05/2016), Taoufik Megdiche (entretiens réalisés le 08/05/2016 et le 15/01/2018) et Riadh Haj Taieb (entretiens réalisés le 27/03/2016 et le 15/01/2018).

L'implication du milieu universitaire dans le processus jendoubien est en revanche de toute autre nature. Elle concerne plutôt des étudiants en urbanisme. La conduite technique des études de la SDV de Jendouba a été assurée par des experts de l'ATU. Parmi ces derniers, les trois experts Sami Yassine Turki, le Président de l'association de l'époque, Hatem Kahloun et Ali Mahjoub sont également des enseignants à l'ISTEUB, ils y donnent des cours, animent des ateliers et encadrent des mémoires de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'urbaniste. Grâce à cette double appartenance, le processus jendoubien, tout en mettant en œuvre la mission d'expertise de l'ATU, a servi de terrain d'études pour des étudiants de l'ISTEUB. Les experts de l'ATU, en même temps enseignants universitaires, ont impliqué de manière informelle leurs étudiants dans la conduite technique du processus dans le cadre des cours qu'ils enseignent où encore des mémoires de fin d'études qu'ils encadrent. Le dépouillement des listes des présents dans les ateliers et les réunions qui ont eu lieu dans le cadre de la SDV de Jendouba prouvent une présence assez significative des étudiants³²⁷. En recoupant ce document avec la base de données de l'ISTEUB des mémoires de fin d'études qui ont eu lieu à la même époque, on trouve que les étudiants présents dans la SDV de Jendouba ont été encadrés par les trois experts et enseignants déjà cités³²⁸. Ce recoupement permet de dégager des cas très significatifs de la contribution informelle des étudiants de l'ISTEUB dans le processus jendoubien tout comme d'autres SDV conduites par l'ATU. Nous citons le cas de Rafika Adhadhi qui a contribué à la conduite technique de la SDV de Jendouba en tant qu'étudiante dans le cadre de son mémoire de fin d'études pour l'obtention du Diplôme national en urbanisme et aménagement qu'elle a soutenu en juin 2013 sous l'encadrement de Sami Yassine Turki³²⁹.

3. Le lobbying des personnalités influentes dans le cas de Sousse

Dans la SDV de Sousse, le comité de pilotage n'a pas été figé dès le départ. Sa constitution s'est faite progressivement parallèlement à l'avancement du processus. A l'origine de cette manière de procéder, certains rôles informels qui ont été joués par quelques membres de ce comité et notamment ceux n'ayant pas une appartenance institutionnelle particulière. C'est le cas d'Amor Mezgar, Hela Boujneh et Mohamed Zine Elabidine qui sont des représentants de certains groupes socio-professionnels de la ville de Sousse et dont ils sont des personnalités influentes.

³²⁷ Atelier SDV de Jendouba. Liste de présence. 19 mars 2013. (Document interne de l'ATU).

³²⁸ Hatem Kahloun a encadré les étudiantes Safa Azzouz et Safa Machraoui dans des mémoires de fin d'études intitulés respectivement "L'écotourisme comme un enjeu du développement local de la délégation de Ghar el Melh" et "Promotion immobilière et mutation de la structure résidentielle dans la commune de la Manouba". L'étudiant Mohamed Ouerghui a mené un mémoire de fin d'études intitulé "Rôle des villes dans le développement régional cas du gouvernorat de Béja" sous l'encadrement de Ali Mahjoub. L'étudiante Basma Fathallah a mené un mémoire de fin d'étude intitulés "Une démarche participative pour la conception d'un plan de circulation : Menzel Bourguiba" sous l'encadrement de Sami Yassine Turki.

³²⁹ Ceci fait également écho à Sabrina Ben Hassen. Cette étudiante de l'ISTEUB a également soutenu en juin 2013 son mémoire de fin d'études pour l'obtention du Diplôme national en urbanisme et aménagement. Le mémoire qui a été encadré par Sami Yassine Turki s'appuie sur le cas de la SDV de Siliana.

Amor Mezgar est une figure emblématique du champ urbain local. Après une carrière dans la fonction publique, cet urbaniste est actuellement à la tête d'un bureau d'études urbaines privé à Sousse. Il est avec Jalel Abdelkefi le co-auteur du PAU de Sousse aujourd'hui en vigueur³³⁰. Hela Boujneh, quant à elle, est une activiste qui milite pour l'implication des jeunes dans la vie publique. Elle est la coordinatrice régionale de l'association de défense des droits de l'Homme, membre de l'association de la jeunesse tunisienne et représentante du réseau Active Generation en Tunisie. En 2013, elle a été nommée personnalité d'avenir 2013 de la Tunisie par l'institut français et l'ambassade de France. Mohamed Zine Elabidine est une personnalité incontournable du secteur culturel, non seulement à Sousse mais également à l'échelle nationale. Il dirige les Instituts supérieurs de musique de Sousse et de Tunis. Il a été à la tête de la cité culturelle de Tunis. Plus tard, en 2016, il a été nommé Ministre de la culture.

Alors qu'Amor Mezgar a été intégré dans le comité de pilotage dès le départ, pour les deux autres, c'est le processus de planification lui-même qui a sévi d'espace pour les "recruter". Les réunions publiques et les ateliers participatifs de la SDV de Sousse ont été des occasions pour leurs repérages. Leurs interventions dans ces événements clés du processus ont permis de révéler leur capacité de lobbying dans leurs domaines d'actions. C'est ainsi qu'ils ont été vivement invités par les protagonistes du processus pour intégrer le comité de pilotage alors qu'il a déjà été créé.

Outre leurs missions classiques dans ce comité, ces trois personnalités influentes ont mené des actions de lobbying destinées à donner une légitimité à la SDV de Sousse. Leur implication dans la structure organisationnelle de la SDV de Sousse a permis de démontrer leurs adhésions au processus et a servi, par voie de conséquence, à assurer l'adhésion de ceux qu'ils représentent.

C. Des contenus nouveaux par rapport aux modes de faire existants ?

I. Des périmètres de planification qui vont au-delà des limites municipales

1. Des périmètres temporels moins en continuité avec des instruments municipaux qu'avec des instruments étatiques

Du point de vue du périmètre temporel, les instruments de planifications institutionnalisés des municipalités tunisiennes sont soit destinés au court terme soit destinés au moyen terme. En effet, le PIC est un instrument quinquennal et le PAU est révisé à peu près chaque dizaine d'années. Pour ces deux outils, l'horizon de planification n'est pas toujours règlementé. Pour le PIC, il est formel. C'est un horizon de 5 ans calé par rapport à la périodicité du plan de développement national. Alors que pour le PAU, il est moins clair et faiblement institutionnalisé. Lors de son adoption, la durée de validité du PAU n'est pas précisée dans les

³³⁰ On l'a évoqué lorsqu'on a étudié dans le chapitre 2 la planification de l'usage du sol à Sousse.

textes (Mahjoub & Turki, 2014, page 21) et sa révision est déconnectée de la périodicité du plan de développement national.

Nos cas d'études, quant à eux, sont des planifications qui réunissent à la fois le court terme, le moyen terme et le long terme. A titre d'exemple, pour le cas de Sousse, on parle d'un plan d'action 2015-2018 à court terme englobé par un plan d'action à moyen et à long terme à l'horizon 2030. Pour le cas de Jendouba, les projets définis dans le plan d'action sont répertoriés en projets à court terme, projets à moyen terme et projets à long terme.

Par ailleurs, du point de vue du périmètre temporel et en dépit des instruments municipaux, nos quatre processus de planifications stratégiques dégagent des similitudes avec un autre outil de planification institutionnalisé étatique cette fois. En englobant les horizons du court terme, du moyen terme et du long terme, nos quatre cas sont particulièrement proches avec les horizons des SDA. Les intitulés des processus où on parle de "Tunis 2010", "Sfax 2016" et "Sousse 2030" en sont l'illustration. Le rapprochement du cas sfaxien avec le SDA est encore plus frappant. En effet, la SD du Grand Sfax emprunte la même formule que le SDA où l'horizon de planification s'appuie sur la périodicité quinquennale du plan de développement national et s'articule par voie de conséquence avec la périodicité quinquennale des PIC. Dans un rapport de la SD du Grand Sfax, on peut lire que le processus "a visé trois horizons de cinq ans, conformément aux plans d'investissement communaux et aux plans nationaux de développements économiques. Le premier horizon (5 ans) est le court terme, le second concerne le moyen terme entre 5 et 10 ans et le troisième vise un horizon plus lointain (15 ans)"³³¹. La mise en contexte de la SD du Grand Sfax montre qu'initiiée en 2002, l'horizon "Sfax 2016" de la SD du Grand Sfax correspond d'abord aux trois plans nationaux à savoir le Xème plan (2002-2006), le XIème plan (2007-2011) et le XIIème plan (2012-2016) et ensuite aux trois PIC qui s'y alignent³³².

2. Des modes de faire qui font abstraction des frontières spatiales des municipalités

A la différence des instruments municipaux institutionnalisés, nos cas d'étude se réfèrent à des échelles spatiales moins en rapport avec le découpage municipal et qui débordent au-delà des périmètres institutionnels des municipalités qui ont initié les processus de planification. Les appellations des quatre cas, les documents produits dans les processus et les projets proposées dans les quatre planifications le montrent.

a. A travers les appellations des processus de planification

Tout d'abord, du point de vue des appellations des processus, pour les cas de Tunis, Sousse et Jendouba, on parle de "ville". Rappelons-le, dans les appellations SDV de Tunis, SDV de Sousse et SDV de Jendouba, l'initiale "V" désigne "Ville". Or la notion de ville dans les trois processus a été abordée en rapport avec les trois aires urbaines qui s'étendent au-delà des périmètres institutionnels des trois municipalités. Ensuite, pour le cas de

³³¹ Stratégie de développement de la ville de Sfax (SDGS), 2010, page 16.

³³² Voir la Figure 4.2 du chapitre 4 montrant la mise en contexte de la SD du Grand Sfax.

Sfax, dans l'appellation du processus on parle de "Grand Sfax". Cette échelle spatiale est empruntée au SDAGS. En englobant six délégations³³³, le Grand Sfax est plus large que le territoire institutionnel des sept municipalités qui ont initié le processus de planification stratégique³³⁴.

Toujours, du point de vue des appellations, les cas de Tunis, Sousse et Jendouba s'appuient sur une échelle spatiale faiblement institutionnalisée et assez inédite dans la planification. En revanche, dans la SD du Grand Sfax, l'échelle spatiale adoptée a la particularité de s'appuyer sur le découpage politico-administratif déjà en place.

b. A travers les documents produits dans les processus

Dans le contenu des documents produits dans les processus de planification, la référence à des échelles spatiales qui s'étendent au-delà des périmètres institutionnels des municipalités qui ont initié les processus de planification est assez récurrente.

Un rapport de la SDV de Tunis fait mention de l'intérêt de prendre en considération l'imbrication des différentes échelles territoriales : "les différentes problématiques liées au développement économique, à la dynamique sociale, aux transports, ou à la gestion des sols et des ressources naturelles, ne prennent leur sens qu'une fois examinées à une échelle plus large que celle des municipalités, même si la prédominance de la municipalité-capitale de Tunis dans la dynamique d'urbanisation est incontestable (30% de l'urbanisation nouvelle en dépit d'un solde migratoire négatif). Pourtant, comme la lecture de l'ensemble de ce document le montre, les échelles d'analyse et de planification se superposent (municipalités, gouvernorats, districts, agglomération, métropole, etc.), sans que la pertinence de chacune d'entre elles ne soit clairement établie. La SDV de Tunis doit, à ce titre, permettre de préciser certains concepts et outils d'analyse, tout en débattant de la nécessité d'une institution métropolitaine d'analyse et de planification prospective"³³⁵.

Dans un rapport de la SD du Grand Sfax, le territoire du Grand Sfax est clairement identifié comme le support de l'étude : "L'espace d'étude est le Grand Sfax avec ses 6 délégations : Sfax El-Madina, Sfax El- Gharbya, Sakiet Ezzit, Sakiet Edeyey, Sfax El-Janoubya et Thyna. Le diagnostic a été réalisé au niveau des délégations certes, mais il a fallu "descendre" au niveau des secteurs des 6 délégations, communaux ou non communaux ; au total 43 secteurs ont été visités afin que le diagnostic puisse balayer tout l'espace du Grand Sfax"³³⁶.

Un rapport de la SDV de Sousse évoque la prise en compte de plusieurs échelles spatiales plus larges que le territoire de la municipalité : "dans notre étude, le terrain de base est celui du périmètre communal.

³³³ Sfax El-Madina, Sfax El- Gharbya, Sakiet Ezzit, Sakiet Edeyey, Sfax El-Janoubya et Thyna

³³⁴ Sfax, Sakiet Eddaier, Sakiet Ezzit, Chihia, Gremda, El Ain et Thyna

³³⁵ Municipalité de Tunis, Stratégie de Développement de la Ville de Tunis, Diagnostic stratégique et problématiques de développement, page 17.

³³⁶ Architecture et Innovation, 2010, Stratégie de Développement du Grand Sfax, Phase 2 (SD du Grand Sfax2), Etude des zones urbaines populaires, page 6.

Néanmoins, dans notre travail on va se baser également sur des périmètres plus larges à savoir les délégations dont le périmètre fait entièrement ou partiellement partie de la municipalité de Sousse (Sousse Medina, Sousse Riadh, Sousse Jawhara et Sousse Sidi Abdelhamid), le Grand Sousse (Sousse, M'saken, Kalaâ Seghira, Hammam Sousse, Kalaâ Kebira, Akouda, Ezzouhour, Zaouia, Ksiba Thrayet et Messaadine), le gouvernorat de Sousse et dans une moindre mesure la région du Sahel (gouvernorat de Sousse, Monastir et Mahdia) voire parfois l'échelle nationale³³⁷.

c. A travers les projets proposés dans les quatre planifications

Les orientations définies dans les quatre planifications stratégiques étudiées confirment encore plus cette référence à des échelles spatiales qui s'étendent au-delà des périmètres institutionnels des municipalités qui ont initié les processus. Dans nos quatre cas d'étude, les sites de certains projets opérationnels proposés dans le cadre de la mise en œuvre des processus de planification sont localisés en dehors des périmètres des municipalités. Même si les municipalités tunisiennes peuvent parfois mener des interventions en dehors de leurs périmètres, ce genre de mode de faire reste épisodiques. Dans certains cas, elles se font pour répondre à une urgence ou suite à une injonction de l'autorité régionale ou de l'Etat. On l'a vu par exemple lorsqu'on a étudié la planification des investissements municipaux à Jendouba³³⁸. En revanche, dans les quatre planifications stratégiques étudiées, il s'agit d'une modalité assez récurrente et généralisée. Pour la SDV de Tunis, le projet du "Lac Sud" (Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcities, 2011, page 50) est situé à cheval entre la municipalité de Tunis dans le gouvernorat du même nom et la municipalité voisine de Mégrine dans le gouvernorat de Ben Arous. Pour la SD du Grand Sfax, l'aéroport qui fait l'objet d'un projet d'une "Mise à niveau" (Bennasr, Megdiche & Verdeil, 2013, page 88) est situé dans la délégation de Thyna en territoire non municipal du Grand Sfax. Dans le SDV de Sousse on parle du projet de "Dépollution et Aménagement d'Oued Hamdoun" (Ville de Sousse, 2014, page 163) qui est un cours d'eau qui traverse plusieurs municipalités de l'agglomération soussienne. La SDV de Jendouba propose la "Création d'une unité hôtelière à Chemto et Bulla Regia" (SDV de Jendouba, page 45) qui sont des localités rurales voisine de la municipalité de Jendouba.

La référence à des échelles territoriales qui s'étendent au-delà des périmètres municipaux s'illustre aussi indirectement à la lumière des institutions régionales que proposent de créer les quatre planifications stratégiques. En dehors du District de Tunis, devenu aujourd'hui l'AUGT³³⁹, ce type de structure est jusqu'aujourd'hui quasi inexistant dans le paysage des institutions de l'urbanisme tunisien puisqu'elles sont, au moins jusqu'au printemps arabe, en totale contradiction avec le cadre politico-administratif fortement centralisé et encore plus lorsqu'il a été sous le régime autoritaire. En opposition à ça, nos quatre cas d'étude proposent la création d'institutions régionales. Dans la SDV de Tunis, on parle de "la nécessité d'une institution métropolitaine d'analyse et de planification prospective" (Municipalité de Tunis, page 17). La SD du

³³⁷ DEROUICHE Belghith, 2012, Rapport de pré-diagnostic urbanisme, Stratégie de développement de la ville de Sousse, page 5.

³³⁸ Voir chapitre 2 et notamment lorsqu'on a démontré comment les aides de l'Etat sont inférieures à ce qu'elles devraient l'être réellement

³³⁹ Pour plus de détails, voir chapitre 1.

Grand Sfax propose la "création d'un observatoire de développement du Grand Sfax" (Bennasr, Megdiche & Verdeil, 2013, page 88). La SDV de Sousse propose la "création d'un Comité des transports de l'agglomération de Sousse" (Ville de Sousse, 2014, page 157). Enfin, la SDV de Jendouba propose la "réalisation d'une agence régionale chargée des services urbains" (SDV de Jendouba, page 43).

3. Des processus mobilisant des compétences qui dépassent les municipalités

En Tunisie, les compétences municipales sont limitées. On l'a vu à travers le contenu des instruments de planifications institutionnalisés des municipalités tunisiennes lorsqu'on a étudié l'action municipale³⁴⁰. En effet, rappelons-le, le PIC ne concerne que des compétences municipales. Les projets inscrits dans ces plans sont les prérogatives des municipalités (éclairage public, collecte des déchets ménagers, entretien des espaces verts, etc.). Le PAU quant à lui, même si en théorie la planification de l'usage du sol fait appel à des prérogatives d'autres structures publiques (nouveaux lotissements d'habitations, grand équipement tels que technopole, etc.), dans la pratique, on l'a également démontré lorsqu'on a analysé l'urbanisme en Tunisie³⁴¹, la capacité décisionnelle des municipalités sur ce plan est assez limitée.

Nos quatre processus de planifications stratégiques étudiées se réfèrent à des compétences plus larges que le cadre municipal. En parcourant les orientations des quatre stratégies, force est de constater la planification d'actions qui concernent des compétences qui débordent au-delà de celles dont dispose institutionnellement les municipalités qui ont initié les processus.

Pour le cas de Tunis où le processus, abandonné en cours de route, n'a pas accouché d'un plan d'action complet et abouti, cette tendance se limite au projet du "Lac Sud". Ce dernier échappe complètement à la municipalité de Tunis. Sa maîtrise d'ouvrage est assurée par une société étatique placée sous la tutelle du MEH³⁴². Dans les cas de Sfax, Sousse et Jendouba, on propose de projets de grands équipements et des infrastructures d'envergures qui sont souvent les mêmes et qui institutionnellement font partie des compétences d'acteurs publics tous azimuts. Ce sont des projets qui font partie des prérogatives de l'Etat à travers ses ministères et qui sont généralement planifiés dans les schémas directeurs. Dans la SD du Grand Sfax, on propose des projets comme "Technopôle TIC", "Technopôle agroalimentaire", "Transport collectif urbain en site propre", "CHU", "Mise à niveau du port", "Mise à niveau de l'aéroport", etc. Parmi les projets de la SDV de Sousse, on peut citer "Aménagement du Technopôle", "Extension du métro du Sahel", "Diversification des activités du Port", "Extension de la zone Industrielle Sidi Abdelhamid", "Réalisation de l'échangeur route ceinture-GP12", "Optimisation du réseau de Bus", "Réhabilitation de STEP Sousse Sud", etc. Dans la SDV de Jendouba, on parle de "réalisation du technopôle", "un réseau de métro", "Reclassement de l'hôpital régional en CHU" ou encore de "Création d'une faculté de médecine", etc. Tous ces

³⁴⁰ Voir chapitre 1.

³⁴¹ Voir chapitre 2.

³⁴² Le capital de la Société d'études et de promotion de Tunis Sud (SEPTS) est entre 9 actionnaires : AFH, SNIT, ONAS, SOMATRA, AFT, SPROLS, OMMP, BH et le PDG de la société (www.septs.com.tn).

projets échappent complètement aux compétences des municipalités qui ont initié les processus. Ils sont "l'affaire" de structures ministérielles (MEH, Ministère du Transport, etc.) ou d'opérateurs publics (société de transports, office d'assainissement, etc.).

II. Les possibilités d'articulation avec les instruments de planification déjà existants

Les quatre processus de planification ont été menés alors que les quatre villes sont déjà dotées d'autres instruments de planification. Notre travail sur la mise en contexte des cas de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba l'a montré³⁴³. Avant d'analyser les possibilités d'articulation entre nos cas d'études et des instruments déjà existants, nous allons d'abord apporter un éclairage sur ce point à la lumière de la littérature tant scientifique que celle à finalité pratique. Cet éclairage nous permettra par la suite de mieux situer nos cas d'étude dans les débats.

1. Planification stratégique des villes "versus" instruments de planification traditionnels existants : les deux idées dominantes des débats

La planification stratégique des villes comme instrument de planification est apparue, on l'a vu, il y a quelques décennies. Dans cette apparition, plusieurs travaux ont étudié le rapport qui se met en place entre ce nouvel instrument et d'autres instruments de planification déjà en place. De ce point de vue, la littérature est dominée par deux idées. D'une part, certains travaux, à travers une opposition entre la planification stratégique des villes et la planification spatiale traditionnelle, étudient comment un même instrument de planification se transforme et passe d'un instrument traditionnel vers un instrument stratégique. D'autre part, une autre partie des travaux insiste sur l'idée selon laquelle la planification stratégique des villes est un nouvel instrument de planification qui vient englober l'instrument de la planification spatiale traditionnelle. Une troisième idée, paraît- moins dominante dans le paysage des travaux, est celle qui évoque comment la planification stratégique des villes vient englober la planification budgétaire locale.

a. La planification stratégique des villes comme une évolution de la planification spatiale traditionnelle

En adoptant une approche théorique, l'opposition entre la planification stratégique des villes et la planification spatiale traditionnelle selon des grilles de lectures plus ou moins détaillées dans plusieurs travaux est récurrente (Motte, 2005, page 35 ; Albrechts, 2004, page 748 ; Douay, 2007, page 96 ; Favoreux, 1998, page 8 ; Pinson, 2002, page 84). Dans cette opposition, les travaux s'accordent sur l'inscription de la démarche traditionnelle et la démarche stratégique dans une évolution de la planification en général. En effet, Albrechts (2004, page 747) parle du passage de la planification traditionnelle de l'usage du sol vers la planification stratégique. Dans certains travaux, la planification stratégique des villes, est un renouvellement de la planification spatiale traditionnelle (Douay, 2007, page 73 ; Favoreux, 1998, page 6). Pour d'autres "la

³⁴³ Voir chapitre 4.

planification stratégique comprise dans sa logique théorique autonome est une tentative pour repenser totalement la manière d'aborder la planification de l'usage des sols³⁴⁴. Dans ses travaux sur le contexte français et italien, Pinson (2002) quant à lui, évoque l'idée du "passage de l'urbanisme du plan à l'urbanisme de projet"³⁴⁵ à travers les évolutions des méthodes d'élaborations des Schémas Directeurs (SD) en France et le Piano Regolatore Generale (PRG) en Italie. Dans l'expérience lyonnaise, on l'a vu, le passage vers la planification stratégique s'est fait dans le cadre de la révision du SDAU. Toujours selon Pinson "au cours des années 1990', certaines villes italiennes comme Rome, Milan, Naples, Turin ou encore Venise ont fait du Piano Regolatore Generale le cadre de démarches de planification stratégique"³⁴⁶. Les deux exemples prouvent très bien qu'on est dans une situation où le même instrument de planification, SD pour le cas français et PRG pour le cas italien, se transforme et passe d'un instrument de planification spatiale traditionnelle vers un instrument de planification stratégique de la ville.

b. la planification stratégique des villes comme un cadre pour la planification spatiale traditionnelle

En étudiant les deux types de planification, plusieurs travaux défendent l'intérêt d'une relation entre les deux instruments. Pour Motte, "les deux approches, tant celle de la planification de l'usage des sols que celle de la planification stratégique sont devenues inadaptées, prises isolément"³⁴⁷ d'où pour lui "l'intégration nécessaire des deux types de planification"³⁴⁸.

Fernandez Guell explique cette nécessité par l'importance de la synergie entre les politiques dans le développement urbain et territorial. Selon lui, le modèle de développement intégré est celui qui tient compte des aspects sociaux, économiques et territoriaux et ce à court, moyen et long terme. C'est dans cette logique que pour lui "la planification stratégiques se présente comme un point de départ qui articule et oriente les processus de planification économique, social et physique-spatial (...) un plan stratégique ne doit pas s'entendre comme un substitut du plan urbain traditionnel, mais plutôt comme un plan qui lui est complémentaire et qui le renforce et le dote de plus de légitimité"³⁴⁹.

³⁴⁴ MOTTE Alain, 2005, La notion de planification stratégique des villes en Europe (1995-2005), Plan Urbanisme Construction Architecture, page 35.

³⁴⁵ PINSON Gilles, 2002, Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin, Doctorat de l'Université de Rennes I, Mention "Science Politique", page 71.

³⁴⁶ PINSON Gilles, 2002, Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin, Doctorat de l'Université de Rennes I, Mention "Science Politique", page 81.

³⁴⁷ MOTTE Alain, 2005, La notion de planification stratégique des villes en Europe (1995-2005), Plan Urbanisme Construction Architecture, page 36.

³⁴⁸ MOTTE Alain, 2005, La notion de planification stratégique des villes en Europe (1995-2005), Plan Urbanisme Construction Architecture, page 36.

³⁴⁹ FERNANDEZ GUELL Jose Miguel, 2008, Estrategias de ciudades in Innovaciones tecnológicas con aplicación en el ámbito local. Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, page 8. (Traduction personnelle du texte originel en espagnol).

Sur le plan pratique, Pascual Esteve³⁵⁰ explique cette complémentarité en défendant l'idée d'une planification stratégique des villes comme un cadre général pour la planification spatiale traditionnelle. Toujours selon lui, ce cadre général est élaboré en amont pour servir de support dans les choix de la planification spatiale traditionnelle. En effet, en s'appuyant sur le contexte espagnol, "l'objectif central du plan, les lignes stratégiques ou thèmes principaux et leurs développements, sont une base pour l'élaboration du projet de ville et surtout des critères généraux à partir desquels va se faire l'élaboration et la révision du Programa General de Ordenación Urbana (PGOU)"³⁵¹. De cette manière "l'élaboration et la révision du PGOU s'ajustent aux objectifs et critères du plan stratégique"³⁵². Et c'est ainsi que "le plan stratégique définit les grands schémas qui permettent d'optimiser une forme cohérente de l'usage du sol"³⁵³. Cette technique d'articulation entre la planification stratégique des villes et la planification spatiale traditionnelle s'illustre dans l'expérience de Barcelone comme le mentionnent bien Pascual Esteve (1999, page 82) et Bouinot & Bermils (1999, page 84).

En outre, en étudiant d'autres expériences européennes, Favoreux démontre à quel point cette relation d'intégration entre les deux instruments de planification a permis des améliorations dans la planification stratégique des villes pour ce qui est de "la définition plus précise de modalités d'intervention et, d'autre part, sur la réalisation et le suivi de l'action"³⁵⁴. En effet, pour lui, la greffe de la planification spatiale traditionnelle sur la planification stratégique des villes a permis à celle-ci d'avoir plus de concrétisation et "cette relation est d'autant plus importante qu'elle donne, d'une certaine manière, un caractère juridique et légal au plan stratégique urbain"³⁵⁵. A la différence donc de la première situation susmentionnée, il ne s'agit pas là d'une mutation d'instrument de planification existant mais plutôt de l'apparition d'un nouvel instrument stratégique qui vient englober l'instrument de planification spatiale traditionnelle existant.

2. Des possibilités d'articulation entre nos quatre cas d'étude et d'autres instruments municipaux de planification

Dans nos cas d'étude, on l'a vu, le contenu du plan ou cadre stratégique a été classiquement structuré de manière pyramidale et dont des "Projets" sous forme de "Plans d'actions" en sont la base. La superposition du contenu de ces Plans d'action avec ceux des PIC et des PAU dégage des correspondances entre le contenu des

³⁵⁰ Josep Maria Pascual i Esteve a contribué à l'élaboration de la SDV de Sousse et plus précisément dans la conduite technique de l'étude (Cf. paragraphe C-I-4-a).

³⁵¹ PASCUAL I ESTEVE Josep Maria, 1999, La estrategia de las ciudades: los planes estratégicos como instrumentos : métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputació de Barcelona, page85 (Traduction personnelle du texte original en espagnol).

³⁵² PASCUAL I ESTEVE Josep Maria, 1999, La estrategia de las ciudades: los planes estratégicos como instrumentos : métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputació de Barcelona, page84. (Traduction personnelle du texte original en espagnol).

³⁵³ PASCUAL I ESTEVE Josep Maria, 1999, La estrategia de las ciudades: los planes estratégicos como instrumentos : métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputació de Barcelona, page83. (Traduction personnelle du texte original en espagnol).

³⁵⁴ FAVOREUX Christophe, 1998, De l'aménagement du territoire à la gestion stratégique des villes : étude de l'évolution des méthodologies de planification urbaine dans une perspective de comparaison public-privé, VIIème congrès de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), Université de Louvain-la-Neuve, page 15.

³⁵⁵ FAVOREUX Christophe, 1998, De l'aménagement du territoire à la gestion stratégique des villes : étude de l'évolution des méthodologies de planification urbaine dans une perspective de comparaison public-privé, VIIème congrès de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), Université de Louvain-la-Neuve, page 15.

quatre planifications stratégique et ceux des deux instruments de planifications institutionnalisés des municipalités. Ces correspondances ouvrent la voie pour une articulation entre d'un côté les quatre planifications stratégiques et d'un autre côté les PIC et les PAU. Ces possibilités d'articulations différencient nos quatre processus des autres instruments municipaux institutionnalisés et où, on l'a vu, l'élaboration des PIC et des PAU se fait de manière cloisonnée³⁵⁶.

a. Correspondances entre le contenu des quatre planifications stratégiques et ceux des deux instruments de planifications institutionnalisés des municipalités

Pour le PAU, en planifiant l'usage du sol, le contenu concerne la dimension spatiale. Dans cet instrument, rappelons-le, la planification se fait à travers un plan qui divise le territoire de la municipalité en zones et dote chacune d'une fonction, une morphologie et une densité.

De la même manière que pour les PAU, certains plans d'action des planifications stratégiques étudiés apportent des orientations de l'usage du sol. Dans le cas de Sousse on parle de l'"Extension de la zone industrielle Sidi Abdelhamid". À Sfax, on évoque de "Création d'un parc d'activité économique à vocation commerciale". En revanche, la manière d'aborder la planification de l'usage du sol dans ces documents n'est pas la même. Dans les PAU, elle est abordée dans une logique de zonage réglementaire avec une carte accompagnée d'un rapport de présentation et d'un cahier des charges alors que dans les plans d'action de nos cas d'études, elle est abordé dans une logique opérationnelle à travers des projets.

En outre, de la même manière que pour les PIC, les plans d'action des planifications stratégiques étudiées définissent un listage des projets où sont indiqués le budget, la source de financement, le planning d'exécution, etc. La seule différence c'est que les PIC se limitent à des projets municipaux sur un horizon de cinq ans alors que les plans d'action comportent des projets engageant d'autres compétences et d'autres horizons.

Les correspondances que dégagent les recoupements de certains plans d'action de nos cas d'études avec les contenus des PIC et des PAU donnent des possibilités pour que les quatre planifications stratégiques deviennent des cadres globaux dans lesquelles s'inscrivent ces instruments municipaux de planification déjà existants.

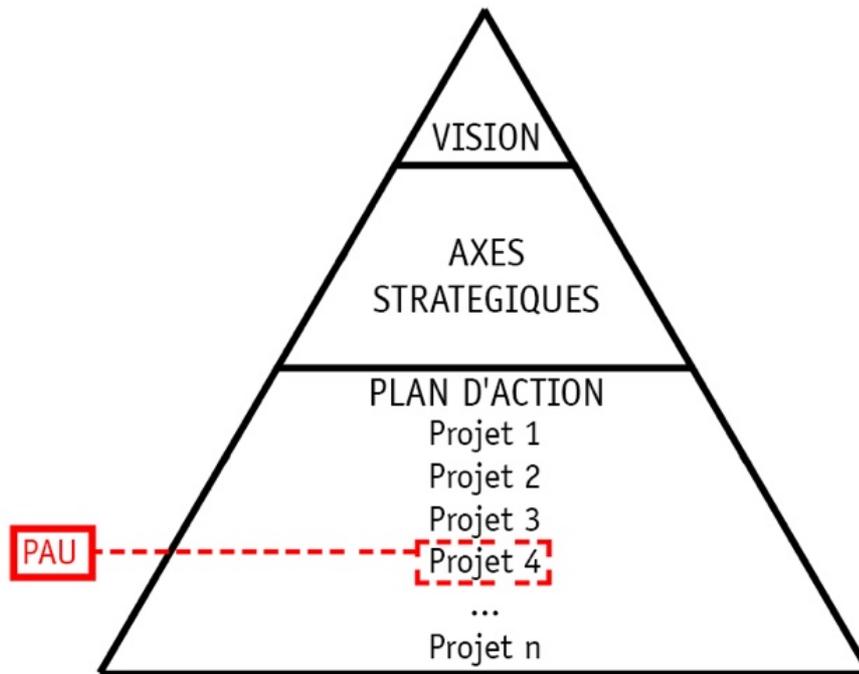
b. La planification stratégique comme cadre pour la planification de l'usage du sol

Dans nos cas d'études, force est de constater à quel point le PAU est abordé comme l'un des projets du plan d'action et où la planification stratégique devient un cadre dans lequel s'inscrit ce PAU (voir figure 7.1 ci-dessous). En précisant les mesure à entreprendre pour la réalisation des projets, le plan d'action de la SDV de

³⁵⁶ On l'a vu dans le chapitre 2 lorsqu'on a étudié les modes de procédé appliqué dans les fabriques des PAU et des PIC à Sousse.

Jendouba fait mention à plusieurs reprises de "Programmer l'action dans la révision du PAU". Dans le Plan d'action de la SDV de Sousse on parle d'"Élaboration d'un nouveau Plan d'Aménagement Urbain". Aujourd'hui, on le sait, la révision du PAU de Sousse a été sélectionnée dans le panel de projets destinés à la mise en œuvre du processus soussien dans le cadre d'un soutien financier du SECO³⁵⁷.

Figure 7.1 : Articulation de planification stratégique avec le PAU



Elaboration : DEROUICHE Belghith

c. La planification stratégique comme cadre pour la planification des investissements communaux

Des cas de planification stratégique comme cadre pour la planification des investissements communaux ont fait l'objet de plusieurs travaux.

Le travail de Ballard, Bonin, Robinson & Xaba (2008) évoque cette situation à travers le cas de Durban en Afrique du Sud. Dans cet exemple, le Long Term Development Framework (LTDF) est l'instrument de planification stratégique de la ville qui est un cadre général dans lequel vient s'intégrer l'Integrated Development Plan (IDP) qui est l'instrument municipal de planification budgétaire (voir figure 7.2 ci-dessous). D'après les auteurs "l'IDP quinquennal avait une forte continuité avec le LTDF sur vingt ans en matière de priorités, mais offrait une gamme détaillée de plans pour différents aspects des initiatives

³⁵⁷ Voir notre écrit sur l'opportunité du SECO lorsqu'on a étudié dans le chapitre 4 la genèse du processus.

municipales, tels que le développement économique, les services urbains et leur expansion, la planification spatiale, mais aussi l'administration, les finances et la gouvernance"³⁵⁸.

Figure 7.2 : Articulation entre LTDF et PDI à Durban



Elaboration : DEROUICHE Belghith

Ce même schéma, on le retrouve dans le cas de Tétouan au Maroc³⁵⁹ où le processus dégage des continuités avec notre travail et plus précisément le cas de la SDV de Sousse. En effet, de la même manière que pour le processus soussien, l'expérience de Tétouan dans la planification stratégique a été appuyée par Medcities. Comme à Sousse, le processus a été non seulement encadré techniquement par l'expert espagnol Pascual Esteve mais a appliqué également la technique de l'analyse FDP. La contribution de Pascual Esteve & Tusell (2011) démontre à quel point l'expérience de Tétouan se distingue par l'intégration de son PCD dans le cadre d'un document plus large à savoir le plan stratégique de Tétouan (voir figure 7.3 ci-dessous). Le premier est donc l'instrument de planification des investissements communaux et le deuxième est l'instrument de planification stratégique de la ville. Dans la contribution déjà citée, on parle de "PCD élargi" qui englobe un "PCD restreint". Selon la même source, il s'agit de "deux processus articulés, complémentaires et différenciés"³⁶⁰. En effet, "Les deux plans auront en commun : la vision à long terme, les objectifs généraux ou finalités stratégiques, les lignes stratégiques ou chemins principaux à suivre pour les atteindre, et les projets structurants qui pourraient être les moteurs du changement urbain. Cependant, les deux plans diffèrent dans le calendrier. Le PCD élargi à un horizon temporel 2011-2025, tandis que le PCD restreint aux compétences communales, par impératif légal, a un horizon entre 2011-2015"³⁶¹. Ainsi, l'exemple de Tétouan est une illustration d'une planification stratégique comme cadre pour la planification des investissements communaux et où le PCD 2011-2015 paraît comme l'outil opérationnel des actions à court terme du plan stratégique de Tétouan.

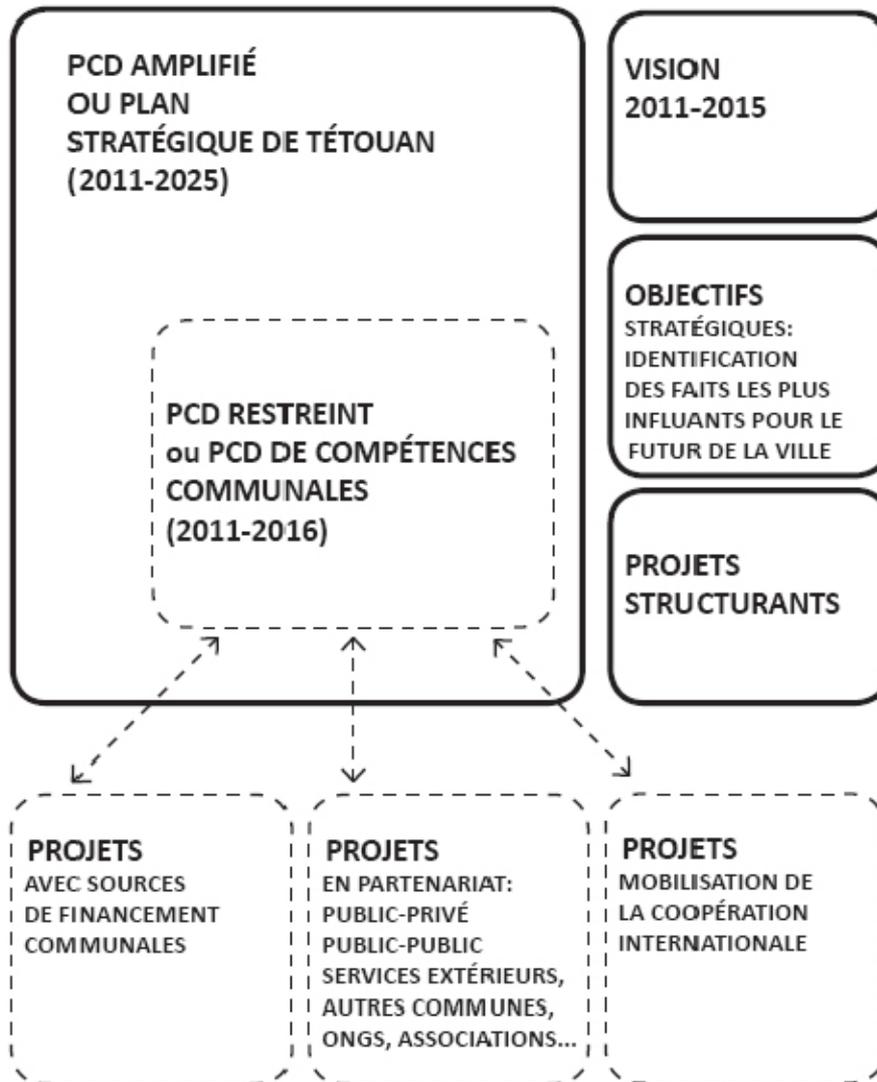
³⁵⁸ BALLARD Richard, BONIN Debby, ROBINSON Jenny & XABA Thokozani, 2008, Planification stratégique et formes émergentes de démocratie à Ethekwini, Durban, Revue Tiers Monde 2008/4 (n°196), page 840.

³⁵⁹ Ce pays, a en 2009 institué le Plan Communal de développement (PCD) comme un nouvel instrument de planification municipale. Même s'il est destiné à la planification budgétaire sexennale, l'élaboration du PCD obéit à la démarche stratégique. En effet selon un rapport sur le processus d'élaboration des Plans communaux de développement (PNUD, 2012), le PCD est destiné à adopter une démarche participative afin de construire une vision qui se découle en objectifs stratégiques et des projets concrets qui permettent de les atteindre selon un calendrier et une budgétisation opérationnelle.

³⁶⁰ PASCUAL ESTEVE Josep Maria & SISTERNAS TUSELL Maria, 2011, Le P.C.D. de Tétouan : un plan stratégique de deuxième génération *in* PCD TÉTOUAN 2011-2016, page 12.

³⁶¹ PASCUAL ESTEVE Josep Maria & SISTERNAS TUSELL Maria, 2011, Le P.C.D. de Tétouan : un plan stratégique de deuxième génération *in* PCD TÉTOUAN 2011-2016, pages 12-13.

Figure 7.3 : Articulation entre le plan stratégique de Tétouan et le PCD à Tétouan



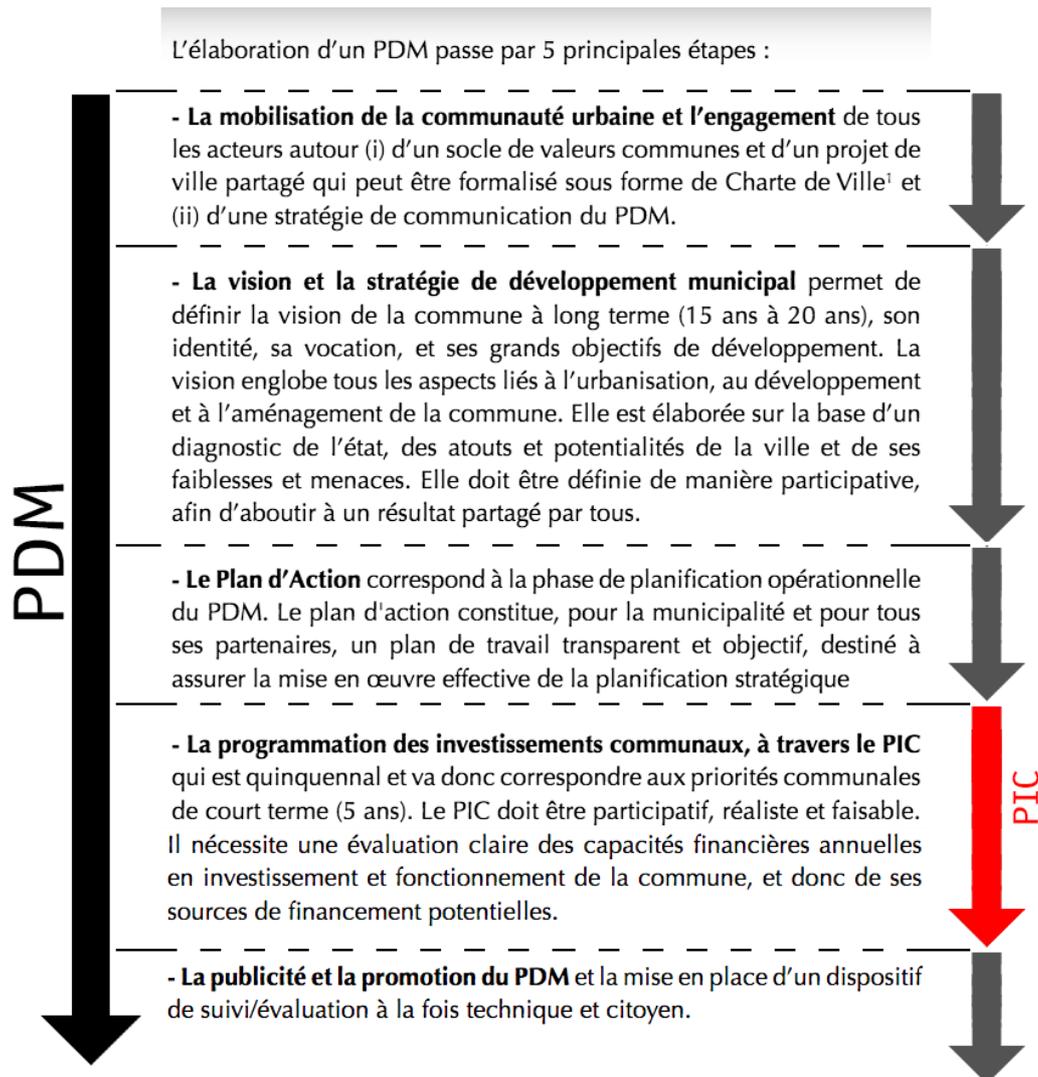
Source : Pascual I Esteve & Sisternas Tusell (2011, page 13)

En Tunisie, une expérience d'articulation de la planification stratégique avec la planification d'investissements municipaux a été initiée dans la ville du Kef. Il s'agit d'intégrer le PIC dans le cadre d'un instrument de planification inédite : le plan de développement municipal (PDM) de la ville du Kef qui viendrait se substituer à la SDV du Kef³⁶² (voir figure 7.4 ci-dessous). En décrivant le processus de cet instrument, Henda Gafsi explique que le PDM offre "un cadre de référence et cohérence pour la préparation du prochain PIC"³⁶³.

³⁶² En février 2015, nous avons participé à un séminaire sur le PDM du Kef intitulé "workshop du diagnostic territorial aux orientations". Ce séminaire a été organisé par la municipalité du Kef en collaboration avec l'ATU (association tunisienne des urbanistes), le CILG-VNG international (coopération internationale hollandaise) et Hans Seidel Fondation (ONG allemande) ont organisé une journée de travail participatif sur le diagnostic territorial et les orientations du PDM du Kef. Notre contribution dans ce séminaire s'est faite suite à la demande de l'ATU. Elle a été destinée à présenter notre retour d'expérience sur le travail qu'on a mené dans l'élaboration de la SDV de Sousse. Aujourd'hui, cette expérience est au point mort voire abandonnée.

³⁶³ GAFSI Henda, 2014, le plan de développement municipal, PDM. Outil incontournable de la décentralisation, Archibat 33, page 11.

Figure 7.4 : Articulation entre PDM et PIC au Kef



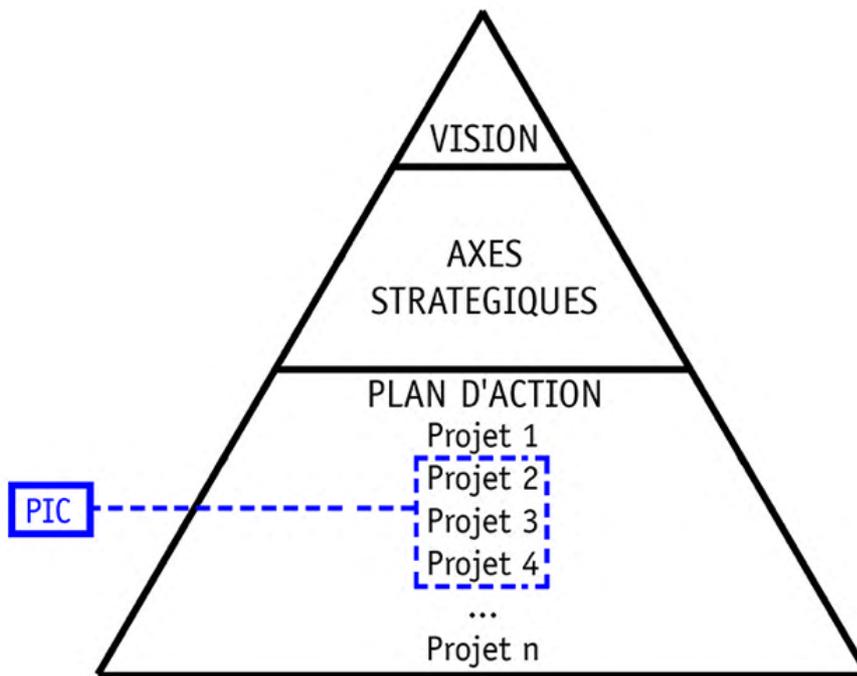
Elaboration : DEROUICHE Belghith. Fond et données : Gafsi (2014, page 11)

Selon Gafsi, le PDM permet de définir la vision de la municipalité sur 15-20 ans et dans lequel se fait la programmation des investissements communaux à travers le PIC qui est quinquennal. L'expérience du Kef est une autre illustration de l'articulation entre la planification stratégique et la planification des investissements communaux. En effet, d'après les étapes du PDM telles que décrites par Henda Gafsi ci-dessus, le PIC devient la programmation de l'exécution des projets quinquennaux et des compétences municipales d'un plan plus global de long terme des investissements communaux.

Nos cas d'études s'inscrivent en continuité avec ces exemples. En effet, force est de constater que des projets des plans d'actions ne sont autre que des projets des PIC (voir figure 7.5 ci-dessous). A travers ces articulations, la planification stratégique devient donc un cadre dans lequel s'inscrivent les investissements municipaux. Dans la SD du Grand Sfax "les 7 villes du Grand Sfax ont préparé la mise en œuvre de la stratégie (avec le cofinancement de Cities Alliance) par notamment l'inscription de certaines actions dans le cadre des

Plans d'investissements communaux³⁶⁴. La planification d'un abattoir dans lequel ont contribué toutes les municipalités qui ont initié la SD du Grand Sfax en est une illustration³⁶⁵. Des projets de compétences municipales et de courts termes définis dans le plan d'action de la SDV de Sousse ont été inscrits dans les PAI 2015. L'implication forte de la direction des finances de la municipalité de Sousse, chargée de l'élaboration des PIC, dans la SDV de Sousse a facilité cette articulation entre la SDV de Sousse et le PAI 2015³⁶⁶. Dans le cas jendoubien, le plan d'action fait mention du PIC comme "source de financement" pour les projets de compétences municipales de la SDV de Jendouba tels que "réalisation du plan de déplacements urbains", "Valorisation des abords de Oued Medjerda", "Délocalisation du marché de gros", etc.

Figure 7.5 : Articulation de planification stratégique avec le PIC



Elaboration : DEROUICHE Belghith

Conclusion du chapitre

Notre analyse des quatre processus de planification stratégique dans ce chapitre nous a permis de montrer qu'en dépit de certaines continuités avec certains modes de faire existants, nos cas d'étude traduisent des ruptures avec les modalités d'élaboration des planifications et plus précisément les instruments institutionnalisés des municipalités tunisiennes.

³⁶⁴ BARTHEL Pierre-Arnaud, 2013, La SD du Grand Sfax : impact du cadre national et régional, évaluation et recommandations pour une actualisation efficace, Villes pour une nouvelle génération, page 6.

³⁶⁵ Riadh Haj Taieb. Directeur Général des Services Techniques à la Municipalité de Sfax. Entretiens réalisés le 27/03/2016 et le 15/01/2018.

³⁶⁶ Khaled Ben Abdesslem. Directeur de la coopération internationale de la commune de Sousse entre 2000 et 2015. Membre du comité de gestion de la SDV de Sousse entre 2012 et 2014. Chef de projet du BDL de Sousse en 2015. Actuellement consultant de Medcities. Entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017.

Pour ce qui est des continuités, notre travail a montré que nos quatre cas d'étude ont adopté certaines modalités utilisées dans des processus déjà existants. On a vu que dans certaines situations de nos cas d'étude, le portage municipal et la démarche participative n'ont pas été en rupture avec les modalités d'élaboration utilisées dans l'urbanisme tunisien au sens large. Le portage municipal a été complètement absent dans le cas de Tunis. Il a été fluctuant dans les cas de Sfax et de Jendouba avec des hauts et des bas sur la durée des processus. A Sousse, le portage municipal n'a été assuré que par un fonctionnaire municipal et deux conseillers et n'a impliqué aucune autre direction municipale. Pour ce qui est de la démarche participative, le processus tunisois s'est déroulé en "vase clos", celui sfaxien a dégagé certaines lacunes et à Jendouba une participation tronquée a été constatée. Notre travail a permis de montrer aussi que les quatre planifications stratégiques n'ont pas apporté de transformations par rapport aux processus de planification faiblement institutionnalisés déjà existants et ce au niveau de leurs déploiements, non pas dans un cadre réglementaire, mais plutôt à travers des programmes internationaux. Enfin, on a vu également que nos cas d'étude comportent des continuités parfois sous-jacentes avec certains instruments de planifications institutionnels étatiques. Les périmètres temporels, spatiaux et de compétences utilisés dans les quatre planifications stratégiques sont ceux généralement appliqués dans les SDA. De ce point de vue, les ressemblances patentes entre la SD du Grand Sfax et le SDAGS illustrent encore plus ces continuités.

Mais en dépit de ces continuités à des niveaux bien déterminés tant de l'urbanisme tunisien au sens large, que des processus de planification faiblement institutionnalisés ou des SDA, c'est notamment par rapport aux instruments institutionnalisés des municipalités tunisiennes que les quatre planifications stratégiques apportent de nouvelles modalités d'élaboration. Dans ce qui suit nous allons expliquer ces innovations au regard du caractère faiblement institutionnel des quatre processus.

On a vu qu'à la différence des exemples de processus non réglementaires (l'Agenda 21 local et le projet Cité Durable) et où le partenariat entre les municipalités et les bailleurs de fonds internationaux ont été encadrés par les institutions ministérielles, les quatre planifications stratégiques ont engagé des partenariats directs entre les municipalités et les organisations internationales sans faire intervenir l'Etat central.

Notre analyse a également montré que comparé aux instruments institutionnalisés des municipalités tunisiennes où le leadership municipal reste limité pour ne pas dire absent, les cas de Sfax, Sousse et Jendouba ont réussi malgré tout à mobiliser un portage municipal même si, on vient de le dire, il a été limité dans le temps pour les processus sfaxien et jendoubien ou bien limité dans les protagonistes qu'il implique dans le processus soussien. Contrairement aux instruments institutionnalisés, en l'absence d'une assise réglementaire, ce portage municipal a été primordial pour la conduite de la planification stratégique. La relation de causalité entre les limites du portage municipal et l'affaiblissement de certains processus voire leurs abondants que révèlent certains de nos cas d'étude le montre.

En outre, on a vu aussi que, contrairement aux instruments institutionnalisés des municipalités tunisiennes où les processus décisionnels restent fermés, certains de nos cas d'étude ont pu engager une démarche participative même si elle est restée lacunaire à Sfax et tronquée à Jendouba. Certains de nos cas d'étude ont également permis des situations d'actions informelles. C'est le cas de l'intercommunalité à Sfax, la contribution des universitaires à Sfax et à Jendouba et l'implication de certains lobbyistes à Sousse. Ces manières de mobiliser ces acteurs ont été permises par la souplesse qu'offrent nos processus de planification stratégique de par leur faible institutionnalisation.

Enfin, notre travail a montré qu'à la différence des modalités d'élaboration appliquées où les instruments institutionnalisés des municipalités tunisiennes restent déconnectés les uns par rapport aux autres³⁶⁷, les contenus des quatre planifications stratégiques dégagent des correspondances avec ceux du PAU et du PIC et offrent, par voie de conséquence, des possibilités d'articulation avec ces deux instruments municipaux existants. En effet, à travers ces articulations, nos quatre processus de planification stratégique donnent des possibilités d'être envisagées comme des cadres globaux tant pour la planification municipale de l'usage du sol que pour la planification des investissements communaux. Ces nouvelles possibilités d'articulation ont pu surmonter l'inertie des rigidités réglementaires en place dans le mesure où nos cas d'étude ne sont adossés à aucune assise réglementaire.

³⁶⁷ On l'a vu dans le chapitre 1 à travers le travail de Mahjoub & Turki (2014, page 24) qui parlent de la "quasi-déconnexion entre les deux documents de planification dont dispose la municipalité : celui de la planification spatiale (PAU) et celui de la planification économique (PIC)"³⁶⁷.

Chapitre 8 :

Les processus de planification stratégique à l'origine des nouvelles représentations chez les protagonistes qu'ils impliquent

Dans ce chapitre, nous allons nous focaliser sur la dimension idéale de nos cas d'étude. Nous analysons les manières avec lesquelles certains acteurs se représentent les processus dans lesquels ils sont impliqués en étudiant les effets de ces mêmes processus sur ces représentations. Notre analyse sera orientée vers les cas de Sfax et de Sousse où nous allons analyser les représentations d'un échantillon de protagonistes impliqués dans ces deux processus. Même si la représentativité de cet échantillon mériterait d'être d'avantage améliorée, nous avons veillé à avoir une variété de protagonistes qui ont été impliqué différemment dans les processus avec des acteurs municipaux, des experts, une organisation internationale, un membre de comité de pilotage ainsi que des participants.

Nous commençons par analyser les représentations de la place qu'occupent les cas de Sfax et de Sousse dans l'action de l'Etat et de ses structures déconcentrées. Ensuite, nous examinons les transformations des perceptions qu'ont certains protagonistes des processus dans lesquels ils sont intervenus. Enfin, nous allons situer ces modes de pensée dans celles qui ont émergé en Tunisie depuis le printemps arabe.

A. Les représentations des effets des cas de Sfax et de Sousse sur l'action de l'Etat central

Le contenu de nos quatre processus a non seulement mobilisé les compétences municipales mais également d'autres échelles institutionnelles³⁶⁸. Pour certains travaux "La mise en cohérence et la création de synergie entre les options de développement et les projets urbains déjà existants sont l'un des principaux résultats que les démarches stratégiques ont permis d'atteindre dans un certain nombre de villes"³⁶⁹.

En les interrogeant sur les résultats tangibles de la mise en œuvre des processus de Sfax et de Sousse, certains acteurs de nos cas d'étude mettent l'accent sur les effets de ces deux planifications stratégiques sur les pratiques de l'Etat et de ses structures déconcentrées.

Le coordinateur du processus sfaxien explique les effets qu'a eu l'étude "Les Zones Urbaines Populaires du Grand Sfax" élaborée dans le cadre de la SD du Grand Sfax 2 sur l'action de l'ARRU :

³⁶⁸ On l'a vu dans le chapitre 4 lorsqu'on a étudié les structures chargées de l'élaboration des quatre processus.

³⁶⁹ FAVOREUX Christophe, 1999, Fonction et portée des démarches stratégiques urbaines, IIème Rencontres Ville-Management, I.A.E. de Pau et des Pays de l'Adour, Biarritz.

"L'étude qu'on a faite sur les quartiers populaires est une très bonne étude exhaustive. Elle a surtout surpris les gens que, dans Sfax ville, il y ait 81 quartiers populaires dans les 6 délégations avec 140.000 habitants. On a fait une très bonne étude. Quand on dit populaire, c'est y compris l'ancien et il y a des quartiers en expansion et non réhabilités etc. Donc avec cette étude les responsables de l'ARRU, après quelques mois de la révolution, ils ont eu beaucoup d'argent, je crois de la part de l'AFD, et d'habitude ils les répartissent entre les régions. Dans cette répartition, Sfax a reçu ce qu'elle n'a jamais reçu auparavant. Ça a été grâce à l'étude qu'on a faite sur les quartiers populaires dans la SD du Grand Sfax. Cette étude a permis à Tahar Issaoui, le responsable régional de l'ARRU, d'obtenir l'argent" (Taoufik Megdiche, entretiens réalisés le 08/05/2016 et le 15/01/2018).

Le coordinateur du processus soussien évoque comment en mettant l'accent sur le manque de développement au sud de la ville³⁷⁰, la SDV de Sousse a eu des effets sur les actions de l'Etat dans ces zones :

"Dès le diagnostic et tout le long de la stratégie, la SDV de Sousse a soulevé les problèmes urbains au niveau de la partie sud de la ville. Aujourd'hui (2015), le directeur régional du MEH va réorienter le projet de la réhabilitation d'une route vers le sud de la ville parce que la SDV de Sousse le recommande alors que personne ne l'a obligé à le faire. L'ONAS s'intéresse à prendre en considération des projets issus de la SDV de Sousse par rapport à la station d'épuration d'Oued Hamdoun" (Karim Elouardani, entretiens réalisés le 22/04/2015 et le 1er/04/2016).

L'un de nos interlocuteurs indique les effets du traitement du tourisme dans la SD du Grand Sfax³⁷¹ sur la politique de l'Etat :

"Il y a un revirement vers Sfax comme ville touristique. Sfax bénéficie aujourd'hui de plus en plus de la caisse du fonds de tourisme autant que Sousse et autant que Hammamet. En terme de communication et de sensibilisation sur la question culturelle et touristique, on ne trouve pas mal de choses qui sont faites par l'Etat et qui coïncident avec les objectifs issus de la stratégie. Ça ce sont des résultats concrets inspirés de la stratégie, inspirés des objectifs de la stratégie et non pas forcément du plan d'action de la stratégie. Ce n'est pas de fiche de projet stratégique sur le tourisme issu du plan d'action mais plutôt une inspiration du contenu de la stratégie" (Khaled Ben Abdessalem. Directeur de la

³⁷⁰ Dans le document FDP de la SDV de Sousse, on trouve "Fait 3 : Un déséquilibre Nord/Sud". Voir notre travail dans le chapitre 5 sur le contenu de la SDV de Sousse.

³⁷¹ L'un des projets stratégiques de la SD du Grand Sfax est "Développement d'un pôle touristique et de loisirs". Voir notre travail dans le chapitre 5 sur le contenu de la SD du Grand Sfax.

coopération internationale de la commune de Sousse entre 2000 et 2015 et membre du comité de gestion de la SDV de Sousse entre 2012 et 2014. Entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

En l'absence de recoupement avec d'autres sources, ces trois exemples de discours restent insuffisants pour nous démontrer les effets réels des processus de Sfax et de Sousse sur les pratiques des institutions étatiques évoquées. En revanche, pris tels qu'ils sont, ces propos sont révélateurs des modes de pensée qu'ont leurs auteurs des deux processus de planifications stratégiques dans lesquels ils sont impliqués. Ces protagonistes se représentent les processus comme ayant des effets sur une réorientation des actions de l'ARRU, le MEH, l'ONAS ou encore la politique nationale du tourisme. Ces représentations semblent révéler à quel point les SDV sont envisagés par ces protagonistes pour remplir les carences des modes de faire existants. Ces SDV sont considérées comme le processus de planification le plus à même de répondre aux besoins réelles des villes et une démarche permettant de modifier par le bas l'action de l'Etat central.

B. Les effets des cas de Sfax et de Sousse sur les transformations des représentations des deux processus

La planification stratégique des villes n'est pas sans effet sur les représentations. En effet, "le regard très largement positif que portent les principaux acteurs impliqués sur ce type de démarche repose essentiellement sur ses effets immatériels et qualitatifs en matière de transformation des mentalités et des comportements individuels"³⁷². Dans les cas de Sfax et surtout de Sousse, ceci s'illustre à travers des acteurs variés et impliqués différemment dans les processus.

I. L'intérêt croissant du SECO à la planification stratégique des villes

La SDV de Sousse a eu des effets sur la manière avec laquelle le SECO se représente la planification stratégique des villes en Tunisie. En devenant actif en Tunisie depuis 2011-2012 au lendemain du printemps arabe, pour le SECO, la SDV n'était pas explicitement présente dans l'action de cette organisation. En outre, ce sont les villes secondaires de l'intérieur du pays qui ont été le territoire d'action privilégié de l'organisation suisse. Mais à partir de 2013, en repérant la SDV de Sousse, le SECO s'est engagé dans des actions qui révèlent son intérêt grandissant aussi bien pour la planification stratégique en général que pour le processus de Sousse précisément.

En effet, en 2014, le SECO a adhéré à Cities Alliance. Il devient donc membre de l'une des organisations internationales les plus directement engagées dans les SDV. Ensuite, en 2015, le SECO a lancé l'initiative de la "Table ronde annuelle" entre les membres de Cities Alliance afin d'explorer des pistes de coopération dans le

³⁷² FAVOREUX Christophe, 1999, Fonction et portée des démarches stratégiques urbaines, IIème Rencontres Ville-Management, I.A.E. de Pau et des Pays de l'Adour, Biarritz.

développement urbain. "L'événement était structuré autour des moyens de trouver un terrain d'entente sur trois questions principales: les nouveaux objectifs de développement durable, la résilience, la planification stratégique et le financement"³⁷³. En 2016, le SECO avec le ministère des Affaires étrangères français, lance à travers Cities Alliance le Programme Pays Tunisie dans lequel il y a eu le lancement de neuf SDV en Tunisie³⁷⁴. La contribution financière du SECO dans ce programme illustre son sur-engagement. En effet, sur les 2 millions cinquante mille dollars mobilisés, le SECO a apporté 2 millions de dollars³⁷⁵.

Pour le cas soussien, on l'a vu, c'est en 2017 que le SECO a concrétisé son engagement dans la SDV de Sousse à travers l'octroi du don destiné à la mise en œuvre du processus. En revenant sur la manière avec laquelle le processus de Sousse a été à l'origine d'une réorientation de l'action du SECO, le discours de l'un des initiateurs du soutien suisse à la mise en œuvre de la SDV de Sousse, une responsable de la Direction du Développement et de la Coopération à l'ambassade de Suisse en Tunisie, montre les évolutions des modes de pensée dans le SECO :

"Moi personnellement j'ai beaucoup défendu la cause par ce qu'au début le SECO a été réticent puisque Sousse ne fait pas partie de nos régions prioritaires en Tunisie qui sont plus les villes défavorisées de l'intérieur du pays. J'ai été beaucoup critiqué sur ce choix mais petit à petit, nous avons pu démontrer, à travers des arguments solides, l'intérêt d'appuyer la SDV de Sousse. Ceci a été validé par une équipe d'experts, un Suisse et un Tunisien, qu'on a engagés pour effectuer une étude de faisabilité. Et enfin, on a pu reformuler notre intervention qui va concerner Sousse et d'autres villes secondaires. L'idée reformulée est de commencer par une première phase de soutien à la SDV de Sousse sur 2017-2020 dans le cadre d'une expérience pilote qui va servir pour engager une deuxième phase d'appui à des villes défavorisées de l'intérieur de la Tunisie" (Nejla Ghachem Cherif, entretien réalisé le 15/12/2017).

Ces propos révèlent les effets du processus soussien sur la transformation de la représentation qu'a le SECO de son mode d'action en Tunisie. En effet, le point de vue de Nejla Ghachem Cherif montre que c'est à travers la SDV de Sousse que l'organisation suisse a décidé de privilégier dans l'immédiat une intervention à Sousse plutôt que dans les villes de l'intérieur de la Tunisie comme c'était prévu au préalable.

³⁷³ www.citiesalliance.org

³⁷⁴ Nous reviendrons plus en détail sur ça dans le chapitre 10.

³⁷⁵ Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne.

II. L'appréciation du nouveau processus de planification par un professionnel de l'urbanisme traditionnel

La SDV de Sousse n'a pas été sans impact direct sur la représentation que se fait du processus l'un des acteurs de l'action urbaine de la ville. Pour étudier ça, nous avons choisi le cas d'Amor Mezgar. Cet urbaniste a été choisi pour étudier les effets du cas de Sousse sur l'évolution de son mode de pensée réside et en même temps de questionner si l'ancienneté de cet urbaniste et son long parcours dans la pratique traditionnelle de l'urbanisme ont eu des effets d'inertie face à son acceptation de ce nouvel instrument de planification stratégique.

En effet, Amor Mezgar est depuis des décennies fortement actif dans les modes de faire l'urbain à Sousse. Diplômé de l'IUP, il a été urbaniste dans la direction régionale de MEH à Sousse durant les années 1970'. Par la suite, il a été le directeur des travaux dans la municipalité de Sousse jusqu'au début des années 1980'. Actuellement, à travers son bureau d'études urbaines privé, il assure la maîtrise d'œuvre de plusieurs commandes tant de projets urbains opérationnels que de documents de planification. Le projet du technopôle de Sousse (environ 150 ha) et le PAU de Sousse aujourd'hui en vigueur, tous deux co-élaborés avec Jallel Abdelkefi, en sont des exemples. Amor Mezgar a suivi le processus de l'intérieur aussi bien en tant que participant dans les différents groupes de travail qu'en tant que membre du comité du pilotage. Sa forte implication dans les instruments traditionnels de l'action urbaine ne l'a pas empêché de se faire une représentation mettant en avant l'intérêt du processus inédit et innovant de la SDV de Sousse.

Le discours d'Amor Mezgar dans lequel il apprécie le déroulement du processus révèle sa perception de la SDV de Sousse. Il raconte que :

"la démarche, la procédure m'a beaucoup plu. On a observé un fait, on l'a expliqué et puis à la fin la solution. C'était ça la démarche. Par exemple, on a observé que le tourisme ne marche pas à Sousse, on a étudié pourquoi, on a trouvé les raisons et puis on a donné la façon de remédier à ça. La méthodologie m'a beaucoup plu (...). La démarche a été très bien et je ne peux pas dire le contraire parce qu'on n'a jamais fait d'expérience pareille. C'était une première par rapport aux autres expériences tant du point de vue de l'importance, du champ d'action, de la variété des actions, de la variété des participants et de la variété des personnes impliquées. Je ne te cache pas, c'était l'étude la plus importante que je n'ai jamais vue à Sousse. C'est pour cette raison que j'ai l'honneur et le plaisir d'y participer" (Amor Mezgar, entretien réalisé le 22/01/2016).

En outre, les propos de l'auteur de l'actuel PAU de Sousse sur l'importance d'articuler la révision du prochain PAU avec le contenu de la SDV de Sousse montre son intérêt pour la planification stratégique de Sousse. Cette perception des modes de faire est en continuité avec les débats sur ce type d'articulation (Motte, 2005; Bouinot & Bermils, 1999). Cette position montre à quel point ce professionnel de l'urbanisme traditionnel ne

perçoit pas la planification stratégique comme un instrument concurrent aux PAU mais plutôt complémentaire au mode de faire existant. Pour lui :

"l'articulation entre la SDV de Sousse et le PAU de 2008 n'existe pas. Quand le plan d'aménagement a été fait, on ne parlait pas de stratégie. Maintenant que la stratégie et l'étude sont faites, il va falloir la traduire d'une façon réelle, effective, graphique et dessinée sur le plan. On a retenu des idées dans la stratégie, le jour où la révision du plan d'aménagement sera faite, il faut que ces idées de la stratégie soient prises point par point et traduites soit dans le règlement d'urbanisme, soit dans le cahier des charges, soit dans le graphisme. Ça veut dire que le plan d'aménagement, qui est cet outil de gestion de développement urbain, traduit notre stratégie et ses objectifs. Chose qui n'a jamais été faite (...). Il suffit qu'on s'assoie ensemble. Il faut que les gestionnaires, que celui qui détient le budget, les chercheurs, les ingénieurs, les architectes, les urbanistes, etc. s'assoient ensemble et sortent un document qui soit un support. Parce que le plan d'aménagement est un support de nos idées et les idées, entre autres, c'est la stratégie. Dis-moi comment tu veux développer ta ville et moi je te la traduis sur les plans" (Amor Mezgar, entretien réalisé le 22/01/2016).

En outre, les propos d'Amor Mezgar montrent également à quel point planification stratégique viendrait remplir les carences des instruments de planification existants. En effet, selon lui, le PAU, tel qu'il est élaboré et dont lui-même en est l'un des auteurs de la dernière version, ne remplit plus son rôle d'outil de gestion de développement urbain. Pour Amor Mezgar, c'est donc la SDV de Sousse de part son élaboration de manière stratégique et collaborative qui permettrait de remplir cette carence des modes de faire en place.

III. Le changement de posture dans le milieu associatif au regard de l'initiative municipale

A Sousse, les deux associations "Sousse futur" et "Sousse demain" sont particulièrement influentes dans l'action associative de la ville. La première, présidée par un architecte et membre actif de l'UTICA de Sousse, s'intéresse au cadre bâti de la ville. Au moment du déroulement de la SDV de Sousse, "Sousse futur" a présenté des propositions de projets urbains destinés au développement de la ville et qui ont été largement médiatisés à Sousse. La deuxième, présidée par un commerçant de la médina, est focalisée sur le développement du centre ancien de Sousse et où elle mène différentes actions d'embellissement et de valorisation des espaces publics. Dans les premières réunions qui ont eu lieu dans le cadre de la SDV de Sousse, à travers ses présidents, les deux associations ont clairement affiché leurs oppositions aux processus. Deux raisons expliqueraient cette attitude. D'abord, le monde associatif a toujours été méfiant des actions municipales qui étaient longtemps considérées à l'échelle locale comme le bras opérationnel du système clientéliste du régime de Ben Ali. Cette perception ancrée dans les mentalités depuis des décennies a perduré même après la chute du régime. Ensuite, la deuxième raison, en continuité avec la première, ces associations engagées dans

l'action urbaine voyaient dans la SDV de Sousse un processus susceptible de concurrencer leurs activités dans la ville de Sousse.

Au fur et à mesure de son avancement, la SDV de Sousse a progressivement démontré, d'une part la dimension participative du processus et d'autre part le renouveau de la place de la municipalité comme un acteur parmi d'autre de la planification urbaine. C'est ainsi que la participation de ces deux associations dans le processus est devenue de plus en plus constructive.

L'élaboration de la SDV de Sousse, rappelons-le, a eu lieu entre 2012 et 2014 et dans laquelle se sont déroulées deux campagnes d'ateliers participatifs en mai 2013 et novembre 2013. Le président de "Sousse futur" a été présent dans ces ateliers. Alors qu'il a adopté un point de vue contestataire et répulsif à l'ensemble du processus lors de la première campagne, dans la deuxième, quelques mois après, sa position favorable à l'intérêt du travail qui était entrain de se faire dans la SDV de Sousse a été frappante³⁷⁶.

En parlant de "Sousse demain" et "Sousse futur", le coordinateur de la SDV de Sousse confirme ce changement de point de vue et ses dires révèlent l'appropriation du processus par ces deux associations. Selon lui :

"Aujourd'hui, ce qui me fait plaisir, c'est que lors d'une réunion au gouvernorat sur une stratégie de la région, on a eu Sousse Futur et Sousse Demain, et ceux qui par le passé ont critiqué la SDV de Sousse, se sont levés pour la défendre. Ceci veut dire qu'au cours du processus, on a changé la position de certains acteurs" (Karim Elouardani, entretiens réalisés le 22/04/2015 et le 1^{er}/04/2016).

Interrogé sur le lancement de la mise en œuvre de la SDV de Sousse à travers la réalisation des projets choisis dans le cadre du "Programme de développement urbain intégré de la ville de Sousse", les propos du président de "Sousse futur" montrent toujours sa position en faveur du processus :

"Je suis content de cette initiative, elle vient d'une organisation suisse, j'espère que ça va être utile pour la ville de Sousse"³⁷⁷.

Cette situation montre les effets de la planification stratégique des villes sur les comportements étudiés dans certains travaux et où on explique que "la réflexion collective a permis de supprimer les logiques individualistes et d'instaurer une unicité d'intérêts et de destin au sein du milieu local qui n'existait pas auparavant. L'atteinte de cet objectif fondamental impliquait une modification des représentations et des perceptions des acteurs à l'égard d'eux mêmes et des capacités de redressement de leur territoire. Les phases

³⁷⁶ Cette attitude nous avons pu l'observer lorsque nous avons assuré la modération de ces ateliers dans le cadre de notre mission d'expertise dans la SDV de Sousse.

³⁷⁷ Fethi Douik. Président de l'association "Sousse futur". Intervention dans Sahel TV le 10/10/2018. [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.youtube.com/watch?v=adqOL6StXn4>.

de diagnostic interne et d'analyse de l'environnement ainsi que leur diffusion massive auprès du grand public ont facilité cette transformation"³⁷⁸.

VI. L'appropriation des processus par les présidents de délégations spéciales

Les cas de Sfax et de Sousse ont eu des effets sur les modes de pensée qu'ont certains acteurs de l'action publique locale de ces processus de planification stratégique. Le travail de Favoreux (1999) fait mention que ce type d'effets "a trait à l'instauration de nouveaux modes de pensée et de raisonnement chez les décideurs publics et découle de phénomènes d'apprentissage et des vertus pédagogiques liés au processus de planification"³⁷⁹. Pour nos cas d'étude, ceci s'illustre dans les deux anciens présidents des délégations spéciales. Il s'agit de Mabrouk Kossentini pour la municipalité de Sfax et Mohamed Mokni pour la municipalité de Sousse.

La pertinence d'étudier les effets des processus de Sfax et de Sousse sur les évolutions des représentations de ces deux ex-présidents des délégations spéciales réside dans le fait qu'ils se sont engagés dans l'action municipale alors que les deux processus de planification ont déjà été lancés. Mabrouk Kossentini a présidé la délégation spéciale de la municipalité de Sfax entre 2012 et 2017 alors que la SD du Grand Sfax est menée depuis 2002. Pour Sousse, le montage du processus avec Medcities a démarré en 2010 lorsque la municipalité a été présidée par Hédi Ayache. Les travaux préparatoires pour le phasage et la constitution de la structure organisationnelle de la SDV de Sousse se sont poursuivis jusqu'au lancement du processus en septembre 2012 lorsque la municipalité a été gérée par une délégation spéciale présidée par Khaled Haj Ali. Et ce n'est qu'après presque deux mois, en octobre 2012, que Mohamed Mokni a été nommé à la tête de la municipalité. Pour ces deux acteurs, jusque là sans aucune expérience dans l'action municipale et très probablement n'ayant aucune connaissance sur les SDV en Tunisie, c'est en présidant les deux délégations spéciales qu'ils ont pris acte des processus de planification stratégique. Ceci nous permet donc de mesurer les effets de ces processus sur les évolutions des représentations de ces deux acteurs. Pour les deux, la pertinence de l'analyse de ces évolutions des modes de pensée réside aussi dans les éventuels risques politiques que comportent les processus de Sfax et de Sousse pour ces deux nouveaux acteurs de l'action politique locale. En effet, les deux processus ont été initiés et conduits d'abord sous l'ancien régime de Ben Ali et ensuite par des délégations spéciales dont la légitimité a été fragile.

Au début de sa nomination, Mohamed Mokni, n'ayant pas participé ni au montage ni au lancement du processus, a gardé ses distances avec la SDV de Sousse. Au début, il n'a effectué aucune prise de contact avec l'équipe chargée de la conduite des études. Son rôle a été limité à une présence formelle dans les réunions publiques et le plus souvent pour uniquement donner le mot de bienvenue. Mais au fur et à mesure de

³⁷⁸ FAVOREUX Christophe, 1999, Fonction et portée des démarches stratégiques urbaines, IIème Rencontres Ville-Management, I.A.E. de Pau et des Pays de l'Adour, Biarritz.

³⁷⁹ FAVOREUX Christophe, 1999, Fonction et portée des démarches stratégiques urbaines, IIème Rencontres Ville-Management, I.A.E. de Pau et des Pays de l'Adour, Biarritz.

l'avancement de l'élaboration du processus, Mohamed Mokni a commencé à s'approprier la SDV de Sousse. Pour le coordinateur du processus :

"Au niveau municipal, le maire est de plus en plus impliqué dans la SDV de Sousse. Il a mis du temps pour prendre conscience que la stratégie est un formidable outil pour faire avancer la ville (...). Je dois rendre hommage au maire car, d'abord c'est quelqu'un du domaine du développement et qui est assez intelligent pour se dire que la SDV de Sousse est une formidable occasion pour mettre en place des projets pour la ville. Donc aujourd'hui, il est de plus en plus impliqué" (Karim Elouardani, entretiens réalisés le 22/04/2015 et le 1er/04/2016).

L'intérêt croissant de Mohamed Mokni à la SDV de Sousse, que révèlent ces propos, se confirme dans la pratique et prouve chez cet acteur une perception qui met en avant l'utilité du processus. En effet, durant l'élaboration du processus, l'ancien président de la délégation spéciale a commencé à s'impliquer dans les réunions internes de la SDV de Sousse. Il semble qu'avec l'entrée en scène du SECO et l'enveloppe financière promise pour la SDV de Sousse, Mohamed Mokni s'est laissé convaincre de l'importance du processus. Après l'étape de l'élaboration, Mohamed Mokni, soucieux de la mise en œuvre de la SDV de Sousse a initié la proposition de la mise en place d'une structure associative pour se charger de la mise en œuvre des projets municipaux appuyés par des organisations internationales. Certes, cette proposition n'a pas été concrétisée mais elle illustre chez lui une nouvelle perception favorable à la SDV de Sousse.

Dans le cas de Sfax, dès sa nomination à la présidence de la délégation spéciale, Mabrouk Kossentini s'est approprié le processus. Ses discours prouvent à quel point ce dernier se fait une représentation qui met en valeur l'intérêt de la SD du Grand Sfax. L'ancien président de la délégation spéciale mobilise souvent dans ses propos le référentiel de la SD du Grand Sfax. Dans une interview sur certains projets structurants prévus à Sfax, il raconte "que ce soit pour Taparura ou pour la SIAP, tout ça s'inscrit dans le cadre de la SD du Grand Sfax qui a mobilisé les sept communes du Grand Sfax, et la vision des sept communes, que ce soit pour le littoral nord ou le littoral sud c'est claire. C'est la dépollution totale"³⁸⁰. Dans un entretien, Mabrouk Kossentini met l'accent sur le rôle pionnier du processus sfaxien. Selon lui "Sfax est la première ville en Tunisie qui a réussi l'élaboration de sa stratégie de développement"³⁸¹. Lors d'une intervention dans un séminaire, l'ex-président de la délégation spéciale, tout en soulignant que le processus a été lancé sans lui, évoque les points forts de la SD du Grand Sfax. Il raconte que "je n'ai pas participé aux travaux qui ont permis de produire ce document mais ce qui est bien c'est qu'il y a des gens qui ont participé et que lorsqu'on parle de stratégie, c'est toutes les municipalités du Grand Sfax et non pas seulement la municipalité de Sfax"³⁸².

³⁸⁰ Interview lors d'une conférence de presse à la municipalité de Sfax le 23 mars 2017. Source: www.al-yawm.com

³⁸¹ Interview de Mabrouk Kossentini réalisé par Elisabet Marrugat à Sfax en juillet 2013. [en ligne], Disponible à l'adresse : <http://www.medicities.org/documents/10180/70003/Maire+SFAX+DEF+Oct13+Interview+corrig%C3%A9.pdf/80317e96-5015-41d8-b792-92021600e718>

³⁸² Communication dans le séminaire "Réflexion sur l'évaluation et l'actualisation de la stratégie de développement du Grand Sfax" organisé à l'hôtel Thyna à Sfax le 12 mars 2016 par la municipalité de Sfax en partenariat avec Medcities.

C. Le renouveau des représentations de l'action publique locale

Notre travail porte sur une analyse des représentations qu'ont eu certains protagonistes des processus pendant la période 2014-2017³⁸³. Cette période coïncide avec des transformations des modes de pensée sur l'action publique locale en Tunisie en relation avec le contexte du printemps arabe. Après avoir étudié les effets de nos cas d'étude sur les représentations, nous allons donc situer cette analyse dans le cadre général des changements de représentation aujourd'hui à l'œuvre.

Avec l'engagement de la Tunisie dans une transition politique depuis le printemps arabe, l'autorité publique s'est lancée dans des réformes des textes régissant les modes de gouvernance. Ce renouveau, aujourd'hui à des degrés variés de concrétisations (certains textes viennent d'être promulgués, d'autres sont en gestation), est venu entre autres en réaction à la centralisation et l'autoritarisme du pouvoir qui ont été exercés depuis plusieurs décennies.

Aujourd'hui, nous n'avons pas le recul nécessaire qui nous permet d'observer sur le terrain les effets réels de ces nouvelles dispositions sur les transformations concrètes des modes de gouvernance (certains textes viennent d'être promulgués, d'autres sont en gestation). Toutefois, les contenus de ces nouveaux textes tels qu'ils ont été formulés jusque là révèlent un renouveau des représentations de l'action publique locale.

En janvier 2014, dans le sillage du printemps arabe, une nouvelle constitution a été promulguée en remplacement de celle de 1959. Ce nouveau texte a consacré un chapitre entier à l'action publique locale. Le Chapitre VII "Le pouvoir local" illustre une nouvelle perception de l'action des collectivités locales qui crée une rupture avec les anciens modes de faire centralisés et autoritaires. L'article 139 de ce chapitre fait mention que : "Les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin d'assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile dans la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, et ce, conformément à ce qui est prévu par la loi"³⁸⁴.

En avril 2018, après une élaboration qui a duré presque deux ans, un nouveau code des collectivités locales a été ratifié par l'Assemblée des représentants du peuple. Dans ce texte, la mobilisation sans cesse du paradigme de la "démocratie participative" montre une nouvelle perception de l'action publique locale. D'emblée, le nouveau code des collectivités locales met l'accent sur ce paradigme dans l'action du pouvoir local : "L'objet de cette loi fondamentale est de régler les règles relatives à l'organisation des structures de pouvoir local, leurs pouvoirs et leurs modes de fonctionnement conformément aux mécanismes de la démocratie participative afin de réaliser la décentralisation et un développement complet, juste et équitable dans l'unité

³⁸³ Cette période correspond à notre travail de terrain qu'on a effectué dans le cadre de notre thèse et où nous avons mené des ESD qui ont servi de base pour notre analyse des représentations.

³⁸⁴ Journal Officiel de la République Tunisienne, 20 avril 2015, Constitution de la République tunisienne, Page 27.

de l'État"³⁸⁵. Toujours dans ce nouveau code des collectivités locales, la notion de la démocratie participative est également mobilisée dans les deux instruments institutionnels de la planification municipale : "Le conseil municipal élabore le plan d'investissement communal et le programme des équipements communaux dans la limite de ses propres moyens et les moyens qui lui sont mis à sa disposition et en utilisant les mécanismes de la démocratie participative"³⁸⁶. "Le conseil municipal élabore les plans d'aménagements urbains en utilisant les mécanismes de la démocratie participative"³⁸⁷. Ce paradigme est également institué dans le fonctionnement du conseil municipal où "la démocratie participative et la gouvernance ouverte"³⁸⁸ est l'un des domaines que doivent comporter obligatoirement les commissions municipales.

En juin 2015, le MEH a organisé un dialogue national sur la réforme du système de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. C'est dans ce cadre qu'a été lancée la refonte du code de l'urbanisme. Jusqu'à aujourd'hui, plus d'une dizaine de versions provisoires ont marqué le processus d'élaboration de ce nouveau texte. Dans l'une des dernières versions publiées en 2016 par le MEH, force est de constater un renouveau du vocabulaire des instruments de l'urbanisme. A l'échelle de la planification urbaine municipale, les PAU sont remplacés dans les textes par les "Plans de développement urbain communaux". Au niveau opérationnel, les PAD sont abandonnés au profit de nouveaux outils tels que "Les villes nouvelles", "Les projets de développement urbain concerté" ou encore "Les opérations urbaines d'ensemble". En outre, force est de constater une nouvelle représentation de l'élaboration de ces nouveaux instruments en continuité avec celle déjà évoquée ci-dessous et qui met également l'accent sur la participation. Dans le premier chapitre consacré aux "Dispositions générales", le texte indique que : "l'aménagement du territoire et l'urbanisme étant les leviers de l'action publique et traduisant l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute une société, ils sont les prérogatives de l'Etat et des collectivités locales dans le cadre de leurs compétences respectives et dans une approche participative impliquant la société civile"³⁸⁹. En outre, la version provisoire du code de l'urbanisme élaborée jusqu'ici se distingue par la mise en avant de la démarche stratégique dans l'élaboration des instruments de planification. Le texte raconte que : "les collectivités locales transmettent au ministère chargé de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme un rapport annuel sur la situation et les prévisions en matière de développement et de planification stratégique urbaine et territoriale"³⁹⁰. En instituant la planification urbaine intercommunale, le texte précise que : "le plan de développement urbain intercommunal est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale à

³⁸⁵ Journal Officiel de la République Tunisienne, 15 mai 2018, Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au Code des collectivités locales, article premier.

³⁸⁶ Journal Officiel de la République Tunisienne, 15 mai 2018, Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au Code des collectivités locales, article 238.

³⁸⁷ Journal Officiel de la République Tunisienne, 15 mai 2018, Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au Code des collectivités locales, article 239.

³⁸⁸ Journal Officiel de la République Tunisienne, 15 mai 2018, Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au Code des collectivités locales, article 210.

³⁸⁹ République Tunisienne, Ministère de l'Équipement de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, Octobre 2016, Code de l'Urbanisme (Version provisoire), Article 2.

³⁹⁰ République Tunisienne, Ministère de l'Équipement de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, Octobre 2016, Code de l'Urbanisme (Version provisoire), Article 3.

l'échelle de deux ou plusieurs communes"³⁹¹. La démarche stratégique est également intégrée dans l'élaboration de la planification urbaine municipale. En effet, selon le texte : "les études d'élaboration, ou de révision, du plan de développement urbain communal se font sur la base des fonds de plans cartographiques actualisés à l'échelle selon le cas de 1/5000 à 1/2000. La commune concernée prend en charge, dès l'approbation du rapport citée à l'article 78 du présent code, l'élaboration des fonds de plans cartographiques nécessaires à l'étude de planification urbaine stratégique de la ville"³⁹².

Conclusion du chapitre

En étudiant les représentations d'un échantillon de protagonistes impliqués dans les cas de Sfax et de Sousse, notre travail dans ce chapitre nous a permis de révéler les effets des processus sfaxien et soussien sur ces représentations.

A travers cet échantillon, nous avons vu que la SD du Grand Sfax et la SDV de Sousse ont eu des effets sur deux types de représentations. D'un côté, les deux processus ont eu des effets sur les manières avec lesquelles ces protagonistes se représentent la prise en compte des deux planifications stratégiques par l'action de l'Etat. D'un autre côté, les cas de Sfax et de Sousse ont engendré une perception mettant en avant l'intérêt de ces deux processus chez cet échantillon de protagonistes.

Notre travail nous a également permis de montrer que la SD du Grand Sfax et la SDV de Sousse ont eu deux types d'effets sur les représentations. En effet, non seulement les deux processus ont entraîné l'apparition de nouvelles représentations, mais ils ont notamment été à l'origine des transformations des représentations initiales. On l'a vu, alors qu'au départ ils n'ont porté aucun intérêt aux deux processus, le SECO, les deux associations à Sousse et les deux ex-présidents des délégations spéciales se sont par la suite appropriés, chacun à sa manière, les deux planifications stratégiques.

Enfin, notre travail nous a également permis de situer les représentations de cet échantillon de protagonistes dans les transformations des représentations de l'action publique locale actuellement à l'œuvre en Tunisie sur fond de printemps arabe. En effet, les effets des deux processus sur les représentations sont en continuité avec les transformations des modes de pensée que révèlent les réformes des textes régissant les modes de gouvernances tels que la nouvelle constitution, le nouveau code des collectivités locale et le nouveau code de l'urbanisme.

³⁹¹ République Tunisienne, Ministère de l'Équipement de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, Octobre 2016, Code de l'Urbanisme (Version provisoire), Article 52.

³⁹² République Tunisienne, Ministère de l'Équipement de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, Octobre 2016, Code de l'Urbanisme (Version provisoire), Article 81.

Chapitre 9 :

L'intégration des dispositifs issus des processus de planification stratégique dans les structures organisationnelles des municipalités : Entre modifications éphémères et transformation pérenne

Dans ce chapitre, nous allons étudier les effets des quatre processus sur les structures organisationnelles des quatre municipalités. Pour cela, nous commençons par brosser les grands traits des organigrammes des municipalités de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. Ensuite, notre analyse sera conduite en deux temps. Dans les quatre cas, des structures ont été mises en place pour se charger de l'élaboration des processus. Nous allons donc étudier dans un premier temps les effets de ces structures sur les organigrammes de quatre municipalités. En outre, dans nos cas d'étude, de nouvelles organisations municipales ont été créées en lien avec les processus de planification. Nous allons donc étudier dans un deuxième temps les effets de ces nouvelles organisations sur les structures organisationnelles des municipalités.

A. Les organigrammes des municipalités de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba : des organisations standardisées avec certaines spécificités liées aux situations locales

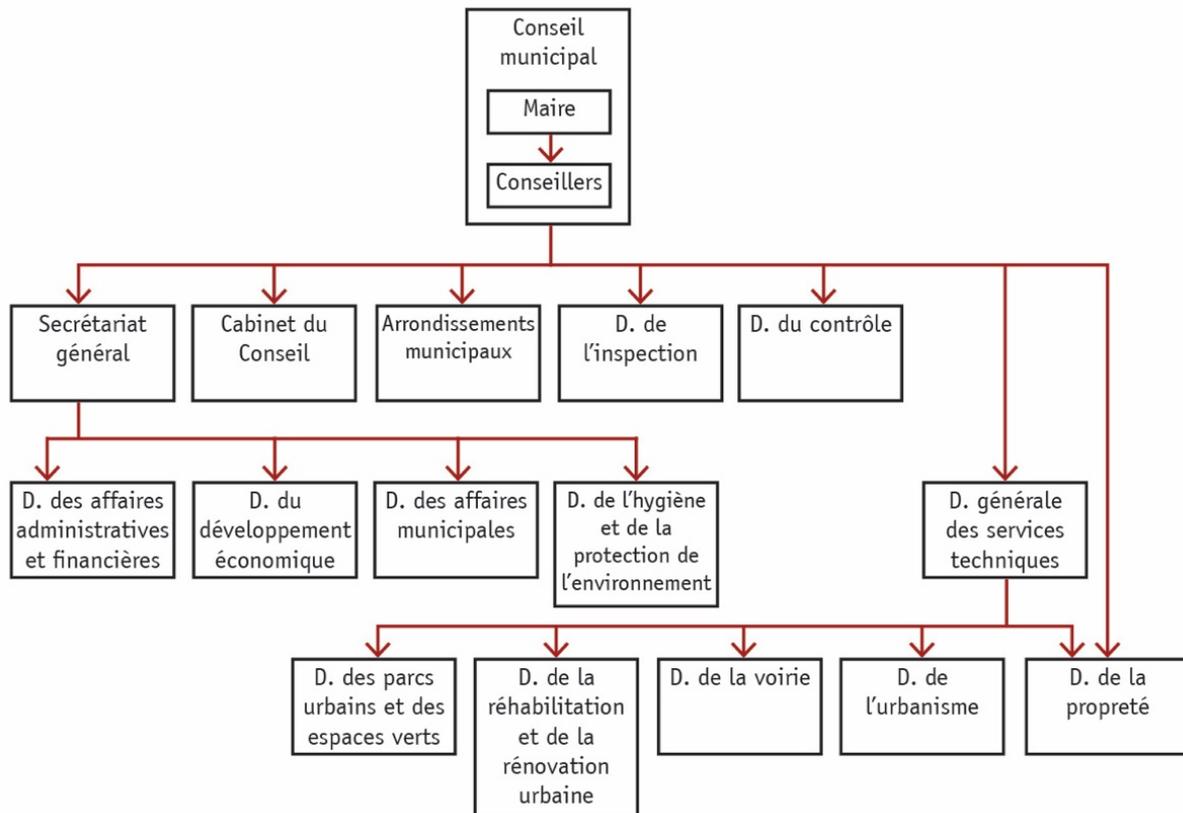
Dans notre travail, nous allons étudier les effets des quatre processus sur les structures organisationnelles municipales. Pour cela, nous nous arrêtons un instant sur les organigrammes des quatre municipalités. A l'instar de toutes les municipalités tunisiennes, les organigrammes des municipalités de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba ont une structure standard hiérarchique³⁹³. L'ensemble des entités, qui sont quasi identiques, sont sous la tutelle directe ou indirecte du secrétariat général et du Conseil municipal. En revanche, la position de ces entités dans la structure globale change d'une municipalité à une autre.

Dans l'organigramme de la municipalité de Tunis, le Conseil municipal est doté d'un cabinet qui comporte aussi bien le secrétariat du Conseil que l'entité chargée de la coopération internationale. Le conseil exerce également une tutelle sur le secrétariat général, les arrondissements municipaux, la direction de l'inspection, la direction de contrôle, la direction de la propreté et la direction générale des services techniques. Cette dernière comporte la direction des parcs urbains et des espaces verts, la direction de la réhabilitation et de la rénovation urbaine, la direction de la voirie, la direction de l'urbanisme. Le secrétariat général, quant à lui, exerce sa tutelle sur la direction de l'hygiène et de la protection de l'environnement, la direction du

³⁹³ Cette structure standard est généralement hiérarchisée en directions, sous-directions et services. Pour ne pas alourdir notre écrit, dans certains cas, notamment ceux où l'organigramme est assez complexe, nous allons renoncer à évoquer certains services.

développement économique, la direction des affaires municipales, la direction des affaires administratives et financières.

Figure 9.1 : L'organigramme de la municipalité de Tunis



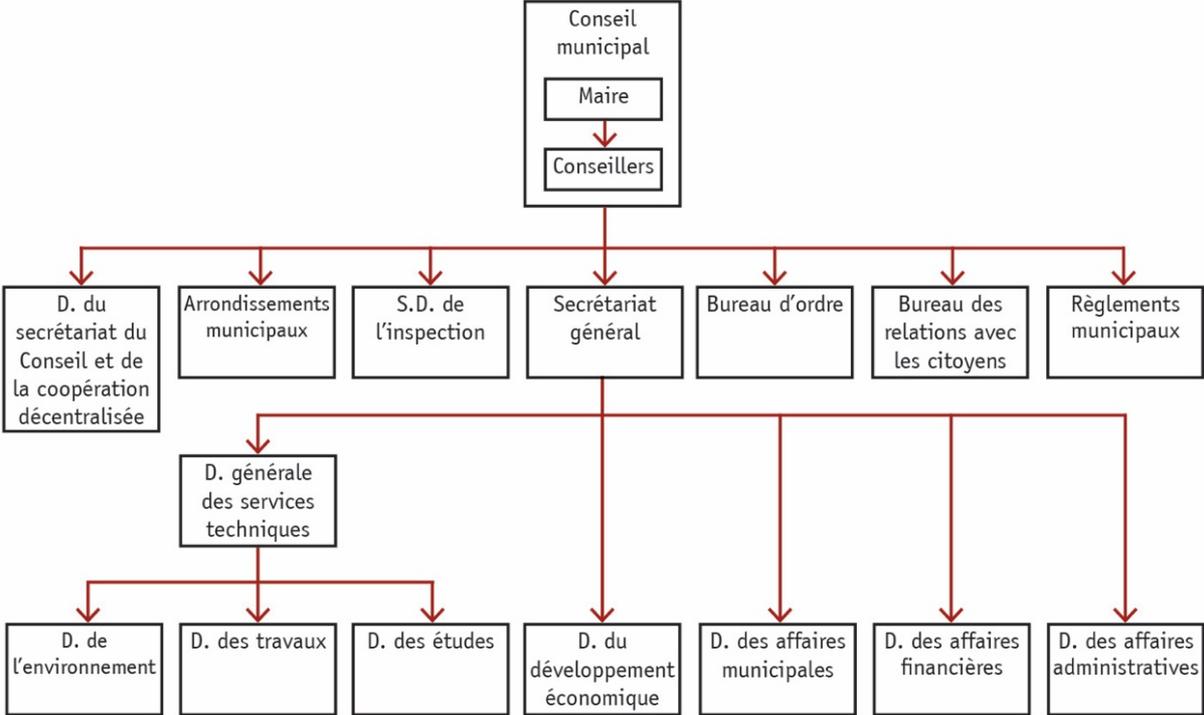
Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données : Municipalité de Tunis

L'organigramme de la municipalité de Tunis, comparé à l'organisation standard des municipalités tunisiennes, dégage certaines spécificités. Ceci revient très probablement au statut de cette municipalité-centre de la capitale d'un pays fortement centralisé et où le champ d'action de la municipalité relève d'une ampleur unique en Tunisie en raison de l'envergure de la ville de Tunis. Parmi ces spécificités, nous citons la tutelle directe qu'exerce le Conseil municipal sur la direction générale des services techniques qui est habituellement supervisée par le secrétariat général. Alors qu'elle est généralement supervisée par la direction générale des services techniques, dans la municipalité de Tunis, la direction de la propreté est directement gérée par le Conseil municipal avec la collaboration de la direction générale des services techniques. En revanche, la direction de l'hygiène et de la protection de l'environnement, qui est de nature technique et habituellement supervisée par la direction générale services techniques, est, dans la municipalité de Tunis, sous la tutelle directe du secrétariat général à l'instar des autres directions de nature administrative.

Pour l'organigramme de la municipalité de Sfax, le Conseil municipal exerce une tutelle directe sur certaines entités. Il s'agit des sept arrondissements municipaux, la sous-direction de l'inspection, la direction du

secrétariat du Conseil et de la coopération décentralisée, le bureau d'ordre, le bureau des relations avec les citoyens et les règlements municipaux. Les autres entités sont sous la tutelle directe du secrétariat général. Il s'agit de la direction du développement économique, la direction des affaires municipales, la direction des affaires financières et la direction des affaires administratives. Une direction générale des services techniques supervise le travail de trois entités. Ce sont la direction de l'environnement, la direction des travaux et la direction des études.

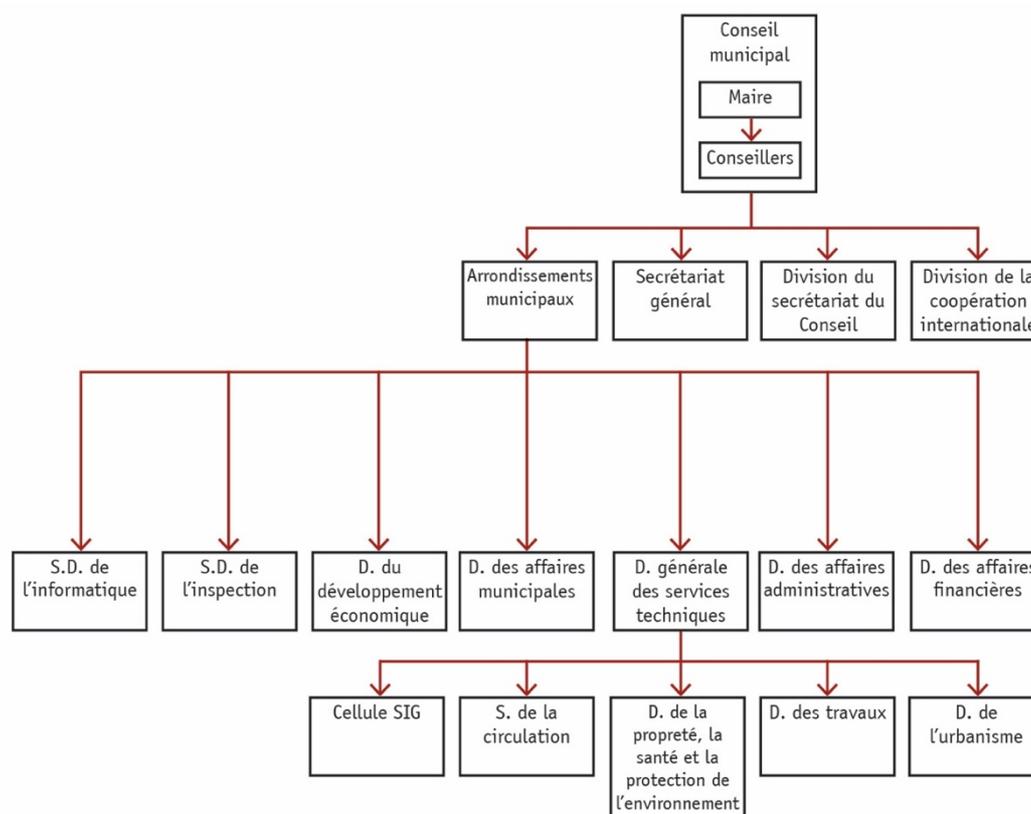
Figure 9.2 : L'organigramme de la municipalité de Sfax



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données : Municipalité de Sfax

Dans l'organigramme de la municipalité de Sousse, le Conseil municipal est doté d'une division du secrétariat et d'une division de la coopération internationale. Il s'agit de deux entités séparées alors qu'habituellement elles font partie d'une seule direction. Le Conseil municipal exerce une tutelle directe sur le secrétariat général, les quatre arrondissements municipaux de la ville. De son côté, le secrétariat général exerce sa tutelle sur la direction du développement économique, la direction des affaires municipales, la direction des affaires financières, la direction des affaires administratives et la direction générale des services techniques. Celle-ci supervise la direction de la propreté, la santé et la protection de l'environnement, la direction des travaux, la direction de l'urbanisme, la cellule SIG et le service de la circulation. Le secrétariat général supervise également la sous-direction de l'informatique et la sous-direction de l'inspection.

Figure 9.3 : L'organigramme de la municipalité de Sousse



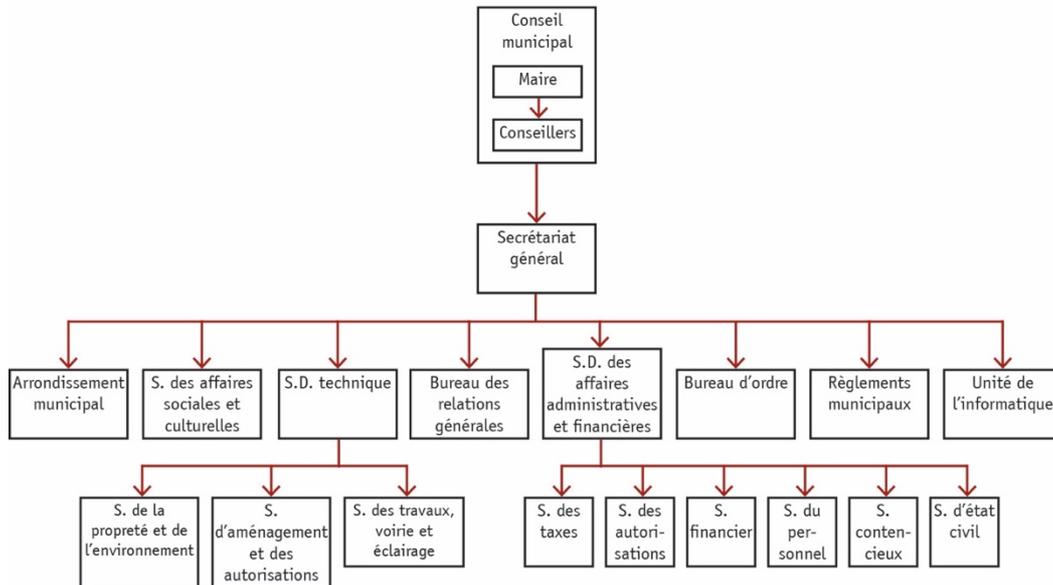
Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données : Municipalité de Sousse

Pour l'organigramme de la municipalité de Jendouba, le conseil municipal exerce sa tutelle sur le secrétariat général qui à son tour supervise l'ensemble des entités municipales. Cela concerne le bureau d'ordre, les règlements municipaux, l'unité de l'informatique, le bureau des relations générales, l'arrondissement municipal Hedi Ben Hassine, le service des affaires sociales et culturelles. Les deux entités municipales les plus importantes sont également sous la tutelle du secrétariat général. Il s'agit d'un côté de la sous-direction des affaires administratives et financières et d'un autre côté, de la sous-direction technique. La première est constituée de six services. La sous-direction technique comporte le service de la propreté et de l'environnement, le service d'aménagement et des autorisations urbaines et le service des travaux, voirie et éclairage.

Comparé à l'organisation standard des municipalités tunisiennes, l'organigramme de la municipalité de Jendouba dégage certains aspects particuliers. Cela est dû à la petite taille de cette municipalité et qui est le reflet de la petite taille de cette ville du nord-ouest rural de la Tunisie. Parmi ces particularités, nous citons la supervisons de l'ensemble des entités municipales par le secrétariat général alors que d'habitude, des entités comme le règlement municipal ou la coopération extérieure, qui à Jendouba fonctionnent comme un bureau des relations générales, sont directement supervisées par le Conseil. Alors que les entités à caractère technique sont organisées dans une structure relativement complexe hiérarchisée en direction générale,

directions, sous-directions et services, dans l'organigramme de la municipalité de Jendouba nous n'avons qu'une organisation simplifiée avec une sous-direction technique constituée de trois services.

Figure 9.4 : L'organigramme de la municipalité de Jendouba



Elaboration : DEROUICHE Belghith. Données : Municipalité de Jendouba

B. Les nouveaux fonctionnements des organigrammes municipaux engendrés par les dispositifs des quatre processus

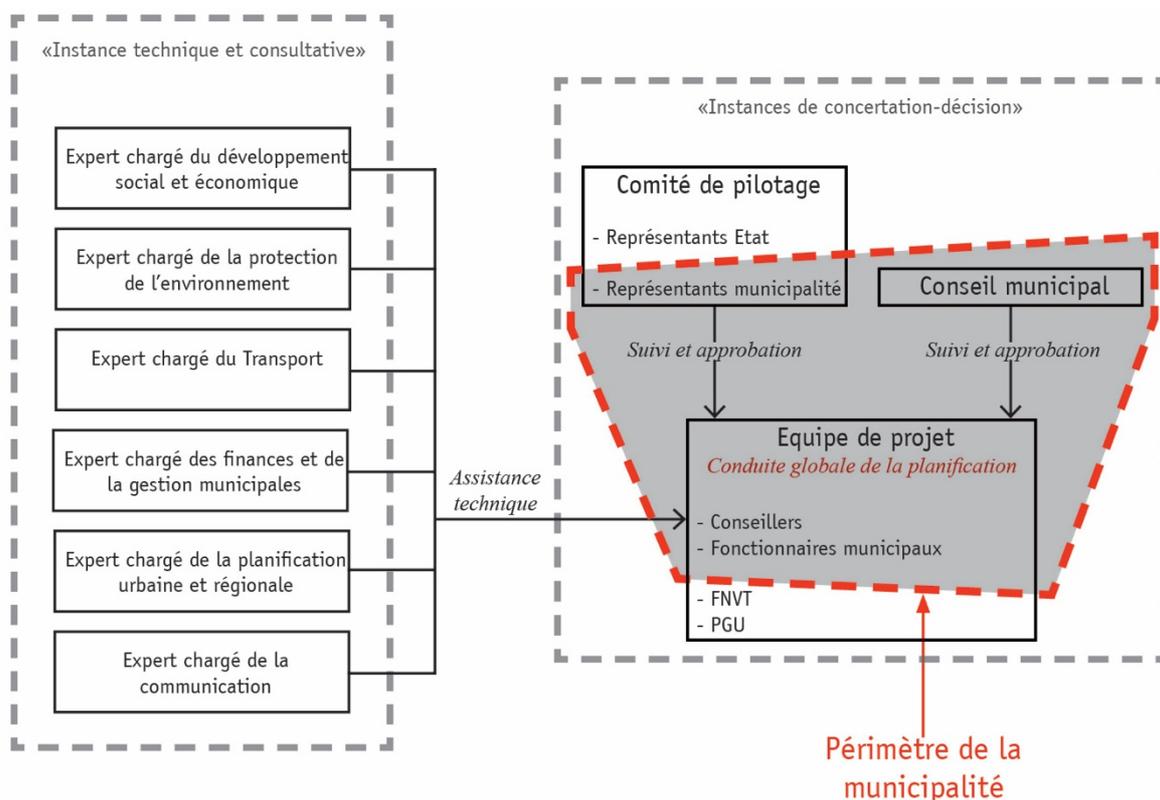
Après avoir jeté un éclairage sur les structures organisationnelles des quatre municipalités, nous allons étudier dans ce qui suit les effets des quatre processus sur ces structures organisationnelles. Pour cela, en traitant tour à tour chacun des quatre cas, nous allons décortiquer les entités composant les structures chargées de l'élaboration des quatre processus. On va analyser ces entités du point de vue des moyens matériels et surtout du point de vue des moyens humains. Pour ces derniers, on va étudier leurs appartenances (fonctionnaires municipaux, acteurs externes à la municipalité, etc.), la nature de leurs engagements dans les processus (ponctuel, continu, etc.), les modalités de mise en œuvre de ces engagements (contractuel, informel, etc.). En situant les entités des structures chargées de la planification par rapport aux périmètres des municipalités, nous pouvons comprendre le déploiement d'acteurs municipaux dans les quatre processus.

I. Redéploiement ponctuel des acteurs municipaux dans l'équipe de projet et le comité de pilotage de la SDV de Tunis

Le dispositif chargé de l'élaboration de SDV de Tunis, on l'a vu dans le chapitre 4, comporte quatre entités. L'équipe de projet, le Conseil municipal, le comité de pilotage et l'équipe d'experts. Le positionnement de celles-ci par rapport au périmètre municipal dégage trois situations.

Tout d'abord, l'équipe d'experts est restée une entité externe au périmètre de la municipalité. Les six experts engagés dans l'aspect technique de la SDV de Tunis ont été missionnés à travers des contrats de prestation de services. Ensuite, le Conseil municipal a été la seule entité complètement interne au périmètre de la municipalité. Ce conseil est de facto une entité municipale. Il a mené des interventions ponctuelles, aux moments forts du processus, parallèlement à l'exercice de son activité habituelle dans la municipalité de Tunis. Enfin, l'équipe de projet et le comité de pilotage, de part l'appartenance de leurs membres, ont mixé entre des acteurs municipaux, conseillers et fonctionnaires issus principalement des directions à caractère technique et celles à caractère administratif et financier³⁹⁴ et des acteurs non municipaux. Ils ont donc constitué des entités hybrides en partie interne et en partie externe à la municipalité. Les membres municipaux de ces deux entités ont contribué au processus dans le cadre général de leurs fonctions au sein de la municipalité. Les membres non municipaux de l'équipe de projet ont été impliqués dans le cadre d'un engagement formel. Ceux du comité de pilotage impliqués dans le cadre d'un engagement informel.

Figure 9.5 : Le positionnement du dispositif chargé de l'élaboration de la SDV de Tunis par rapport au périmètre municipal

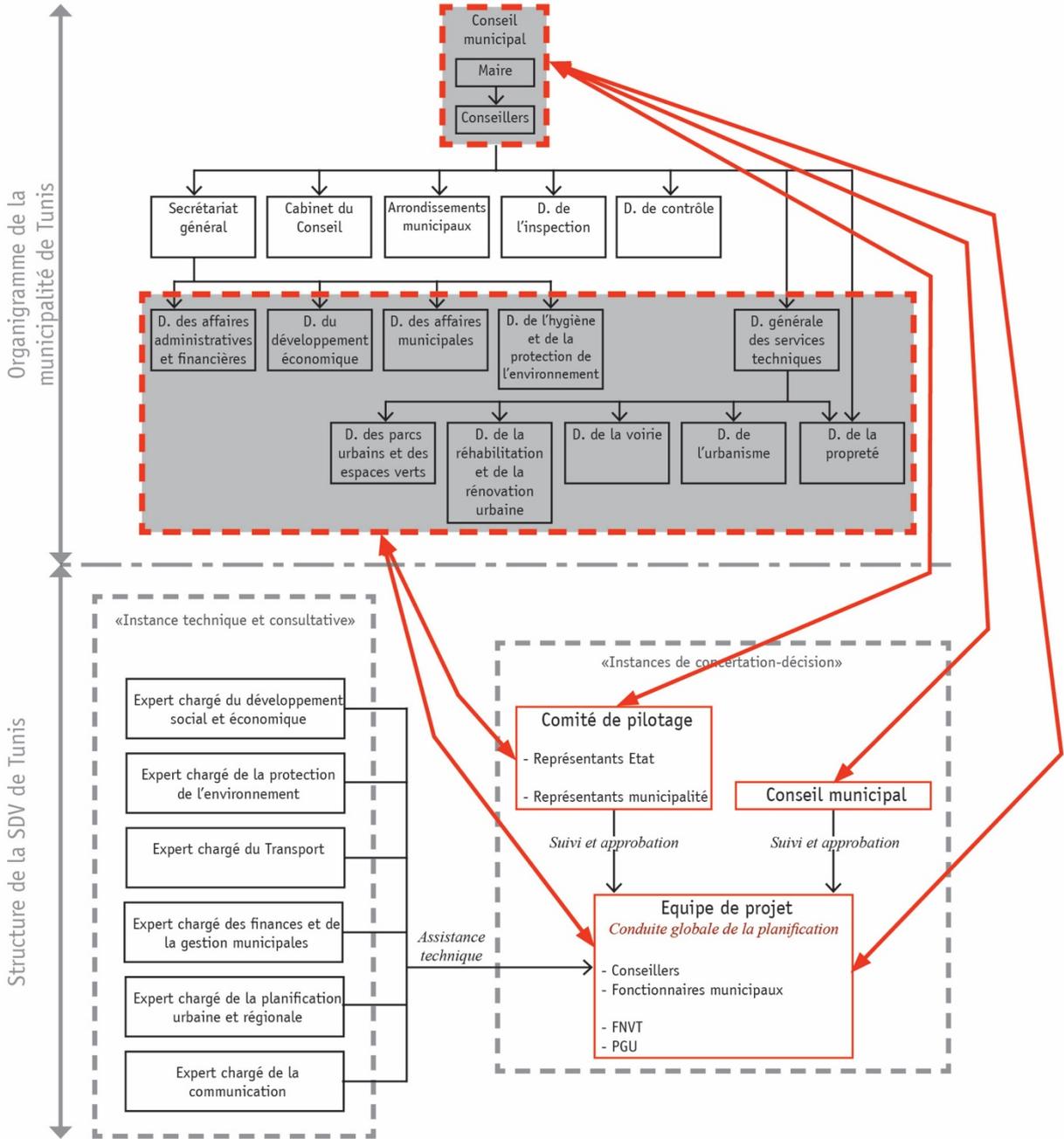


Elaboration : DEROUICHE Belghith

³⁹⁴ Pour le cas de Tunis, on l'a déjà évoqué, nous n'avons pas pu identifier avec précisions les directions municipales qui ont été mobilisées dans le processus.

A travers les membres issus de la municipalité, l'équipe de projet et le comité de pilotage ont engendré une transformation de la structure organisationnelle de la municipalité. Dans cette transformation, la structure de l'organigramme municipal déjà en place a été préservée. C'est plutôt le fonctionnement de cet organigramme qui a été modifié. En effet, l'équipe de projet et le comité de pilotage ont été des instances de concertation-décision où il y a eu un déploiement ponctuel des conseillers et des fonctionnaires municipaux pour intervenir dans le processus en dehors duquel ils ont poursuivi leurs activités habituelles de l'action municipale.

Figure 9.6 : Déploiement de l'organigramme municipal dans la SDV de Tunis



Elaboration : DEROUICHE Belghith

II. La surmobilisation des acteurs municipaux dans les différentes entités de la SD du Grand Sfax et l'intercommunalité faiblement institutionnelles des sept maires

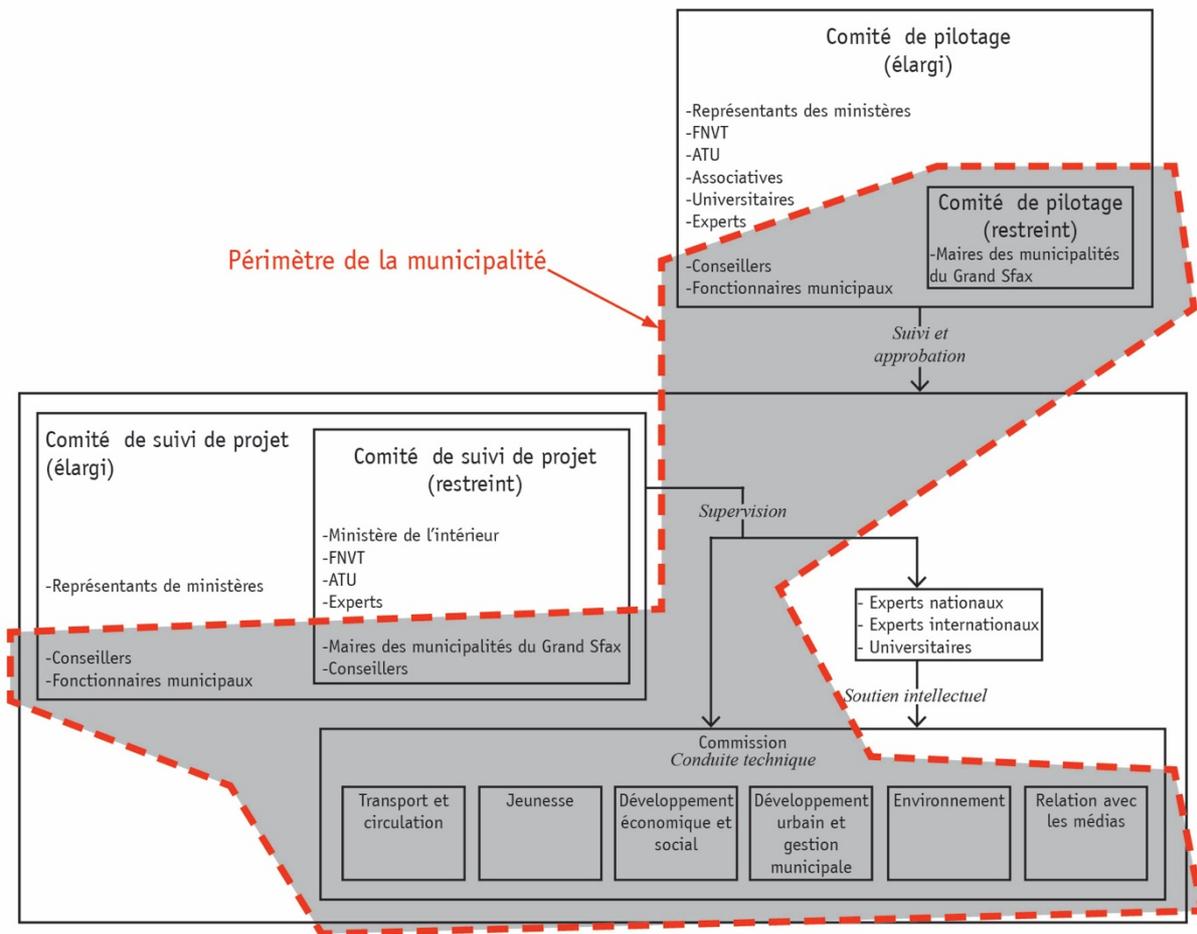
Dans la SD du Grand Sfax, on l'a vu on l'a vu dans le chapitre 4, le dispositif chargé de l'élaboration de la SD du Grand Sfax a comporté trois entités principales. Un comité de pilotage, un comité de suivi du projet (appelé également équipe de projet) et des commissions thématiques (appelées également groupes de travail). A ces entités principales, on l'a vu aussi, sont venus s'ajouter des experts et des universitaires dans la SD du Grand Sfax 1 et un coordinateur dans la SD du Grand Sfax 2. Toutes ces entités ont été positionnées différemment par rapport au périmètre de la municipalité.

Le comité de pilotage dans sa formule restreinte et les commissions thématiques de la SD du Grand Sfax 1 ont constitué de véritables entités internes au périmètre de la municipalité. Pour les deux, il s'agit d'une internalisation de facto. Constitués de maires, de conseillers et de fonctionnaire municipaux, les membres de ces comités ont donc une appartenance institutionnelle municipale.

Le comité de pilotage dans sa forme élargie et le comité de suivi du projet ont été des entités hybrides. Ni complètement interne complètement externe au périmètre municipal, ces entités ont été à cheval sur ses frontières. En effet, la composition de ces entités a mixé des acteurs municipaux avec d'autres acteurs et qui ont intervenu dans le processus parallèlement à l'exercice de leurs activités quotidiennes. Les acteurs municipaux ont été engagés dans le processus dans le cadre général de leurs fonctions dans la municipalité. Les autres acteurs ont été sollicités de manière informelle. Par ailleurs, l'expert national chargé de coordonner les commissions de la SD du Grand Sfax 2 a constitué également une entité hybride tout en se situant plus du côté interne à la municipalité que du côté externe. En effet, ce coordinateur a été engagé dans le processus certes dans le cadre d'un contrat de prestation de services durant lequel il a intervenu à temps partiel, mais il a pu bénéficier en partie des moyens matériels de la municipalité pour la conduite de sa mission.

Ce ne sont donc que les bureaux d'études privés missionnés dans les commissions de la SD du Grand Sfax 2 et les experts aussi bien nationaux qu'internationaux ainsi que les universitaires qui ont apporté un soutien intellectuel dans la conduite technique de la SD du Grand Sfax 1 qui sont restés externes à la municipalité. En effet, les bureaux d'études privés et les experts internationaux ont été engagés dans la conduite technique du processus dans le cadre de contrats de prestation de services. Pour les experts nationaux, cette intervention s'est faite dans le cadre du bénévolat à travers des conventions avec l'ATU. Même s'il semble que certains universitaires de Sfax ont pu bénéficier des moyens matériels de la municipalité, les acteurs impliqués dans le soutien intellectuel ont intervenu dans le processus tout en poursuivant l'exercice de leurs activités quotidiennes. Pour les universitaires de Sfax, cette intervention s'est faite de manière informelle. Ils ont été sollicités dans le processus par les organisateurs de la SD du Grand Sfax sur la base de relations personnelles.

Figure 9.7 : Le positionnement du dispositif chargé de l'élaboration de la SD du Grand Sfax 1 par rapport au périmètre municipal

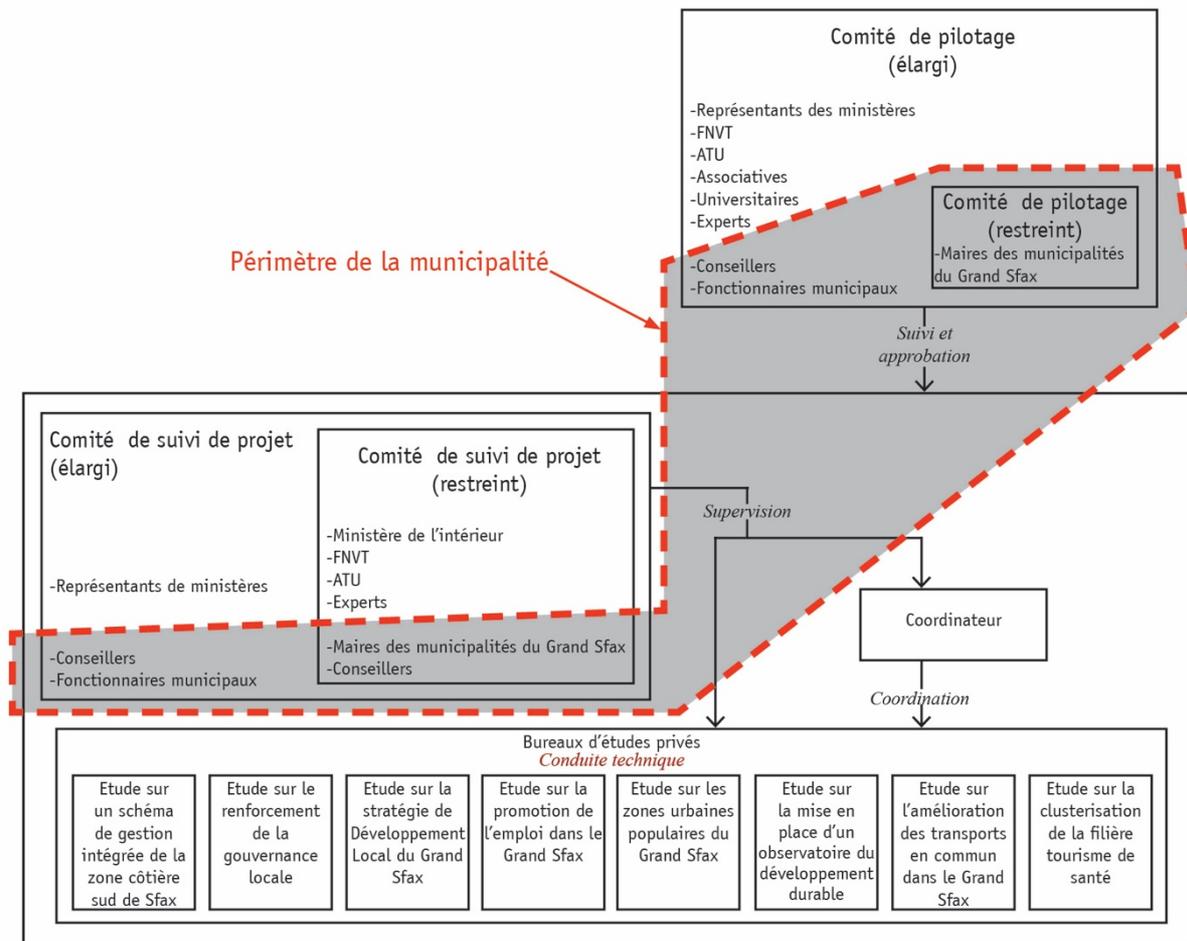


Elaboration : DEROUICHE Belghith

A travers certaines entités chargées de l'élaboration du processus, et à l'instar du processus tunisois, la SD du Grand Sfax a engendré elle aussi une transformation de la structure organisationnelle de la municipalité. Encore une fois cette transformation a moins concerné la structure de l'organigramme municipal déjà en place que le fonctionnement de cet organigramme. La surmobilisation des acteurs municipaux aussi bien fonctionnaires que conseillers dans les différentes entités du processus le montre.

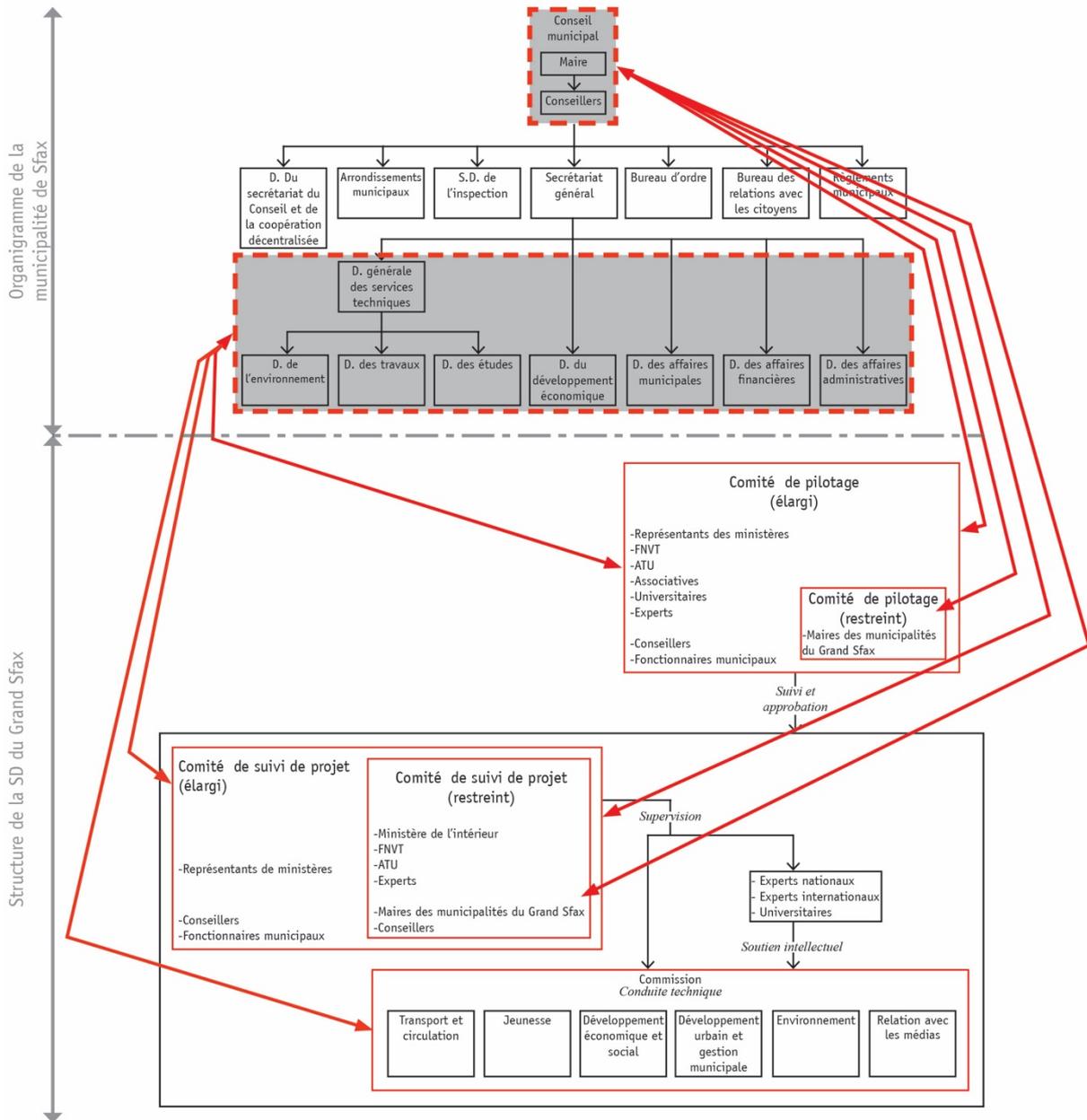
Le comité de pilotage restreint a été une entité intercommunale mais faiblement institutionnelle et qui est venue réunir les sept maires des municipalités du Grand Sfax pour qu'ils assurent le suivi du processus tout en poursuivant leurs fonctions dans leurs conseils municipaux respectifs. Les commissions thématiques, le comité de pilotage dans sa forme élargie et le comité de suivi du projet ont été des entités où il y a eu une intervention ponctuelle et plus ou moins régulière des conseillers et des fonctionnaires municipaux pour intervenir dans le processus. Dans ces entités, ces acteurs municipaux ont donc mené des activités propres à la SD du Grand Sfax tout en poursuivant leurs activités classiques dans l'action municipale.

Figure 9.8 : Le positionnement du dispositif chargé de l'élaboration de la SD du Grand Sfax 2 par rapport au périmètre municipal



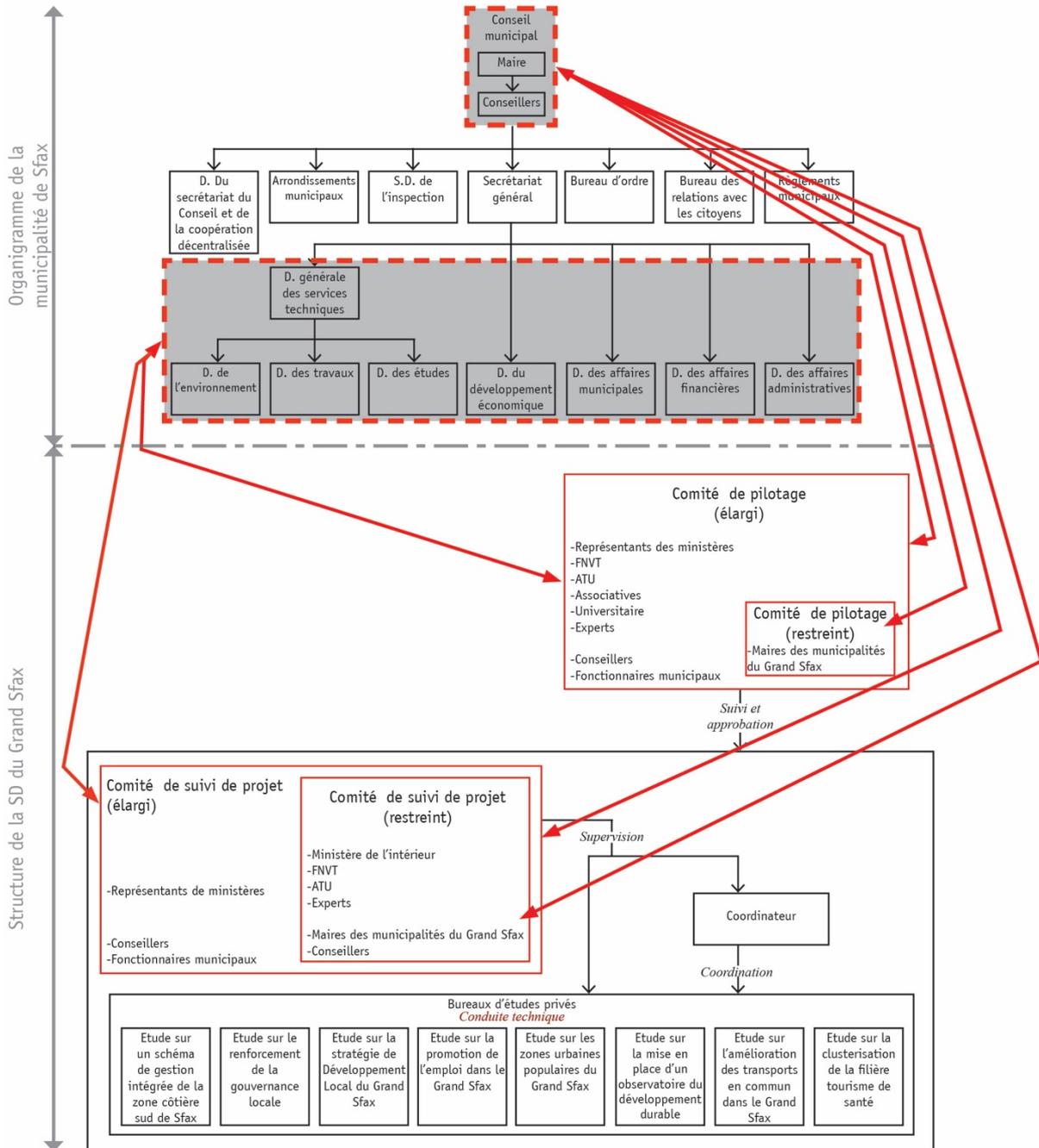
Elaboration : DEROUICHE Belghith

Figure 9.10 : Déploiement de l'organigramme municipal dans la SD du Grand Sfax 1



Elaboration : DEROUICHE Belghith

Figure 9.11 : Déploiement de l'organigramme municipal dans la SD du Grand Sfax 2



Elaboration : DEROUICHE Belghith

III. La fusion des deux directions municipales et l'internalisation d'une nouvelle entité dans la SDV de Sousse

Le dispositif chargé de l'élaboration de SDV de Sousse, on l'a vu on l'a vu dans le chapitre 4, comporte quatre entités principales à savoir un comité de gestion, un comité de pilotage, une équipe technique locale et un expert international. L'appartenance de ces entités, la nature de leurs engagements dans le processus et les

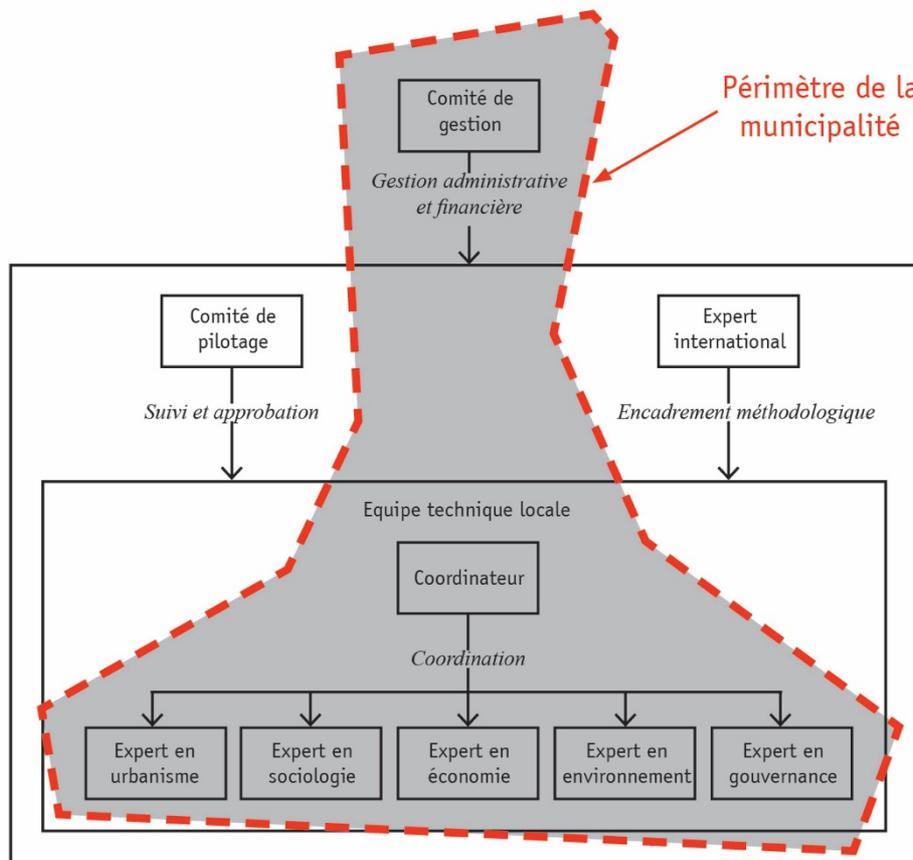
modalités de leurs mises en œuvre montre qu'alors que le comité de pilotage et l'expert international sont restés externes à la municipalité, le comité de gestion et l'équipe technique locale ont été des entités internes à la municipalité.

Les membres du comité de pilotage, à l'exception du président de la délégation spéciale où, on l'a vu aussi dans le chapitre 4, le rôle a été plus symbolique, et l'expert international sont des acteurs externes au périmètre de la municipalité. Ils sont intervenus dans le processus de manière ponctuelle tout en poursuivant parallèlement l'exercice de leurs activités habituelles. Alors que l'expert international a été missionné par la municipalité à travers un contrat de prestation de services, l'engagement du comité de pilotage a été informel. Les membres de ce comité ont été invités par la municipalité de Sousse à travers le comité de gestion à intervenir de manière bénévole dans le processus.

Le comité de gestion et l'équipe technique locale ont été des entités internes au périmètre de la municipalité. Pour le comité de gestion, c'est une internalisation de facto de par le statut de fonctionnaires municipaux des membres de cette entité. En effet, la directrice des affaires financières et le directeur de la coopération internationale ont intervenu dans la SDV de Sousse dans le cadre général de l'exercice de leurs fonctions dans la municipalité. Pour l'équipe technique locale, cette internalisation est due à la nature de son engagement, ses modalités et les conditions de sa mise en œuvre. La contribution des membres de l'équipe technique locale dans le processus s'est faite dans le cadre d'engagements contractuels. En outre, l'équipe technique locale a été la seule entité complètement dédiée à l'élaboration de la SDV de Sousse. Les membres de cette équipe ont mené une activité à plein temps dans l'élaboration du processus et n'ont exercé aucune autre activité parallèle. Cette condition a même été exigée avec insistance dans l'engagement contractuel des membres de l'équipe technique locale. Dans le contrat cosigné entre la municipalité de Sousse et chacun des experts, on peut lire "le titulaire du marché reste à la disponibilité de la municipalité de Sousse pendant la durée contractuelle. Il ne peut exercer aucun travail à titre onéreux ou gratuit. A défaut, la municipalité peut résilier la relation contractuelle sans pour autant suivre une démarche administrative ou judiciaire"³⁹⁵. En outre, les moyens matériels de la municipalité (locaux, postes de travail, véhicules, etc.) ont été mis à la disposition de l'équipe pour mener ses activités. Les membres de l'équipe technique locale ont été installés dans un espace appartenant à la municipalité mais indépendant du bâtiment de l'Hôtel de ville. Cet espace qui a été transformé en bureaux de la SDV de Sousse a été doté d'équipements informatiques qui ont été fournis dans le cadre de l'appui de Medcities. Une voiture de fonction de la municipalité a été utilisée par certains membres de l'équipe technique locale pour effectuer leurs déplacements. Pendant l'élaboration de la SDV de Sousse et par moments, certains membres de l'équipe technique locale ont quitté les bureaux de la SDV de Sousse et ont été installés dans les bureaux des directions des affaires financières et de la division de la coopération internationale au sein de l'Hôtel de ville.

³⁹⁵ Termes de Référence de la Stratégie de développement de la ville de Sousse. Article 9 : Exclusivité et disponibilité.

Figure 9.12 : Le positionnement du dispositif chargé de l'élaboration de la SDV de Sousse par rapport au périmètre municipal

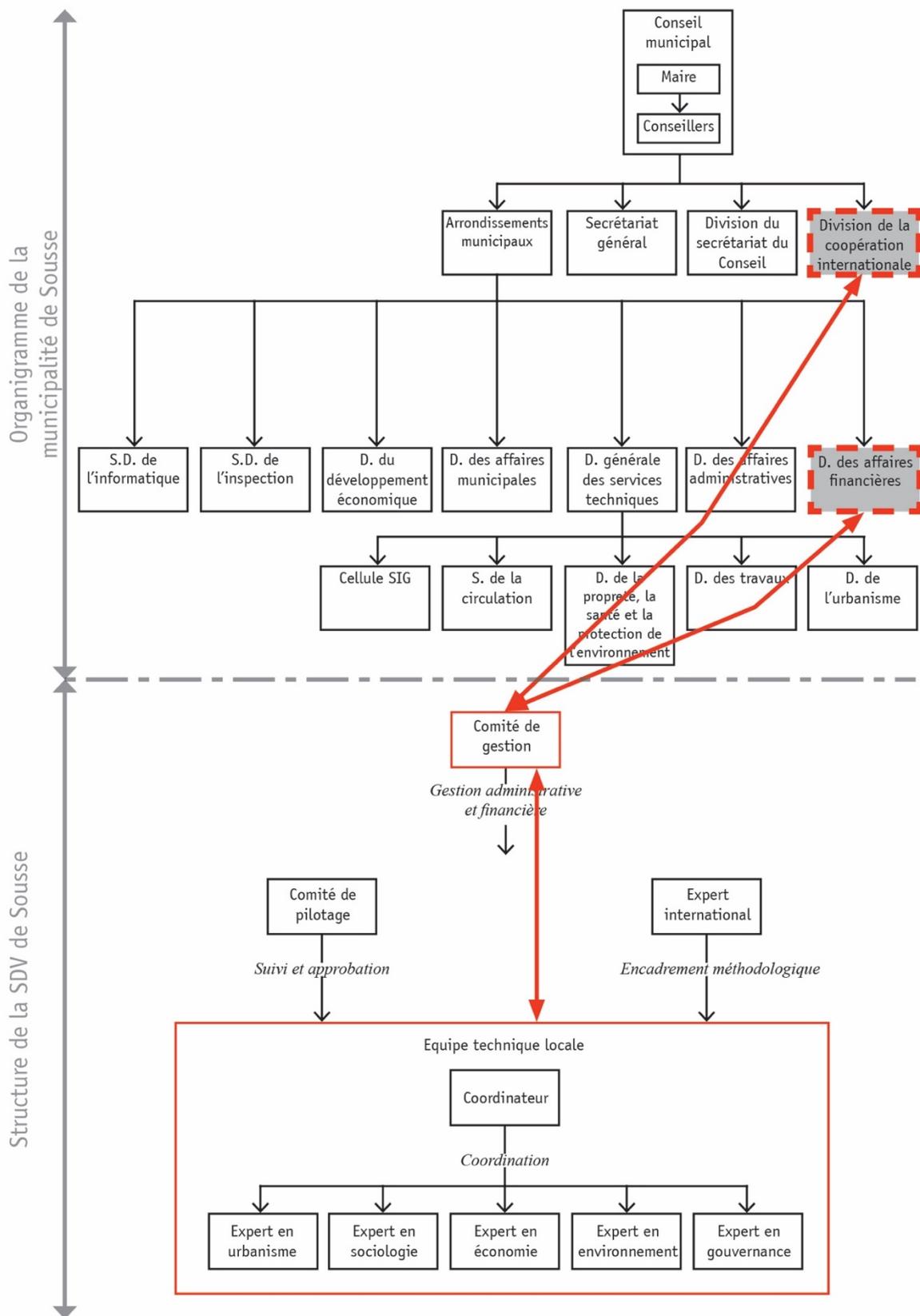


Elaboration : DEROUICHE Belghith

En se situant en interne par rapport à la municipalité, le comité de gestion et l'équipe technique locale ont constitué la pierre angulaire du processus et sont venus transformer la structure organisationnelle de la municipalité. Cette transformation s'est faite de deux manières différentes.

La première transformation, engendrée par le comité de gestion, et de la même manière que pour le cas tunisois et sfaxien, a apporté un changement dans le fonctionnement de l'organigramme municipal tout en préservant sa structure initiale déjà en place. Dans le cadre de l'habituelle action municipale, la direction des affaires financières et la division de la coopération internationale mènent leurs activités séparément, chacun dans son domaine et même lorsqu'ils collaborent cela se fait habituellement par l'intermédiaire du secrétariat général ou encore le maire à travers le Conseil municipal. Avec l'élaboration de la SDV de Sousse, chaque direction a été amenée à mener une double activité. A l'activité habituelle de la direction municipale est venue s'ajouter l'activité dans le comité de gestion de la SDV de Sousse. Ainsi, tout en continuant de fonctionner séparément dans le cadre de l'action municipale, dans le cadre de l'élaboration de la SDV de Sousse, ces deux directions ont fusionné pour donner naissance au comité de gestion qui a fonctionné comme une nouvelle entité dans l'organigramme de la municipalité.

Figure 9.13 : Déploiement de l'organigramme municipal dans la SDV de Sousse et son extension à travers l'équipe technique locale



Elaboration : DEROUICHE Belghith

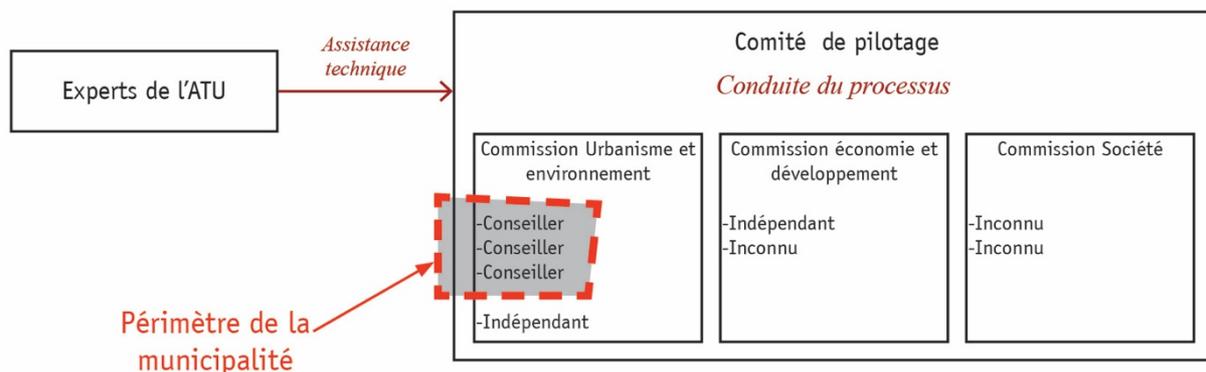
La deuxième transformation, engendrée par l'équipe technique locale, différencie le cas de Sousse par rapport aux autres cas. Non seulement le fonctionnement de l'organigramme municipal a changé, c'est également la structure de cet organigramme qui a connu le rajout d'une nouvelle entité. En effet, à travers l'équipe technique locale, la SDV de Sousse a permis la création d'un nouveau dispositif dans la municipalité. En exerçant sous la gestion administrative et financière du comité de gestion, cette entité a fonctionné dans l'extension des directions des affaires financières et de la division de la coopération internationale voire comme l'un des services sous la supervision de ces deux directions municipales³⁹⁶.

IV. L'affectation momentanée des conseillers municipaux dans le comité de pilotage de la SDV de Jendouba

Le dispositif chargé de l'élaboration de SDV de Jendouba, on l'a vu dans le chapitre 4, comporte deux entités. Les membres de la première entité, l'équipe d'experts, ont été mobilisés par l'ATU à travers des engagements formalisés de missions d'expertise.

Avec ça, durant la SDV de Jendouba, l'équipe d'experts est restée donc une entité externe à la municipalité. En revanche, la deuxième entité, le comité de pilotage, en mixant des acteurs municipaux et des acteurs non municipaux a été une entité hybride. Ce comité qui a assuré un suivi régulier du processus a impliqué d'un côté des conseillers municipaux dans le cadre général de leurs activités dans la municipalité et d'un côté des acteurs externes dans le cadre d'un bénévolat.

Figure 9.14 : Le positionnement du dispositif chargé de l'élaboration de la SDV de Jendouba par rapport au périmètre municipal



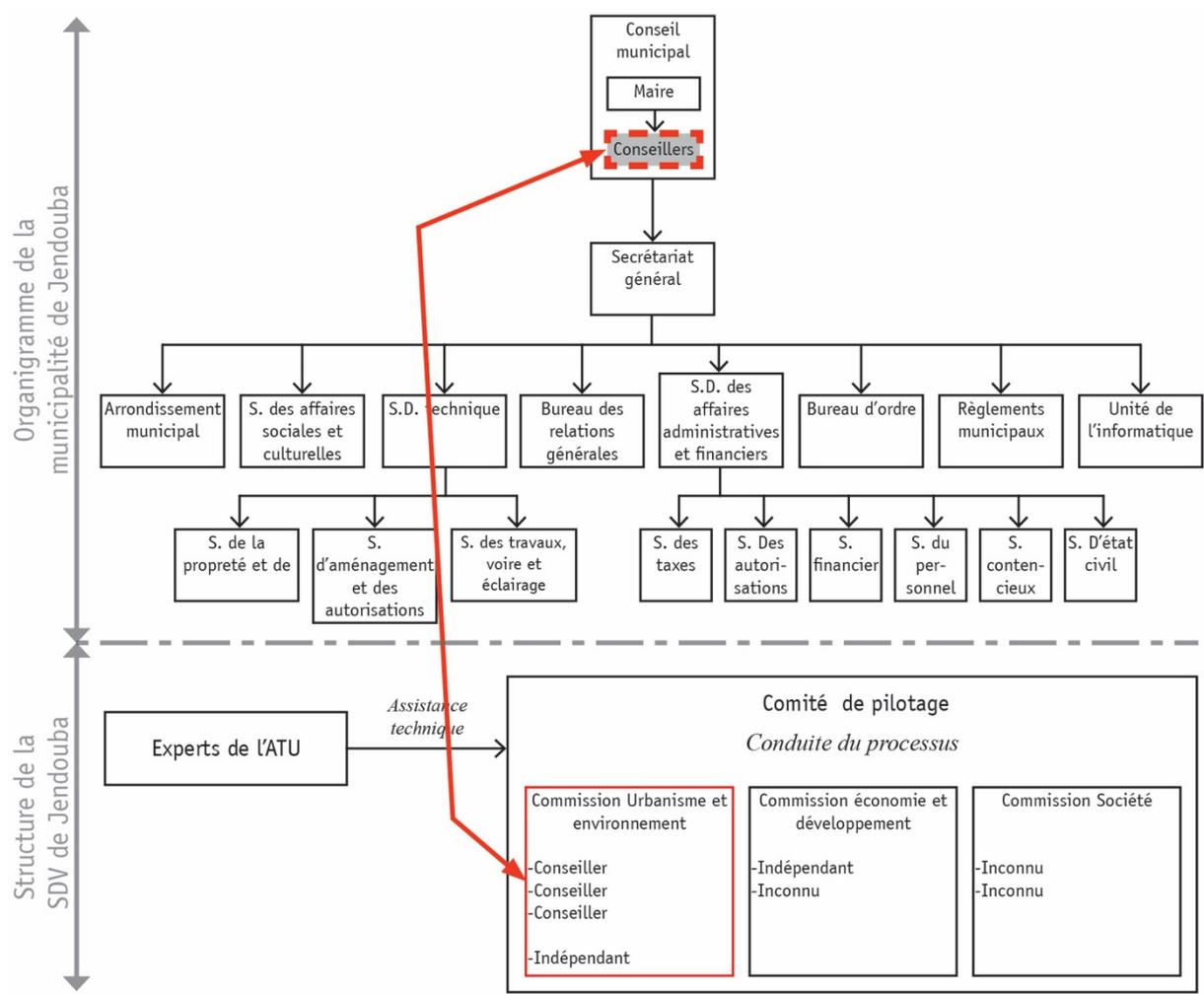
Elaboration : DEROUICHE Belghith

Par conséquent, le comité de pilotage, même s'il n'est qu'en partie internalisé à la municipalité, est venu transformer la structure organisationnelle de la municipalité. A l'instar de nos autres cas d'étude, dans cette

³⁹⁶ Comme l'a montré notre travail dans le chapitre 1, dans la hiérarchie de la structure organisationnelle des municipalités tunisiennes, les directions sont divisées en sous-directions elles-mêmes divisées en services.

transformation, le fonctionnement de l'organigramme municipal change tout en préservant sa structure initiale déjà en place. En effet, à travers le comité de pilotage, la SDV de Jendouba a conduit à une affectation momentanée des conseillers municipaux dans le processus. Ces conseillers ont donc alterné entre leurs actions dans la SDV de Jendouba et leurs actions dans la délégation spéciale.

Figure 9.15 : Déploiement des conseillers municipaux dans la SDV de Jendouba



Elaboration : DEROUICHE Belghith

V. Un nouveau fonctionnement provisoire superposé à l'action municipale classique en place

Dans les quatre cas d'études, la transformation de la structure organisationnelle de la municipalité apportée par les quatre processus n'a pas duré dans le temps. Les débouchés des quatre processus ont eu des impacts directs sur les destinées des structures chargées de leurs conduites et ipso facto sur les effets qu'ils ont eu sur les organigrammes des municipalités.

A Tunis et à Jendouba, les processus ont été arrêtés. Pour le cas de Tunis, avec le coup d'arrêt du processus en 2006, à l'instar de tout le dispositif chargé de l'élaboration de SDV de Tunis, l'équipe de projet et le comité de pilotage ont disparu. Pour le cas de Jendouba, avec la dissolution de la délégation spéciale le processus a été d'abord gelé puis abandonné définitivement, la structure chargée de l'élaboration de SDV de Jendouba a cessé d'exister et avec elle il a été mis un terme au redéploiement des conseillers municipaux dans le comité de pilotage. Avec la disparition de ces entités, les organigrammes des deux municipalités ont retrouvé leurs fonctionnements classiques.

Pour Sousse, l'élaboration du processus a été planifiée pour deux ans entre 2012 et 2014. C'est en se référant à cette durée qu'a été missionnée l'équipe technique locale et c'est également en fonction de cette durée qu'a été défini l'engagement contractuel reliant ses membres à la municipalité. Avec la fin de l'élaboration de la SDV de Sousse en 2014 et l'arrivée des contrats de la plupart des experts à échéance, l'équipe technique locale a disparu³⁹⁷. Cette disparition a mis un terme à la nouvelle entité qui est venue s'ajouter à l'organigramme de la municipalité. D'un autre côté, à la disparition de l'équipe technique locale, avec la fin de l'élaboration de la SDV de Sousse en 2014 se sont ajoutées aussi l'inactivité du comité de pilotage et la fin de la mission de l'expert international. Tout ceci, conjugué au départ du directeur de la coopération internationale de la municipalité de Sousse n'a pas été sans impact sur le comité de gestion qui a aussi cessé d'exister. La directrice des affaires financières, quant à elle est, redevenue presque entièrement consacrée à exercer ses activités habituelles dans l'action municipale. La structure organisationnelle de la municipalité est revenue à sa situation d'avant la SDV de Sousse.

Pour Sfax, avec le lancement de la SD du Grand Sfax 2 en 2006, la conduite technique des études a été complètement externalisée. Le noyau dur du processus s'est rétréci et s'est limité au comité de pilotage. Cette externalisation a mis un terme au redéploiement des conseillers et des fonctionnaires municipaux dans les commissions thématiques de la SD du Grand Sfax 1. Par la suite, avec la fin de la SD du Grand Sfax 2, le rassemblement des sept maires des municipalités du Grand Sfax dans le comité de pilotage n'a pas pu se poursuivre dans la durée. La situation s'est aggravée encore plus depuis le printemps arabe en 2011 et où certains présidents des délégations spéciales du Grand Sfax n'adhèrent plus à ce rassemblement dans le pilotage du processus. Ils accusent la municipalité-centre de s'emparer du processus au détriment des autres municipalités. Le président de la délégation spéciale de Sakeit Ezzit critique virulemment l'accaparement du processus par la municipalité centre. Selon lui :

"la municipalité de Sfax s'accapare du dossier et voit que c'est son affaire à elle seule. Aujourd'hui, entre les sept communes dont vous parlez il n'y a ni dialogue ni coordination. Dans les 15 projets stratégiques, en dehors de la municipalité de Sfax, il n'y

³⁹⁷ On l'a vu dans le chapitre 6, après leurs expériences dans la SDV de Sousse, la plupart des experts de l'équipe technique locale ont changé de parcours professionnel.

*a que Sakeit Ezzit qui y figure avec son technopole. Les autres communes sont absentes de votre vision*³⁹⁸.

Dans la même lignée, le président de la délégation spéciale d'El Ain accuse la municipalité-centre de marginaliser les autres municipalités du Grand Sfax. D'après lui :

*"des autres six municipalités dans la SD du Gand Sfax il n'y a que les sigles. Je me pose la question si c'est la stratégie du Gand Sfax ou la stratégie de la "Grande municipalité de Sfax". Cette stratégie est celle de la municipalité de Sfax et non pas de la ville de Sfax*³⁹⁹.

Avec toutes ces conditions, le processus en entier est à l'arrêt et l'organigramme de la municipalité a retrouvé son fonctionnement d'avant la SD du Grand Sfax.

En dépit de leurs déploiements limités dans le temps, les dispositifs chargés de l'élaboration des SDV ont été à l'origine de nouveaux fonctionnements provisoires qui sont venus se superposer au fonctionnement classique déjà en place des municipalités. La mobilisation des acteurs municipaux issus aussi bien des conseils municipaux que des différents services et directions dans les quatre processus parallèlement à l'exercice de leurs activités quotidiennes l'illustre. Cette mobilisation s'est donc faite, on l'a vue, dans de nouvelles scènes décisionnelles et d'élaborations situées en dehors de celles qui s'exercent dans la structure organisationnelle classique des municipalités et où de nouvelles interactions entre les acteurs municipaux viennent se superposer, sans s'y substituer, aux interactions existantes. A travers ces dispositifs provisoires et en superposition aux organigrammes municipaux, les processus de planification stratégique semblent donc donner plus de liberté à l'action municipale et plus d'ouverture à son environnement institutionnel externe.

C. Des entités nouvellement créées en lien avec les processus de planification et ayant des effets sur la transformation des structures organisationnelles des quatre municipalités

I. Le CTC de Sfax et le BDL de Sousse : De nouvelles entités dans les organigrammes des municipalités mais entraînant des transformations éphémères

Les processus soussien et sfaxien ont été à l'origine de la création de deux structures municipales. Il s'agit du Centre de transfert des connaissances (CTC) de Sfax et le Bureau du développement local (BDL) de Sousse. Dans un premier temps, nous allons nous arrêter un instant sur les conditions dans lesquelles ont été mises en place ces deux structures et les modes avec lesquelles elles ont fonctionné. Ensuite, la mise en parallèle de ces

³⁹⁸ Communication dans le séminaire "Réflexion sur l'évaluation et l'actualisation de la stratégie de développement du Grand Sfax" organisé à l'hôtel Thyna à Sfax le 12 mars 2016 par la municipalité de Sfax en partenariat avec Medcities.

³⁹⁹ Communication dans le séminaire "Réflexion sur l'évaluation et l'actualisation de la stratégie de développement du Grand Sfax" organisé à l'hôtel Thyna à Sfax le 12 mars 2016 par la municipalité de Sfax en partenariat avec Medcities.

deux structures nous permettra de dégager des correspondances frappantes non seulement au niveau des entités constituantes et leurs fonctionnements, mais notamment en ce qui concerne leurs effets sur les structures organisationnelles des deux municipalités.

1. Une initiation avec l'appui international et un fonctionnement à court terme

a. Le CTC de Sfax : un point d'appui de Medcities dans la région du Maghreb

L'une des actions principales pour la mise en œuvre du programme USUDS de Medcities⁴⁰⁰ a été la création de trois structures de réseautage dans les villes de Malaga, Al Fayhaa et Sfax. Appelés Centres de transfert des connaissances (CTC), le rôle de ces structures "c'est d'identifier de bonnes pratiques dans l'implémentation de projets afin que d'autres villes puissent apprendre d'elles dans une approche P2P, et diffuser et promouvoir la pensée stratégique dans la région. Elles sont responsables de maintenir l'activité des débats et de répandre le réseau d'utilisateurs et experts du réseau MedCités"⁴⁰¹.

Le CTC de Malaga hébergé par la fondation CIEDES⁴⁰² a été essentiellement chargé de la capitalisation des bonnes pratiques et des méthodologies de planification stratégique des villes. Les CTC d'Al Fayhaa et de Sfax ont travaillé sur la diffusion de la planification stratégique respectivement dans les villes du Moyen-Orient et du Maghreb. En continuité avec ça, la structure sfaxienne "est chargée de garantir la coopération et le soutien à la ville de Sousse dans l'exécution de sa SDV. Ce CTC est chargé des actions de diffusion, de formation et de facilitation pour les autres villes de la région qui manifestent un intérêt pour ce type d'expérience. Pour cela, le CTC effectue des missions dans différentes villes pour présenter le projet et l'importance pour les villes de développer leur stratégie. Il contribue également à l'identification des projets à intégrer dans la plate-forme ainsi que des bonnes pratiques, en coordination avec le CTC de Malaga"⁴⁰³.

Sur le plan opérationnel, le CTC de Sfax, qui a été hébergé dans la municipalité de Sfax, a fonctionné en deux temps. Une première structure a été lancée en juillet 2013. Son activité a été ponctuée par deux événements majeurs organisés à Sfax et destinés à la diffusion de la planification stratégique des villes.

Le premier est le séminaire "Dissémination des stratégies de développement urbain des villes" qui s'est déroulé en juillet 2013 et qui a marqué le lancement du CTC. Ce séminaire a été principalement destiné à véhiculer les expériences de villes méditerranéennes dans la planification stratégique auprès d'institutions nationales et des organisations internationales. Le deuxième événement a été l'atelier "Formation sur les Stratégies de

⁴⁰⁰ Pour plus de détail sur le programme USUDS, voir le chapitre 6.

⁴⁰¹ www.medicities.org

⁴⁰² Cette fondation qui regroupe un ensemble d'institutions est chargée de la planification stratégique de la ville de Malaga.

⁴⁰³ www.medicities.org (Traduction personnelle du texte original en anglais).

Développement Urbain des Villes en Tunisie" qui a eu lieu en février 2014. Cet atelier a permis de faire reconnaître les processus appuyés par Medcities et notamment ceux de Sfax, Sousse et Tétouan⁴⁰⁴.

En juillet 2014, avec l'arrivée d'USUDS à son terme, c'est à travers le CTC de Sfax qu'a eu lieu une assemblée destinée à clôturer le programme. Durant cette assemblée, un bilan à deux niveaux a été effectué. Le premier concerne les résultats de l'élaboration des processus de Sousse, Saida et Larnaca. Le deuxième est une synthèse des activités des trois CTC⁴⁰⁵. Cette assemblée a non seulement marqué la clôture du programme USUDS mais également l'arrêt du CTC de Sfax et avec lui celui d'Al Fayhaa. Ce n'est que le CTC de Malaga qui a pu se poursuivre dans la durée sans doute grâce à son adossement à la fondation CIEDES.

Pendant que la structure sfaxienne est mise en veille, Medcities s'est activé pour la relancer. L'organisation méditerranéenne a étudié le renouveau du fonctionnement des CTC dans le but de pérenniser les deux structures⁴⁰⁶. C'est ainsi que quelques mois après sa mise en veille, en décembre 2014, le CTC de Sfax a été relancé sous une deuxième version. Pour cela, une convention a été signée entre la municipalité de Sfax et Medcities selon laquelle l'organisation méditerranéenne apporte un soutien technique et financier pour mettre à nouveau en place le CTC de Sfax.

Avec cette deuxième version, l'activité de la structure a évolué. D'abord, dans l'objectif de diffuser la planification stratégique des villes, les responsables du CTC ont mené un travail de terrain où ils sont allés à la rencontre d'acteurs de villes tunisiennes afin de susciter leurs intérêts pour la planification stratégique. C'est dans ce cadre que le CTC de Sfax a mené des missions de sensibilisation dans plusieurs municipalités et en collaboration avec les autorités et les associations locales. Une première tournée a été effectuée dans les villes de Gabès, Nabeul, Tunis et Monastir. Ensuite, des ateliers ont été organisés dans les villes de Kairouan et de Msaken. Plus tard, ce travail a donné ses fruits. Grâce au CTC de Sfax, Medcities a pu repérer des opportunités de lancer des processus de planification stratégique dans d'autres villes tunisiennes⁴⁰⁷.

Par ailleurs, dans cette deuxième version, le champ d'action du CTC a été varié et a été étendu au delà de la planification stratégique des villes. Ceci a permis à la structure de bénéficier d'autres soutiens techniques et financiers issus d'organisations internationales en plus de ceux apportés par Medcities. C'est dans ce cadre que le CTC de Sfax a mené une action sur l'optimisation de la gestion des déchets dans la Médina de Sfax en

⁴⁰⁴ En assistant à ces deux événements, nous avons pu observer à quel point, à travers le CTC de Sfax, Medcities a mobilisé les protagonistes des processus qu'il soutient. Cela concerne aussi bien des acteurs municipaux que des experts locaux et internationaux. Au cours de ces événements, ces derniers ont partagé leurs retours d'expériences avec des acteurs invités qui ont représenté des institutions variées aussi bien internationales que nationales (DGCL, FNVT, PNUD, GIZ, AFD, CMI, CIEDES, etc.).

⁴⁰⁵ Les organisateurs de l'assemblée ont profité de l'évènement pour explorer les perspectives du développement du programme avec les partenaires invités tels que les autorités locales de Barcelone, de Sousse, d'Agadir, de Saida, de Tétouan, d'Al Fayhaa, de Sfax ou encore le CMI, Cities Alliance, le programme ENPI, etc.

⁴⁰⁶ En décembre 2014, Medcities a organisé un atelier sur la consolidation des CTC de Sfax et d'Al Fayhaa. Cet atelier a été destiné aux responsables municipaux des deux villes et ceux des deux CTC qui ont été formés sur l'organisation de la structure, ses ressources financières, la gestion du son budget, etc.

⁴⁰⁷ Cela a été exploité dans le programme Madinatouna sur lequel nous reviendrons plus en détail dans le chapitre 10.

collaboration avec le CMI. C'est aussi dans ce cadre que le CTC de Sfax, en collaboration avec la municipalité de Barcelone et de l'aire métropolitaine de Barcelone a mené une assistance technique à la ville de Sfax pour la mise en place d'une plate-forme en ligne, le Portail Citoyen, destiné à assurer certaines prestations municipales⁴⁰⁸.

En mars 2016, avec l'arrivée de la convention entre la municipalité de Sfax et Medcities à son terme, le CTC de Sfax n'a pas été poursuivi dans la durée. Encore une fois, et à l'instar de la première structure, cette deuxième version a été mise en veille.

b. Le BDL de Sousse : Une structure chargée de la mise en œuvre de la SDV de Sousse

Durant sa phase d'élaboration, la SDV de Sousse a pointé la nécessité de créer une structure destinée à assurer la poursuite du processus dans la durée. Dans le document final de planification on peut lire "en l'état actuel des choses, ce plan stratégique risque de demeurer une lettre morte. En effet, d'une part il n'existe pas au niveau du territoire, une structure qui aurait les compétences d'impulser le plan stratégique dans son ensemble et de coordonner les activités et la participation des différents acteurs. De plus, les rares organisations qui en auraient la légitimité, font face, soit à un manque de ressources humaines (municipalités), soit à des compétences trop larges territorialement (Direction du Développement Régional). Ainsi, pour poursuivre la dynamique initiée par le processus d'élaboration de la Stratégie de développement de la Ville et pour mettre en œuvre les projets qui ont été identifiés comme stratégiques pour le développement futur de Sousse, il est opportun de mettre en place une structure en charge du développement local"⁴⁰⁹. En 2014, avec l'achèvement de son élaboration, le plan d'action de la SDV de Sousse a prévu la mise en place d'un BDL dans le but d'assurer la continuité du processus de planification stratégique.

C'est ainsi que le BDL a fonctionné pendant six mois. Il a été chargé de deux missions principales. La première consiste en la mise en œuvre de la SDV de Sousse d'abord à travers l'exécution du plan d'action à court terme et ensuite celle du plan d'action global. La deuxième mission du BDL concerne le suivi du processus de la planification à travers son évaluation et son actualisation.

Pour l'exécution du plan d'action à court terme, le parti pris a été de trouver les ressources financières en impliquant les acteurs qui en ont la capacité de les apporter. La démarche adoptée a été de mettre en place des Réseaux d'impulsion et de suivi (RIS). Chaque RIS est une entité chargée d'un ou de plusieurs projets. Il est composé d'un ensemble d'acteurs ayant des appartenances variées mais ayant tous une forte capacité aussi bien financière que de lobbying pour l'exécution du projet. Pour les 15 projets du plan d'action à court terme,

⁴⁰⁸ D'autres organisations internationales œuvrent dans l'installation de structures similaires dans des villes tunisiennes. La GIZ a apporté un soutien à certaines municipalités pour l'installation d'espaces citoyens. Cette structure est l'équivalent physique du Portail Citoyen. Nous y reviendrons dans la suite de cet écrit.

⁴⁰⁹ Ville de Sousse, 2014, Stratégie de Développement de la Ville de Sousse, Plan Stratégique de Développement, Page 178.

10 RIS ont été mis en place de façon à ce qu'un seul RIS puisse se charger de plusieurs projets qui impliquent les mêmes acteurs.

2. Le CTC de Sfax et le BDL de Sousse : Deux structures en partie internalisées dans les périmètres des deux municipalités

Les structures du CTC de Sfax et du BDL de Sousse ont mixé des fonctionnaires municipaux avec des experts. Pour le fonctionnement du CTC de Sfax, la municipalité et Medcities ont mis en place une structure composée de quatre membres. Le directeur de la coopération décentralisée de la municipalité de Sfax a assuré la gestion générale de la structure et notamment les aspects administratifs et financiers. Dans un premier temps, cette mission a été assurée par Mounir Rekik. Après le départ de ce dernier de la fonction municipale en 2015, il a été remplacé par Rafik Oualha qui lui a succédé dans la gestion du CTC. En outre, l'expert national, Taoufik Megdiche, a assuré la conduite technique du CTC. Il a été assisté par un autre expert "junior".

Dans le cadre de la SDV de Sousse, le BDL a été constitué d'un chef de projet et d'une équipe technique. Le premier a été Khaled Ben Abdesslem, le directeur de la division de la coopération internationale de la municipalité de Sousse. La deuxième a été composée d'experts nationaux qui ont travaillé sous la coordination de Karim Elouardani. Ces derniers ont été encadrés par le soutien intellectuel de l'expert international José María Pascual Esteve.

La création du BDL a été faite à partir de la structure qui a été chargée de l'élaboration de la SDV de Sousse. En effet, la reconduction de la plupart des protagonistes de l'élaboration du processus dans la structure du BDL est frappante. Le chef du projet du BDL a été dans le comité de gestion de la SDV de Sousse. Les membres de l'équipe technique du BDL ont été dans l'équipe technique locale du processus de planification. Le coordinateur de l'équipe du BDL a été le même que celui de l'équipe chargée de l'élaboration de la planification. Enfin, l'expert international impliqué dans le BDL a été celui qui a assuré l'encadrement méthodologique de la SDV de Sousse. D'après le directeur de la division de la coopération internationale de la municipalité de Sousse, la continuité entre les deux structures a été destinée à garantir la continuité du processus. Selon lui :

"On s'était dit il faudrait certainement avoir des outils garantissant un minimum de continuité sans trop non plus innover en termes de contenu. Notre logique c'était dès le départ de transformer l'équipe technique en BDL. Les responsables connaissent les acteurs, connaissent l'historique, la méthodologie, tout ça. Avec ça, qui est la structure la plus à même de faire ce suivi ? Là, puisque le contexte municipal n'a pas bougé, il n'y a pas eu de recrutements considérables, on n'a pas eu un changement en terme de politique, il n'y a pas eu d'élections ni de stabilité, donc on a opté pour la même logique. On a maintenant un certain nombre de projets qui sont concertés. Il faudrait pouvoir mettre en place une structure opérationnelle pour le suivi et qui est une structure

relativement indépendante de la municipalité. Donc c'est la même logique de structure de projet plutôt qu'une structure institutionnellement intégrée dans la municipalité. On a pensé bien sûr, au début, à créer une agence municipale. Mais du point de vue de la législation, aujourd'hui, les agences municipales sont créées pour une prestation du genre collecte de déchets etc. et on ne peut pas tout transformer en agence municipale" (Khaled Ben Abdessalem, entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

Les modalités de l'engagement des membres des deux structures montrent que ces dernières ont été en partie internalisées dans les périmètres des deux municipalités. En effet pour le CTC, seul l'expert national chargé de la conduite technique est resté externe à la municipalité de Sfax. Il a été missionné à travers un contrat de prestation de services et a intervenu dans le CTC tout en poursuivant en parallèle ses autres activités professionnelles. En revanche, la gestion de la structure a été assurée par un membre interne à la municipalité dans la mesure où Mounir Rekik a été un fonctionnaire municipal. Il a intervenu dans le CTC à travers l'exercice de ses fonctions dans la municipalité en alternant entre l'action municipale classique et la gestion du CTC. De son côté, l'expert junior a été internalisé dans la municipalité. Il a été contracté par la municipalité pour exercer une activité à plein temps dans le CTC. Pour le BDL, c'est l'expert international qui est resté externe à la municipalité. De la même manière que Taoufik Megdiche, José María Pascual Esteve a été missionné pour intervenir ponctuellement dans l'encadrement méthodologique. En revanche, pour le chef de projet du DBL, tout comme le directeur de la coopération décentralisée à Sfax, il s'agit d'une internalisation de facto dans la mesure où c'est un fonctionnaire municipal. Ce dernier a intervenu dans le DBL tout en poursuivant en parallèle son activité quotidienne dans l'action municipale. Ensuite, et à l'instar de l'expert junior à Sfax, le mode d'engagement de l'équipe technique du BDL a engendré son internalisation dans la municipalité. En effet, cette équipe a été entièrement dédiée à la structure. Elle a mené ses activités à plein temps et a été hébergée dans la municipalité de Sousse.

3. Les effets du CTC et du BDL : Des transformations des structures organisationnelles mais qui n'ont pas duré

Avec ces internalisations, le CTC et le BDL ont engendré des transformations dans les structures organisationnelles des deux municipalités. D'un côté pour les deux cas, à travers les fonctionnaires municipaux, un premier niveau de transformation a apporté un changement dans le fonctionnement de l'organigramme municipal tout en préservant sa structure initiale déjà en place. En effet, à travers le CTC, d'abord Mounir Rekik et ensuite Rafik Oualha ont assuré une nouvelle fonction tout en poursuivant en parallèle leurs activités dans la direction de la coopération décentralisée. D'un autre côté, à travers le BDL, Khaled Ben Abdessalem a exercé des activités supplémentaires en plus de son rôle classique dans la division de la coopération internationale. En outre, pour les deux cas, à travers les experts internalisés, un deuxième niveau de transformation a doté les organigrammes des deux municipalités de nouvelles entités. A travers l'expert junior, le CTC de Sfax a doté la municipalité d'un nouveau salarié qui a été hébergé par la municipalité pour

mener sa mission. A travers l'équipe technique, le BDL a doté la municipalité d'une nouvelle entité qui a fonctionné comme un dispositif municipal sous la supervision de la division de la coopération internationale.

Par ailleurs, les deux transformations apportées par le CTC et le BDL n'ont pas duré dans le temps. A deux reprises, le fonctionnement du CTC a été arrêté. D'abord, avec la fin du programme USUDS, pour sa première version, et ensuite avec la fin de la convention entre la municipalité et Medcities, pour la deuxième version. Pour le cas de Sousse, l'implication des protagonistes du BDL a été planifiée pour six mois. Avec l'arrivée de cet engagement à échéance en juin 2015, la structure du BDL a disparu. Avec ces arrêts, les acteurs municipaux mobilisés dans les deux structures sont redevenus entièrement dédiés à l'exercice de leurs activités habituelles dans l'action municipale et les experts internalisés ont définitivement quitté leurs postes dans les deux municipalités. Ainsi, l'arrêt des deux structures a, par voie de conséquence, mis fin à la transformation qu'elles ont engendrée dans les structures organisationnelles de deux municipalités.

Pour le cas de Sfax, d'après les acteurs internes au CTC, la pérennité de la structure n'a pas été assurée en raison du fonctionnement municipal déjà en place et du cadre institutionnel dans lequel il se fait.

Pour l'expert chargé de la conduite technique du CTC de Sfax entre 2013 et 2016 :

"le CTC n'a pas très bien fonctionné. Peut être pour des problèmes internes au niveau de la municipalité ça n'a pas bien marché. Le CTC a été destiné à la diffusion des SDV et au suivi des projets financés par Medcities. Ça a été lancé la première fois et il n'a pas très bien marché et il a été relancé une deuxième fois et pareil, ça a été fait dans le cadre d'un projet d'une année. Moi, j'ai suggéré à la municipalité d'en faire une entité stable et pérenne mais dès que le projet se termine, se termine avec lui la structure. Bon, la deuxième fois, ça a mieux fonctionné mais pour la municipalité, on gère ça comme un peu d'argent qui vient de Medcities et, voilà c'est tout, ni plus ni moins" (Taoufik Megdiche, entretiens réalisés le 08/05/2016 et le 15/01/2018).

Le directeur de la coopération décentralisée dans la municipalité de Sfax rajoute que :

"Le centre a connu des difficultés. Il n'est entré en activité qu'en juillet 2015. Après l'évaluation du CTC, lors d'une réunion en février 2016 entre le secrétaire général de Medcities Xavier Tiana, son directeur Oriol Barba et le Président de la délégation spéciale Mabrouk Kossentini, il a été décidé de poursuivre l'activité du CTC dans les années à venir moyennant la modification des modalités de gestion surtout financières pour échapper à

*la lourdeur administrative relative à la comptabilité publique en espérant que ce CTC sera un embryon et qu'il se développe pour devenir une structure stable*⁴¹⁰.

De son côté, pour le cas de Sousse, les propos du coordinateur du BDL pendant que la structure était en pleine activité, révèlent le risque élevé quant à la durabilité du BDL. Selon lui :

"Aujourd'hui, on est en train de mettre en place ces RIS. Aujourd'hui, on a l'embryon d'un BDL, mais il est dans une situation précaire. On ne sait pas si après 6 mois il sera toujours en place ou pas" (Karim Elouardani, entretiens réalisés le 22/04/2015 et le 1er/04/2016).

Le chef de projet du BDL, considère que pour cette situation précaire il s'agissait de maintenir la structure autant que possible et au gré des opportunités jusqu'à ce que se réunissent les conditions favorables pour sa stabilité :

"La réalité municipale n'a pas bougé. Il n'y a pas d'élections ni de recrutement ni de crédibilité suffisante pour pouvoir financer ce type de structure. Donc, avec cette opportunité d'un BDL pour 6 mois, la municipalité a pensé bon que voila on se donne une nouvelle soupape et on reste dans la même dynamique puisque le projet est suffisamment sexy pour attirer des investissements internationaux et donc pourquoi pas. Et d'ici avant la fin du BDL, on réfléchit à sa relance comme on a fait avant la fin de la stratégie. Si les élections municipales auront lieu, peut être le nouveau maire ou la nouvelle équipe municipale se disent là on a quelque chose de performant et pourquoi ne pas la rendre une structure municipale. Peut-être demain, la municipalité va se dire comme je finance 36 millions d'associations et je mets mon argent dans des actions d'entreprises publiques, elle se dit oui je suis en mesure de laisser, par exemple, je dis n'importe quoi, 0.2% de mon budget annuel pour financer 80% du coût du BDL, pourquoi pas" (Khaled Ben Abdessalem, entretiens réalisés le 17/02/2016 et le 02/01/2017).

En les situant dans la place qu'occupent les municipalités tunisiennes dans le contexte politico-institutionnel national nous pouvons apporter une explication à cette précarité du BDL et du CTC. Lorsqu'on a étudié le cadre institutionnel de l'urbanisme tunisien, on a vu à quel point les municipalités tunisiennes sont soumises à la forte tutelle de l'Etat central et qui limite leurs capacités d'actions le tout sur fond de plusieurs décennies de régime autoritaire. Il s'agit donc là d'un climat institutionnel défavorable à des transformations par le bas et où les municipalités tunisiennes seraient capables de mener des initiatives pour se doter de nouveaux dispositifs organisationnels durables. La disparition du BDL à Sousse et du CTC à Sfax semble donc s'inscrire dans ce cadre.

⁴¹⁰ Rafik Oualha. Directeur de la coopération décentralisée dans la municipalité de Sfax. Communication dans le séminaire "Réflexion sur l'évaluation et l'actualisation de la stratégie de développement du Grand Sfax" organisé à l'hôtel Thyna à Sfax le 12 mars 2016 par la municipalité de Sfax en partenariat avec Medcities.

II. Le projet de l'espace citoyen à Jendouba : Redéploiement des fonctionnaires et réorganisation des prestations dans une nouvelle entité municipale

1. L'initiation du projet : L'intérêt de la municipalité de Jendouba pour le programme de la GIZ

L'agence de la coopération allemande, la GIZ, a lancé depuis 2008 le programme "Coopération municipale, Gouvernance locale et participative au Maghreb" (CoMun). Dans la description de l'objectif de ce programme de soutien technique et financier, on peut lire "les communes du Maghreb sont renforcées dans leur rôle d'acteurs du développement durable. Elles exercent leurs fonctions avec toujours plus d'efficacité et d'efficience"⁴¹¹. Pour sa version tunisienne, CoMun s'intitule "Renforcement des structures démocratiques dans les villes en Tunisie". Il est destiné aux municipalités tunisiennes et plus particulièrement celles des régions défavorisées. D'après l'une des protagonistes de ce programme à la GIZ Tunisie, sa mise en œuvre s'inscrit dans le cadre général de la transition politique que connaît la Tunisie depuis le printemps arabe et notamment les nouvelles aspirations de la gouvernance locale formalisées dans la nouvelle constitution promulguée en 2014⁴¹².

La réalisation de CoMun s'appuie sur un ensemble d'axes. L'un de ces derniers est le projet de l'espace citoyen. Ce dernier "vise à restaurer l'image des municipalités aux yeux des citoyens en tant que prestataire de services et à créer un climat de confiance entre commune et citoyen"⁴¹³. En pratique, les espaces citoyens sont des structures qui "offriront des informations et un bouquet complet de services communaux, essentiels aux citoyens"⁴¹⁴.



Source : GIZ Tunisie (2013)

Pour la mise en œuvre de CoMun, la GIZ a établi un partenariat avec la DGCL, le Ministère de l'intérieur, le CFAD et la FNVT pour que ces derniers assurent le relais entre l'agence allemande et les municipalités tunisiennes qui vont bénéficier du programme. Par la suite, la GIZ a organisé une série d'événements de sensibilisation pour diffuser le programme et inciter les municipalités tunisiennes à manifester leurs intérêts

⁴¹¹ www.giz.de

⁴¹² Ikbel Dridi. Urbaniste chez GIZ Tunisie entre 2013 et 2018. Entretien réalisé le 24/11/2017.

⁴¹³ www.co-mun.net

⁴¹⁴ GIZ Tunisie, 2013, Projet "Renforcement des structures démocratiques dans les villes en Tunisie"

pour CoMun⁴¹⁵. Dans le cadre de ces événements, l'agence allemande a organisé, en 2013, un séminaire à Tunis où plusieurs acteurs de villes de l'intérieur du pays ont été invités. Parmi les participants, une délégation de la ville de Jendouba comportant des conseillers municipaux a fait partie des présents. C'est ainsi que la municipalité de Jendouba a manifesté son intérêt pour CoMun. L'un des membres de cette délégation, l'adjoint au maire de l'époque, explique à quel point il a été attiré par les différents axes du programme en général et le projet de l'espace citoyen en particulier :

"on nous a présenté plusieurs possibilités de coopération avec la GIZ. On nous a expliqué les objectifs et à quoi ça répond. Nous étions tous très séduits par le programme. Parmi ces axes, il y avait le projet de l'espace citoyen. C'est ce genre de chose qui nous manque à Jendouba. Tout de suite, on a voulu avoir ce genre de projet chez nous parce qu'il va améliorer beaucoup de choses" (Jawhar Marzouki, entretien réalisé le 27/03/2017).

Ce séminaire a permis de déclencher la coopération entre la GIZ et la municipalité de Jendouba et où l'agence allemande s'est engagée à apporter un soutien technique et financier à la municipalité pour la réalisation de l'espace citoyen⁴¹⁶. Alors que la coopération avec la GIZ est en train de se mettre en place, au même moment, la vision et les axes stratégiques de la SDV de Jendouba venaient d'être finalisés et l'élaboration du plan d'action était sur le point de démarrer. Les conseillers municipaux, membres du comité de pilotage du processus de la planification stratégique, qui étaient présents dans le séminaire de Tunis et qui ont œuvré à ce que la municipalité se lance dans CoMun, ont vu qu'il y a là une opportunité pour insérer le projet de l'espace citoyen dans la planification en cours. Ces conseillers municipaux vont d'un côté s'activer pour concrétiser la coopération avec la GIZ et la réalisation du projet. D'un autre côté, ils vont en parallèle œuvrer à l'appropriation du projet par la SDV de Jendouba en l'inscrivant dans le plan d'action de la planification⁴¹⁷.

2. L'ancrage du projet dans l'action municipale malgré le vide dans la délégation spéciale

Alors qu'en 2014 la délégation spéciale a été dissoute et la SDV de Jendouba a été gelée avant d'être abandonnée, le projet de l'espace citoyen, a quant à lui, poursuivi son chemin sous la supervision du secrétaire général. Dans le montage institutionnel et financier du projet, la partie tunisienne a été chargée de fournir le

⁴¹⁵ Aujourd'hui, dans le cadre de CoMun, la GIZ a mis en œuvre des coopérations avec les municipalités de Ben Guerdane, Djerba Midoune, Gafsa, Gabès, Jendouba, Kasserine, Menzel Bourguiba, Monastir, Sfax, Siliana, Sousse et Tunis. En continuité avec ça, et après le premier espace citoyen installé par l'agence allemande dans la municipalité de Menzel Bourguiba en décembre 2013, le concept fait tache d'huile dans d'autres villes de l'intérieur du pays avec Siliana et Gafsa en 2014, Jendouba et Ben Guerdane en 2015, Beja en 2017. Récemment, le concept arrive au Grand Tunis avec l'ouverture des espaces citoyens à El Mourouj et Danden en 2018. En outre, aujourd'hui force est d'observer l'adoption du concept par d'autres échelles institutionnelles. En décembre 2017, le ministère de l'intérieur a inauguré au sein de son siège à Tunis un Espace Citoyen. Ce projet a été soutenu par des organisations internationales.

⁴¹⁶ Dans le cadre de CoMun, la municipalité de Jendouba a bénéficié également d'un soutien technique et financier de la part de l'agence allemande sur deux autres projets à savoir le projet de plan municipal de gestion des déchets et le projet "les jeunes en CoMun".

⁴¹⁷ Pour nos quatre cas d'étude, on l'a dit dans le chapitre 7, les contenus de la planification ont la particularité de ne pas se limiter à proposer de nouveaux projets. Dans l'élaboration des quatre processus, on procède à l'intégration de projets déjà existants fabriqués dans des échelles institutionnelles en dehors des périmètres de nos quatre planifications du moment que ces projets dégagent des continuités avec les orientations de la planification.

Après cette phase de préparation, au début de l'année 2014, l'exécution du projet a été lancée. Cela concerne d'un côté les travaux d'aménagement et l'installation des équipements de l'espace. Pour cela, la GIZ a mis au point un standard architectural qu'elle a appliqué dans des projets d'espaces citoyens dans d'autres municipalités. En dépit d'une qualité d'accueil et d'un confort de standing élevé, le projet de l'espace citoyen a prévu un aménagement qui rompt avec le structure du guichet qu'utilise la municipalité. Parallèlement aux travaux d'aménagement, a été engagée la formation des fonctionnaires municipaux qui ont été sélectionnés. Pour cela, la GIZ a organisé plusieurs sessions destinées à doter le personnel des compétences nécessaires pour la conduite de leurs nouvelles fonctions.

Après la phase de l'exécution, c'est le 15 avril 2015 que le projet de l'espace citoyen de la municipalité de Jendouba a ouvert ses portes lors d'une cérémonie d'inauguration. Malgré le vide à la tête de la municipalité, le projet a pu aboutir et c'est le secrétaire général qui a représenté la municipalité lors de cette cérémonie au côté du gouverneur de Jendouba et des représentants de la GIZ. Aujourd'hui, cette expérience inédite à Jendouba s'inscrit dans la durabilité. L'espace citoyen fait continuellement l'objet d'une large médiatisation de la part de la GIZ. Considéré par l'agence allemande comme un cas concret de la réussite du programme CoMun, l'espace citoyen a été visité par plusieurs personnalités⁴¹⁸. En outre, l'ancrage de l'espace citoyen dans la municipalité est aujourd'hui accompagné par de nouvelles perspectives de développement. En effet, la GIZ effectue un travail de suivi et d'accompagnement pour renforcer cette structure d'un côté à travers le réseautage des espaces citoyens implantés dans d'autres municipalités tunisiennes et d'un autre côté avec les possibilités de permettre à l'espace citoyen d'offrir des services aux associations locales.

Depuis son lancement, l'espace citoyen est devenu un point d'accès unique largement utilisé par les jendoubiens. Il fonctionne comme une interface entre la municipalité et le citoyen tout en étant transversal à toutes les directions municipales. Dans le fonctionnement classique de la municipalité, le citoyen dépose son dossier directement dans l'entité municipale qui en a la charge. A titre d'exemple le dépôt de dossier de permis de bâtir se fait dans la direction de l'urbanisme. Avec l'espace citoyen, certaines directions municipales ont été libérées de certaines procédures qui ont été regroupées dans le nouveau projet. Désormais, à Jendouba, le dépôt de différents types de dossiers et demandes d'autorisations dont principalement le dossier de permis de bâtir, la demande de raccordement aux réseaux public, les réclamations et les plaintes et les demandes de différents types d'informations s'effectue dans l'espace citoyen. Et c'est ce dernier qui transmet les dossiers aux directions municipales concernées. L'espace citoyen communique également au citoyen le suivi de son dossier et lui transmet le retour de la direction qui en a la charge.

⁴¹⁸ Parmi ces derniers, nous citons la visite de l'ambassadeur de l'Allemagne en février 2016, la visite du directeur de la GIZ Tunisie en janvier 2017 ou encore la visite d'une délégation de la municipalité de Volksbourg en octobre 2017.

Figure 9.18 : L'espace citoyen



Source : Municipalité de Jendouba

3. La transformation de la structure organisationnelle de la municipalité grâce à l'espace citoyen mais dans le cadre général la SDV de Jendouba

Avec cette nouvelle structure, l'espace citoyen est venu transformer la structure organisationnelle de la municipalité de Jendouba. Cette transformation s'est faite à plusieurs niveaux. D'abord, le projet a transformé l'organigramme de la municipalité en le dotant d'une nouvelle entité. Cette dernière fonctionne sous la supervision du secrétaire général. Même si dans la pratique il est particulièrement rattaché à l'unité de l'informatique, à l'instar des directions techniques, administratives, financières, etc. l'espace citoyen est une entité à part entière. Ensuite, l'espace citoyen a transformé l'organisation des moyens humains de la municipalité à travers le redéploiement d'un ensemble de fonctionnaires municipaux. Dans la forme, ces derniers ont préservé leurs statuts et la nature de leurs missions dans la fonction municipale. C'est l'activité exercée par ces fonctionnaires municipaux qui a été transformée puisqu'ils ont quitté leurs fonctions dans les autres directions municipales pour être entièrement affectés à l'espace citoyen. Enfin, au niveau du fonctionnement de la municipalité, l'espace citoyen est venu transformer l'organisation des prestations municipales. Les composantes en relation avec les citoyens de certaines prestations municipales ont été déplacées des directions qui en ont la charge vers l'espace citoyen. A travers le projet, on est passé d'une organisation où certaines directions municipales assuraient séparément la relation avec le citoyen vers une organisation où c'est l'espace citoyen qui assure toutes les relations avec le citoyen pour le compte de ces directions municipales.

Cette transformation de la structure organisationnelle de la municipalité de Jendouba a été certes due au projet de l'espace citoyen mais c'est la SDV de Jendouba qui en a été l'assise. En effet, en articulant le projet de l'espace citoyen dans le processus de planification le deuxième a constitué un cadre général pour le premier⁴¹⁹. La rencontre de l'espace citoyen et le processus de planification sous des aspects communs ont permis cette articulation. D'un côté, l'espace citoyen et la SDV de Jendouba a été portés par les mêmes

⁴¹⁹ Ceci fait écho à l'idée selon laquelle la planification stratégique des villes est un nouvel instrument de planification qui vient englober des modes de faire déjà existants. On l'a déjà évoqué en parlant dans le chapitre 7 de la planification stratégique des villes "versus" les instruments de planification traditionnels existants.

protagonistes. On l'a dit, ce sont des conseillers municipaux qui ont assuré le pilotage du processus de planification qui ont déclenché la coopération entre la municipalité et la GIZ. D'un autre côté, force est de constater les recoupements entre les objectifs de l'espace citoyen, et d'un point de vue plus large les objectifs de CoMun, avec ceux de la SDV de Jendouba. En effet, la philosophie de l'espace citoyen se trouvait particulièrement en continuité avec l'objectif "Assurer une meilleure communication et une meilleure gouvernance" de l'axe stratégique "Gouvernance locale démocratique" de la SDV de Jendouba. C'est ainsi que lors des ateliers participatifs de la SDV de Jendouba, le projet de l'espace citoyen a reçu l'adhésion des participants et notamment celle de fonctionnaires municipaux. Avec cette articulation, le projet de l'espace citoyen n'a pas été une action isolée mais il a été inscrit dans un processus global. Il n'a pas été non plus une injonction de l'agence allemande et ses partenaires de l'Etat central mais il a été adossé à une planification municipale. Ceci a donné une légitimité au projet de l'espace citoyen et a conduit à son appropriation par les décideurs de l'administration municipale. Le secrétaire général de la municipalité, Naceur Bouguerra, incarne cette appropriation. Avec le vide dans la délégation spéciale, c'est lui qui a porté le projet. Sa supervision du chantier de l'espace citoyen et sa mobilisation dans la cérémonie d'inauguration l'illustrent. Ses propos sur l'utilité de ce projet révèlent le degré de son engagement. Selon lui :

"Le citoyen le jour où il se dirige vers la municipalité il est confronté à l'énorme difficulté de trouver le responsable chargé du service qu'il demande (...). Le projet porte une valeur ajoutée certaine dans la mesure où le citoyen qui s'adresse à la municipalité espère répondre à ses besoins dans de bonnes conditions et dans le plus court délai. Le projet est pour nous une occasion en or et une chance pour rompre avec les pratiques antérieures et permettre à chacun d'assumer ses responsabilités envers l'autre. Aujourd'hui, ni la municipalité assure ses devoirs envers le citoyen ni celui-ci ne lui assure les siens"⁴²⁰.

Toutes ces conditions ont constitué un socle assez solide pour la réalisation du projet et son ancrage dans la durée. Et c'est ainsi que la transformation de la structure organisationnelle de la municipalité a pu être concrétisée. Les propos de l'adjoint au maire expliquent à quel point cette articulation avec la SDV de Jendouba a donné une assise au projet. Selon lui :

"C'est vrai que l'espace citoyen n'a pas été l'un des projets qui sont enfants de la stratégie. Le concept a été créé par la GIZ. Et nous, grâce à la stratégie, nous avons capté ce projet et on l'a inscrit dans la stratégie. La stratégie nous a permis en quelque sorte d'avoir une validation partagée de ce projet dans la municipalité. Grâce à la stratégie, nous avons pu arracher ce projet et montrer combien il est utile pour la ville" (Jawhar Marzouki, entretien réalisé le 27/03/2017).

⁴²⁰ Naceur Bouguerra. Secrétaire général de la municipalité de Jendouba. [en ligne], Disponible à l'adresse : https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=983CrUp263U

En lui procurant une légitimité et en entraînant son appropriation par les acteurs municipaux, la SDV de Jendouba a donc constitué un socle pour l'espace citoyen. Avec cette articulation, le processus de planification a donc contribué, à travers le projet de la coopération allemande, à la transformation de la structure organisationnelle de la municipalité de Jendouba.

Par ailleurs, il semble que c'est justement la particularité de cette articulation qui aurait permis la concrétisation de cette transformation. D'un côté, si le projet de l'espace citoyen avait été un pur produit de la SDV de Jendouba, ceci lui aurait procuré une forte légitimité mais en même temps, aurait mis en péril sa réalisation avec l'abandon de la planification. D'un autre côté, si le projet de l'espace citoyen était resté une injonction de la GIZ et ses partenaires de l'Etat central ceci aurait conduit à sa réalisation mais en même temps, aurait affaibli sa durabilité et son ancrage en l'absence de la légitimité et de l'assise qu'offre la planification participative. La transformation de la structure organisationnelle de la municipalité aurait donc été permise grâce au caractère hybride du projet de l'espace citoyen dans la mesure où il a été approprié par les décideurs locaux tout en étant appuyé par la GIZ et ses partenaires étatiques.

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons analysé les effets de nos cas d'étude sur les structures organisationnelles des quatre municipalités à travers des dispositifs créés en lien avec les processus de planification stratégique. Ces dispositifs, rappelons-le, sont ceux chargés de l'élaboration des quatre planifications, le CTC et le BDL qui sont deux dispositifs dont les fonctionnements sont en lien direct avec les processus sfaxien et soussien et l'espace citoyen qui est un dispositif qui a été approprié par la SDV de Jendouba.

Notre analyse nous a permis de montrer qu'à travers tous ces dispositifs, nos quatre cas d'étude ont d'une manière ou d'un autre engendré des transformations dans les structures organisationnelles des quatre municipalités. Dans certaines situations, les structures des organigrammes des municipalités déjà en place ont été préservées et les transformations n'ont concerné que les fonctionnements de ces organigrammes. Cela concerne, on l'a vu, la mobilisation des acteurs municipaux (maires, conseillers et fonctionnaires) dans les dispositifs chargés de l'élaboration des quatre planifications tout en poursuivant en parallèle leurs fonctions dans l'action municipale classique. Dans d'autres situations, les transformations ont aussi bien concerné les structures des organigrammes que leurs fonctionnements. Cela a été réalisé, on l'a vu, à travers l'équipe technique locale de la SDV de Sousse, l'équipe technique du BDL, l'expert "junior" du CTC de Sfax et l'espace citoyen à Jendouba. Tous ces dispositifs ont été de nouvelles entités qui, de par leur internalisation dans les municipalités, ont été greffés dans les organigrammes existants.

Notre travail a également révélé que tous ces dispositifs et les transformations qu'ils ont engendrées ont été à des degrés variés de durabilité. En effet, les transformations des structures organisationnelles des quatre municipalités engendrées par les entités chargées de l'élaboration des quatre planifications, le CTC et le BDL n'ont pas duré dans le temps dans la mesure où ces dispositifs n'ont pas pu se poursuivre dans la durée en

raison des conditions locales propres à chaque cas (arrêt des SDV pour Tunis et Jendouba, montages institutionnels et financiers à durée déterminée pour le CTC et le BDL, etc.). La seule transformation durable a été celle qui a été engendrée par l'espace citoyen de Jendouba dans la mesure où ce dispositif a été pérennisé dans la structure organisationnelle de la municipalité.

Plusieurs raisons expliquent cette distinction de l'espace citoyen de Jendouba comparé aux autres dispositifs. Tout d'abord les liens qu'entretiennent ces nouvelles entités avec les processus de planification stratégique et la place qu'occupent l'Etat central et ses appareils dans ces liens n'ont pas été sans impact sur leurs durabilités. Alors que les autres dispositifs ont plus ou moins été créés dans le cadre des processus de planification stratégique, l'espace citoyen est d'abord né en dehors du processus jendoubien et ce n'est qu'après qu'il a été approprié par la SDV de Jendouba. Les premiers n'ont donc engagé que les municipalités et leurs partenaires internationaux. L'espace citoyen, quant à lui, a mobilisé la DGCL et le Ministère de l'intérieur à côté de la GIZ et la municipalité. L'absence des institutions étatiques dans les autres dispositifs et leurs implications dans l'espace citoyen n'a donc pas été sans impact sur le caractère éphémère des premiers et la pérennité du deuxième quand on sait que l'action municipale tunisienne reste toujours fortement soumise à la tutelle traditionnelle de l'Etat central.

Ensuite, les missions qui ont été assignées à ces entités et les places qu'elles occupent dans les ressources humaines municipales ont eu également des effets sur leurs durabilités. Les entités chargées de l'élaboration des quatre planifications, le CTC et le BDL ont mené des activités étrangères aux compétences des municipalités dans la mesure où, on le sait, la planification stratégique des villes est jusque là un processus de planification inédit dans l'action publique locale. C'est ainsi que ces dispositifs ont dû faire appel à des experts externes aux municipalités qui ont été plus ou moins internalisés et que la faible institutionnalisation des processus de planification stratégique a empêché leur intégration durable dans les organigrammes des municipalités. En revanche, l'espace citoyen de Jendouba n'a fait que réorganiser les activités qui font partie des compétences municipales (dossier de permis de bâtir, la demande de raccordement aux réseaux publics, etc.). Ce dispositif n'a donc pas nécessité la mobilisation de nouvelles compétences externes à la municipalité et il a impliqué des fonctionnaires municipaux déjà en place qui ont été redéployés après avoir été formés sur leurs nouvelles activités.

En dépit de leurs degrés de durabilités, à travers les dispositifs qu'ils créent directement ou indirectement, les quatre processus ont apporté de nouveaux modes de faire notamment dans l'action municipale. En effet, à travers les entités constituant les structures organisationnelles chargées de l'élaboration des quatre processus (comité de pilotage, équipe technique, etc.), les SDV ont apporté de nouvelles possibilités de scènes décisionnelles qui n'existent pas habituellement dans l'action municipale classique en place. A travers ces entités, les quatre processus ont également permis une nouvelle réorganisation des moyens humains des municipalités en déployant les conseillers et les fonctionnaires municipaux dans ces nouveaux dispositifs. En outre, ces nouvelles réorganisations des acteurs municipaux ont engendré, au moins dans les limites du processus et le temps de son déroulement, de nouveaux jeux d'acteurs avec de nouvelles hiérarchies et de

nouveaux rapports institutionnels. Les comités de pilotage constitués par des représentants des ministères sous la présidence du maire en est un exemple dans la mesure où il s'agit d'une structuration qui est à l'inverse des hiérarchies institutionnelles telles qu'elles sont pratiquées dans les modes de faire en place en Tunisie et qui privilégient les structures ministérielles au détriment des structures municipales.

Par ailleurs, il semble que c'est justement grâce à leurs faibles durabilités que les dispositifs issus des quatre processus ont été à l'origine de ces nouveaux modes de faire. En dépit des instabilités et des précarités qu'il entraîne, c'est le caractère provisoire qui semble avoir ouvert la voie à de nouvelles possibilités de l'action municipale. En effet, c'est ce caractère provisoire qui aurait permis "de prendre le risque" et "de s'aventurer" dans de nouveaux modes de faire tout en ayant la possibilité de faire facilement marche arrière et revenir aux pratiques classiques déjà en place.

Chapitre 10 :

Les nouvelles pratiques engendrées par les processus de planification stratégique

Dans ce chapitre, nous allons voir à quel point nos quatre cas d'étude ont engendré des transformations et surtout des diffusions de pratiques. Pour étudier cela, nous avons sélectionné des situations d'action et des modes de faire sur lesquels nos quatre processus ont eu des effets. En continuité, notre analyse sera menée en deux temps.

Dans un premier temps, nous allons étudier comment nos cas de planification stratégique ont été à l'origine de nouvelles pratiques qui ont été utilisées dans d'autres processus. Pour cela nous avons choisi d'étudier deux situations. Dans la première nous analysons la manière avec la quelle ont été menés les Plans annuels d'investissements (PAI) à Sfax, Sousse et Jendouba. Dans la deuxième, nous analysons les modes de procéder qui ont été appliqués dans le montage de certains projets dans la municipalité de Sousse.

Dans un deuxième temps, nous allons analyser le rôle de nos quatre processus dans l'extension de la pratique de la planification stratégique en Tunisie. Pour cela, nous commençons par situer notre analyse dans la place qu'occupe la planification stratégique en Tunisie depuis quelques années. Ensuite, nous allons étudier l'influence de nos quatre processus sur l'action associative. Enfin, nous allons nous attarder sur les effets de nos quatre processus sur le lancement de nouvelles expériences de planification stratégique en Tunisie en effectuant un zoom sur le programme "Madinatouna".

A. Le rôle de nos cas d'étude dans l'utilisation de nouvelles pratiques dans les modes de faire la ville

I. Les effets de la planification stratégique sur la pratique de la participation dans le PAI

Au lendemain du printemps arabe, des initiatives locales de budgets participatifs ont été lancées. En collaboration avec l'ONG tunisienne l'Action Associative et les deux organisations internationales la GIZ et le Fonds européen pour la démocratie, des municipalités ont pris l'initiative de planifier une partie de leurs investissements municipaux en concertation avec les associations locales (La Marsa, Menzel Bourguiba, Tozeur et Gabes en 2014. La Manouba, Sfax, Gafsa et Raoued en 2015. Ben Arous, Le Kef, Sbeitla et Ettadhamen en 2016). C'est dans ce contexte qu'en 2015, le gouvernement tunisien à travers la DGCL⁴²¹ et avec l'appui financier de la Banque Mondiale a lancé la Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale

⁴²¹ En collaboration avec la FNVT, la CPSCL et le CFAD

(PDUGL). Ce programme s'inscrit dans la continuité de la nouvelle constitution de 2014 et plus précisément son chapitre VII consacré au pouvoir local et qui fait mention de la participation citoyenne dans la planification de projets de développement (article 139). En effet, l'une des composantes principales de ce programme a été le renouveau des modalités de financement des investissements municipaux. Désormais, dans le cadre du PDUGL, les municipalités doivent remplir des "Conditions minimales obligatoires" pour bénéficier des subventions étatiques. Cela concerne l'application de la participation citoyenne dans l'élaboration des PAI⁴²². Une structure dédiée, l'Unité de gestion de projet des plans d'investissements communaux participatifs (UGP), a été mise en place pour assister les municipalités dans cette nouvelle démarche. C'est dans ce contexte qu'ont eu lieu les PAI participatifs de 2017 dans les municipalités de Sfax, Sousse et Jendouba⁴²³.

1. La standardisation de la démarche

L'UGP a fixé une démarche à suivre par les municipalités tunisiennes dans l'élaboration des PAI. Tout d'abord, les projets municipaux inscrits dans les PAI ont été classés en projets structurants (équipement municipal d'envergure, etc.), projets administratifs (matériels, engins, etc.) et projets de proximités (éclairage public, routes, gestion de déchets, etc.). C'est cette dernière catégorie de projets qui a été choisie pour faire l'objet de la participation citoyenne. Ensuite cette démarche fait mention que les processus doivent se dérouler entre septembre et décembre 2016. Elle prévoit d'abord des travaux préparatoires. Il s'agit de la création d'un comité du PAI au sein de la municipalité, la réalisation de réunions de sensibilisation avec les associations locales et le personnel municipal, l'élaboration d'une stratégie de communication et la division du territoire municipal en quartiers homogènes. Par la suite, les municipalités sont tenues d'élaborer un diagnostic technique et financier destiné à faire un état des lieux sur l'infrastructure de la ville et les ressources financières de la municipalité. Une fois ce diagnostic est validé par le Conseil municipal, une première réunion publique est à organiser afin de présenter à la population le processus en général et la division du territoire communal en quartiers. Par la suite, des réunions participatives doivent avoir lieu dans chaque quartier dans lequel les participants vont prioriser les projets à réaliser dans leur quartier et au cours desquelles des représentants de quartiers sont élus. Après ça, une deuxième réunion publique destinée à présenter les résultats finaux de la participation est à organiser. Enfin, le PAI 2017 doit être approuvé par le Conseil municipal avant le 31 décembre 2016.

Cet idéaltype montre à quel point le déroulement des PAI Participatifs 2017 a été encadré par l'Etat central. Au niveau de la forme, la quasi uniformité des trois PAI de Sfax, Sousse et Jendouba confirme cette

⁴²² On l'a vu, à partir de 2015 et dans l'attente des élections municipales qui ont eu lieu en mai 2018, les PIC quinquennaux ont été mis de côté et les municipalités tunisiennes ont procédé par des PAI.

⁴²³ En juillet 2015 nous avons assisté à une session de formation organisée par l'UGP – PIC Participatif destiné à former des facilitateurs qui accompagneront les municipalités dans l'élaboration des PAI participatifs. Grâce à ça, nous avons eu l'opportunité de suivre de près les PAI participatifs de 2017 dans les municipalités de Sfax, Sousse et Jendouba (la municipalité de Tunis n'a pas été impliquée dans cette nouvelle démarche). D'un côté, la formation nous a d'abord permis d'avoir une idée claire sur le démarche et de voir de l'intérieur sa fabrique. D'un autre côté, nous nous sommes constitués un réseau de connaissance chez les facilitateurs. Ceux qui ont été impliqués dans les PAI de Sousse, Sfax et Jendouba ont été pour nous de véritables points d'appuis pour suivre in vivo le déroulement des PAI des trois villes.

standardisation de la démarche décidée par l'UGP. En suivant le calendrier fixé, les trois processus se sont déroulés entre septembre et décembre 2016. Ils ont tous respecté l'idéaltype mis au point à l'avance (voir encadré 10.1 ci-après)⁴²⁴.

Encadré 10.1 : Mise en parallèle de la genèse des PAI 2017 de Sfax, Sousse et Jendouba				
		SFAX	SOUSSE	JENDOUBA
Septembre	23-sept	Lancement du processus et création du comité du PAI 2017 au sein de la municipalité		
	27-sept	Division du territoire municipale en 7 quartiers		
Octobre	07-oct			Lancement du processus et création du comité du PAI 2017 au sein de la municipalité
	08-oct	Réunion avec les associations locales		
	11-oct	Rencontre de sensibilisation auprès du personnel municipal		
	12-oct		Lancement du processus et création du comité du PAI 2017 au sein de la municipalité	
	14-oct		Préparation d'une stratégie de communication	
	15-oct		Réunion avec les associations locales	
	17-oct		Préparation d'une stratégie de communication	
	18-oct		Rencontre de sensibilisation auprès du personnel municipal	
	19-oct		Division du territoire	

⁴²⁴ Dans le processus de Jendouba, certaines réunions participatives n'ont pas été programmées. Cela est dû à une adaptation de l'idéaltype mis au point par l'UGP PIC Participatif à la taille réduite de l'enveloppe financière du PAI de Jendouba. Ce point est davantage expliqué dans la suite de notre écrit.

			municipal en 4 et présentation des diagnostics financier et technique	
	27-oct	Préparation d'une stratégie de communication		
Novembre	02-nov	Présentation du diagnostic financier		
	04-nov			Réunion avec les associations locales
	15-nov			Rencontre de sensibilisation auprès du personnel municipal
	16-nov	Présentation du diagnostic technique		
	25-nov			Division du territoire municipal en 5 quartiers et présentation des diagnostics financier et technique
	27-nov			Réunion publique
	30-nov			Approbation du PAI 2017 par le Conseil municipal
Décembre	04-déc	1ère réunion publique	1ère réunion publique	
	06-déc	Réunions participatives des quartiers: Priorisation des projets et élections des représentants des quartiers		
	10-déc		Réunions participatives des quartiers: Priorisation des projets et élections des représentants des quartiers	
	11-déc			
	15-déc			
	17-déc		2ème réunion publique	
	21-déc		Validation du PAI 2017 par les représentants des quartiers	
	22-déc		Approbation du PAI 2017 par le conseil municipal	

28-déc	2ème réunion publique et validation du PAI 2017 par les représentants des quartiers		
30-déc	Approbation du PAI 2017 par le Conseil municipal		
Elaboration : DEROUICHE Belghith			

2. Une participation citoyenne à des degrés variés de concrétisation

Face à cette uniformité des processus du point de vue de la forme, en nous appuyant sur nos observations⁴²⁵, la participation citoyenne dans les trois cas de PAI dégage des variétés de situations du point de vue la concrétisation.

Dans le cas de Jendouba, le processus en général et la participation citoyenne en particulier ont manqué de consistance. En effet, le nombre de projets qui ont été soumis à la participation citoyenne a été très limité. D'après l'un des facilitateurs qui ont accompagné le processus⁴²⁶, dans certains quartiers, la réunion participative n'a même pas eu lieu parce qu'aucun projet n'a été programmé et dans d'autres, la réunion participative s'est limitée au projet d'une rue d'une centaine de mètres de longueur ce qui a engendré une faible participation.

Ce nombre limité de projets qui ont été soumis à la participation citoyenne a été dû à trois raisons liées. Tout d'abord, le budget de la municipalité de Jendouba reste l'un des plus faibles en Tunisie. Ensuite, on l'a dit, le processus n'a pas été appliqué à des PIC quinquennaux mais s'est limité à un plan annuel ce qui a limité l'enveloppe financière destinée à d'investissement et ipso facto le nombre de projets à inscrire dans ce plan. S'ajoute à cela que parmi les trois catégories des projets inscrits dans le plan d'investissement, ce ne sont que les projets dits de proximité qui ont fait l'objet d'une participation citoyenne. Toutes ces conditions ont fait que les nombres de projets qui ont été soumis à la participation citoyenne ont été très limités. Ce qui a relativement orienté le processus.

Pour le cas de Sousse, la participation citoyenne n'a pas pu être généralisée. Que ce soit dans les réunions publiques ou celle des quartiers il y a eu une faible implication de la population. Il semble que cela a été directement lié à la timide campagne de communication. En effet, la municipalité, à travers le comité du PAI, n'a pas eu la capacité de faire la promotion du processus auprès de la population en utilisant un langage simple et accessible à tous.

⁴²⁵ Entre septembre 2016 et décembre 2016, nous avons pu assister à plusieurs réunions qui ont eu lieu dans le cadre des PAI 2017 des trois villes. Les réunions publiques qui ont eu lieu à Jendouba le 27/11/2016, à Sousse le 4/12/2016 et Sfax le 28/12/2016 ont été pour nous l'occasion de faire des entretiens ainsi que des échanges parfois informels avec des protagonistes des PAI.

⁴²⁶ Echange informel réalisé à Jendouba le 27/11/2016.

Sur un autre plan, en raison de certaines contestations des présents, la validation du document final du PAI n'a pas pu se faire lors de la deuxième réunion publique. La municipalité a été amenée à organiser une réunion participative supplémentaire destinée à faire valider le document avant le 31 décembre date à laquelle le Conseil municipal doit approuver le PAI. Cependant, encore une fois, cette réunion supplémentaire n'a pas été concluante et le Conseil municipal a été dans l'obligation d'approuver le PAI alors qu'il n'est toujours pas validé par les représentants des quartiers. Cette validation a été faite après coup lors d'une réunion qui a eu lieu en janvier. Selon l'un des facilitateurs du processus⁴²⁷, c'est le découpage du territoire municipal en quartiers ainsi que l'organisation des réunions participatives des quartiers qui ont été à l'origine de ces lacunes. En effet, le territoire de Sousse n'a été découpé qu'en quatre zones. Il en résulte des zones relativement étendues et hétérogènes. En outre, les réunions des quartiers ont été compressées dans le temps avec quatre réunions en deux jours. Avec ça, une grande partie des présents dans la deuxième réunion publique n'a pas été présente dans les réunions de quartiers et a contesté les résultats de la priorisation des projets.

A la différence des cas de Jendouba et de Sousse, nous avons pu observer à quel point le processus sfaxien en général et la participation citoyenne en particulier ont pu être concrétisés. La municipalité a pu réunir les conditions nécessaires pour la mise en œuvre de la démarche. En effet, les dirigeants de la municipalité ne se sont pas limités à l'application du cadrage défini par l'UGP. Plusieurs initiatives illustrent qu'ils n'ont pas hésité à faire preuve d'imagination pour aller au-delà de la démarche standard.

Tout d'abord, à la différence de Jendouba et Sousse, dès la phase préparatoire, le comité du PAI a disposé d'un bureau dans les locaux de la municipalité ce qui a donné à ce comité une certaine lisibilité dans la structure organisationnelle de la municipalité.

Ensuite, alors qu'à Sousse et Jendouba les réunions avec la société civile ont été dominées par un caractère informatif, à Sfax, le comité du PAI a pu mettre en œuvre lors de sa réunion une véritable collaboration avec les associations locales qui ont joué le rôle de relais de terrain dans les différents quartiers pour l'implication de la population dans le processus. Ceci a été accompagné par une stratégie de communication qui a été à la charge du service municipal de la culture et de l'information. En outre, les dirigeants de la municipalité, avec à leur tête le Président de la délégation spéciale lui-même, se sont relayés les différentes réunions des quartiers avec une présence au tout près des habitants alors qu'à Sousse par exemple la présence du Président de la délégation spéciale s'est limitée aux réunions publiques.

D'après l'un des dirigeants de la municipalité de Sfax, tout ce travail a pu être mené à bien grâce à l'expérience acquise par la municipalité à travers les démarches participatives qu'elle a menées par le passé. Selon lui :

⁴²⁷ Echange informel réalisé à Sousse le 4/12/2016.

"l'organisation de la participation n'est pas étrangère à nous. Nous faisons ça à la municipalité de Sfax depuis plusieurs années que se soit dans la SD du Grand Sfax ou dans notre expérience de budget participatif de l'année dernière" (Echange informel réalisé à Sfax le 28/12/2016).

Toutes ces conditions ont permis une forte mobilisation de la population dans la démarche participative et l'aboutissement du processus. Le document final a été présenté lors de la deuxième réunion publique avant d'être approuvé par le Conseil municipal. En mars 2017, la municipalité a pu entamer la réalisation de certains projets qui ont été choisis par les habitants.

3. Les effets des SDV sur la pratique de la participation

Arrivé à ce stade de notre analyse, nous tenons à préciser que, de prime abord, nos cas de planification stratégique n'ont pas d'effet évident sur les PAI menés à Sfax, Sousse et Jendouba. Pour les trois villes, le déclenchement de la participation citoyenne appliquée dans les SDV et celle mise en œuvre dans les PAI n'ont pas de lien de causalité. La première a été initiée par les municipalité sous les recommandations des organisations internationales alors que la deuxième a été appliquée suite à l'injonction de l'Etat. Ce n'est donc pas parce qu'elles ont adopté une démarche participative dans les processus de planifications stratégiques que les trois municipalités se sont lancées dans une participation citoyenne dans leurs PAI.

Toutefois, d'après certaines sources, le lien de causalité est de tout autre nature et la participation citoyenne appliquée dans les SDV a été indirectement à l'origine de celle qui a été mise en œuvre dans les PAI. Un rapport de Cities Alliance fait mention que c'est sur la base des expériences de planification stratégique menées jusque-là notamment à Sfax et Sousse que l'Etat, à travers l'UGP, a mis en place la nouvelle démarche participative dans les PAI. Le rapport raconte que :

"les villes de Sfax (entre 2007 et 2011) et de Sousse (2012-2014) ont conduit des exercices de planification urbaine stratégique plus probants. En mobilisant une grande diversité d'acteurs à l'échelon local (municipalités, services déconcentrés de l'Etat, associations, etc.), national (Fédération nationale des villes tunisiennes) et international (Cities Alliance et le réseau Medcities en particulier) (...). En dehors de ces deux villes, d'autres expériences plus modestes ont été menées dans des villes plus petites (Siliana, Jendouba, Kasserine, Beja ou encore Le Kef) avec l'appui d'associations professionnelles, d'ONG et de coopérations internationales (Association tunisienne des urbanistes, CILG-VNGi, Coopération française, GIZ, PNUD-ART, etc.). Le travail engagé a pour l'essentiel consisté à organiser la participation de la société civile et ouvrir des cadres de dialogue avec les autorités municipales dans le but de jeter les bases de plans de développement municipaux et/ou de plans d'investissements communaux. Prenant appui sur ces différentes expériences, certains des principaux acteurs impliqués ont commencé à

systematiser les démarches engagées et à échanger sur leurs approches respectives.
L'Unité de gestion de projet – Programmes d'investissements communaux participatifs (UGP – PIC Participatif) mise en place au ministère de l'Intérieur a produit un 'Guide de la participation citoyenne au programme d'investissement communal, ainsi que des guides techniques et financiers, et prépare sur ces bases un Guide de la planification stratégique'⁴²⁸.

Par ailleurs, le cas de Sfax montre que la démarche participative menée dans la planification stratégique a eu aussi des effets indirects sur la concrétisation de la participation citoyenne du PAI. En effet, on l'a vu, grâce à la SD du Grand Sfax la municipalité a pu capitaliser depuis des années un savoir-faire dans la conduite des démarches participatives dans un processus de planification qui lui a permis de réunir les conditions favorables à sa concrétisation dans le PAI. A partir de ça, le fait que Sousse et Jendouba n'ont eu l'occasion de s'y mettre à la participation dans le cadre des SDV que de manière relativement récente a-t-il empêché les deux municipalités d'acquérir une expérience nécessaire à la concrétisation de la participation citoyenne dans leur PAI ?

II. L'application des pratiques utilisées dans la SDV de Sousse dans le montage des projets

Parallèlement à l'élaboration de la SDV de Sousse, la municipalité s'est engagée dans d'autres projets avec le soutien d'organisations internationales. Certaines pratiques qui ont été appliquées dans la planification stratégique ont été réutilisées dans ces projets. Cela concerne les modes avec lesquels ils ont été montés.

Le premier exemple est le projet pilote "Lutte contre l'échec scolaire à l'école Kheireddine Bacha de Sousse" qui a été mené entre 2013 et 2014 avec le soutien de Medcities dans le cadre d'USUDS. Le projet comporte trois volets. Un volet pédagogique avec des cours de soutien aux élèves en difficulté, un volet culturel avec des activités destinées aux enfants et enfin un volet infrastructurel avec la rénovation des locaux de l'école. Le deuxième exemple est celui du projet "Municipalité pour l'articulation et le développement de l'économie locale" (MADEL). Ce projet a été mis en œuvre entre 2013 et 2015 avec le soutien financier de l'organisation internationale Arc Latin. Son objectif a été d'élaborer une démarche de valorisation des produits des terroirs de Sousse. Le troisième projet consiste en la mise en place d'un Observatoire des déplacements urbains au sein de la municipalité de Sousse qui a été lancé en 2013. Ce projet s'inscrit dans le programme Réseau d'action en matière de mobilité urbaine durable (RAMUD) soutenu aussi par Medcities.

Certains aspects des mission d'expertises qui ont été montées dans MADEL et le projet de RAMUD ont été inspirés de l'engagement de l'équipe technique de la SDV de Sousse. Dans les projets sur les produits des

⁴²⁸ Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne, page 13.

terroirs et celui de l'observatoire, l'élaboration des études a été confié à deux expertes. Elle n'a donc pas été complètement externalisée en missionnant un bureau d'étude privé et n'a pas été non plus réalisée en interne par les services municipaux. Elle a été confiée à une entité ad hoc qui a été hébergée par la municipalité. A l'instar de l'équipe technique du processus de planification stratégique, pour mener leurs missions, ces deux expertes ont été contractées par la municipalité et elles ont été complètement dédiées aux projets dans lesquels elles ont travaillé à plein temps. Tout comme les experts de la SDV de Sousse, les deux expertes du projet des terroirs et celui de l'observatoire ont été hébergées par la municipalité en bénéficiant des moyens matériels de l'hôtel de ville sans avoir le statut de fonctionnaires municipales. Toujours comme c'était le cas pour l'équipe technique de la SDV de Sousse, le travail des deux expertes dans les deux projets a été mené sous la gestion d'une entité municipale. Il s'agit de la direction de la coopération internationale pour MADEL et la direction de la circulation pour le projet de RAMUD.

En outre, les modes de faire pour le choix des protagonistes de la conduite des trois projets ont été repris de la SDV de Sousse. Dans le projet pilote, une équipe de jeunes enseignants a été contractée pour se charger du volet pédagogique. Dans MADEL, l'experte engagée est une économiste sans expérience professionnelle dans le domaine du projet. Pour la conduite technique du projet de RAMUD, c'est une détentrice d'un master professionnel en gestion du transport nouvellement diplômée de l'Institut supérieur du transport de Sousse qui a été engagée. Comme ça a été le cas dans la SDV de Sousse, on l'a vu dans le chapitre 4 lorsqu'on a étudié la structure chargée de l'élaboration du processus, c'est donc le profil de nouveaux diplômés qui a été privilégié dans les trois projets et toujours dans le double objectif de contribuer à l'emploi et la capitalisation de compétence professionnelle chez les jeunes.

B. Le rôle de nos quatre cas d'étude dans l'extension de la pratique de la planification stratégique des villes

I. L'intérêt grandissant pour le paradigme de la planification stratégique en Tunisie

Avant d'étudier les deux situations des modes de faire sur lesquelles nos quatre processus ont eu des effets, nous nous arrêtons un instant sur la place qu'occupe la planification stratégique en Tunisie depuis quelques années. En effet, depuis le printemps arabe, force est d'observer l'extension des modes de penser la planification stratégique en Tunisie. En effet, depuis 2011, plusieurs études stratégiques sur les villes et les territoires en Tunisie menées par certaines institutions se sont multipliées (Ben Jelloul, 2017). Parmi ces études, les travaux réalisés par trois acteurs sont assez révélateurs d'un intérêt grandissant pour le paradigme de la planification stratégique en Tunisie.

Le premier exemple est celui de l'Institut Tunisien des Etudes Stratégiques (ITES)⁴²⁹. Ce dernier est depuis peu très actif dans les débats sur la planification stratégique en Tunisie. Il est l'auteur de plusieurs publications

⁴²⁹ Créé en 1993, l'ITES est un établissement public rattaché à la présidence de la république.

qui mettent l'accent sur les démarches stratégiques. En 2014, cet institut a publié "Quelle décentralisation dans une Tunisie reconfigurée ?" et en 2017 "Quelles nouvelles politiques urbaines ?". L'ITES a également organisé en 2016 deux séminaires pour traiter de la question urbaine au regard de l'intérêt des démarches stratégiques. Le premier est "L'avenir des transports publics en Tunisie" qui recommande d'"avoir une vision globale et stratégique de l'aménagement du territoire en Tunisie"⁴³⁰. Le deuxième est "Quelle nouvelle politique de la ville ?" et où dans l'un des ateliers de réflexion qui ont été conduit on parle d'"Appuyer la planification stratégique des villes"⁴³¹.

Le deuxième exemple est celui du ministère du développement et de la coopération internationale (MDCI). Ce ministère est chargé de l'élaboration des plans quinquennaux de développement économique et social. Avec la période transitoire du printemps arabe, le XI^e plan 2010-2014 a été mis de côté et a été remplacé en septembre 2011 par un autre document fondé sur une démarche stratégique. Il s'agit de "Stratégie de développement économique et social 2012-2016 : Axes d'engagement, principes d'action, phases de réalisation et schéma de croissance". Ensuite, en 2012, le MDCI s'est lancé dans une première vague d'élaboration de documents de planification stratégique. Il s'agit des stratégies de développement pour chaque gouvernorat du pays. Récemment, ce ministère, à travers son Commissariat général au développement régional, s'est engagé dans une deuxième vague. En 2017, il a élaboré le document "Etude stratégique pour le développement du gouvernorat de Zaghwan à l'horizon 2030". En 2018, la même démarche a été faite pour les gouvernorats de Bizerte et Mahdia et des appels d'offre ont été lancés pour l'élaboration d'études stratégiques à l'horizon 2030 pour les gouvernorats de Sousse et Manouba.

Le dernier exemple est celui du MEH qui, par l'intermédiaire de sa direction de l'urbanisme, a lancé en mars 2016 les travaux préparatoires pour l'élaboration de l'Etude stratégique de développement Tunis 2050. Le processus concernera le Grand Tunis avec ses quatre gouvernorats. Le suivi de l'étude sera assuré par un comité de pilotage. La conduite technique de processus sera confiée à des bureaux d'études. Dans un premier temps, un concours international sera lancé pour effectuer la première phase du diagnostic et d'évaluation et la deuxième phase de la vision globale et les recommandations d'orientations. Ensuite, suivant la démarche du dialogue compétitif, trois propositions seront sélectionnées et mises en concurrence dans le cadre d'ateliers de réflexion participatifs afin d'aboutir à un document commun de stratégie de développement. Enfin, la dernière phase comportera l'élaboration des termes de référence pour des études spécifiques dans des zones déterminées. Les propos de la directrice de l'urbanisme au MEH révèlent à quel point cette initiative est pour le ministère une manière de se repositionner dans le paysage des processus de planification stratégique des villes engagés jusque là en Tunisie. Selon elle :

"Tunis 2050 et Sfax 2050 ne sont pas les seuls projets envisagés. En dehors de la direction de l'urbanisme, à Nabeul, des autorités locales son en train de travailler sur Nabeul 2050, à Bizerte, ils sont très avancés sur une étude de 2050, à Sousse aussi depuis

⁴³⁰ Institut Tunisien des Etudes Stratégiques (ITES), 2016, L'avenir des transports publics en Tunisie, Rapport de séminaire, page 8.

⁴³¹ Institut Tunisien des Etudes Stratégiques (ITES), 2016, Quelle nouvelle politique de la ville ?, Rapport de séminaire, page 14.

*quelques années, etc. Donc, en fin de compte, les acteurs locaux et la société civile ont devancé l'administration et les professionnels pour engager l'approche prospective. En fin de compte, ce sont eux qui étaient les précurseurs pour l'administration et ils sont demandeurs justement d'une vision d'avenir. Ils sont demandeurs de partager et de créer de manière conjointe le projet de leurs villes*⁴³².

II. Le rôle de nos quatre cas d'étude sur la pratique de la planification stratégique dans le milieu associatif

En Tunisie, depuis la transition politique entamée en 2011, force est d'observer l'engagement de plus en plus croissant de structures associatives locales comme force de proposition dans l'élaboration de planifications prospectives sur les villes dans lesquelles elles sont actives. Ces initiatives sont certes à des degrés variés d'aboutissement. Certaines sont restées au stade d'idées qui circulent sur les réseaux sociaux. D'autres ont réussi à produire de véritables documents de planification. En dépit de ça, ces initiatives dégagent deux traits communs. D'un côté il s'agit dans la plupart des cas d'associations dans des villes secondaires et parfois même dans des petites localités. D'un autre côté, les planifications proposées frappent l'observateur par leurs caractères ambitieux.

Ces caractères s'expliquent par le contexte général du printemps arabe dans lequel est apparu ce mouvement. En effet, l'engouement de ces associations pour la planification de l'avenir de leurs villes traduit une volonté de la société civile de prendre en main l'amélioration du cadre de vie et vient en réaction aux pratiques appliquées par l'autorité publique avant 2011. Il s'agit d'un côté du sur-encadrement de l'action sociale longtemps pratiquée sous le régime de Ben Ali. D'un autre côté, ces réactions sont liées à l'exclusion des villes secondaires et des petites localités du développement socio-économique concentré sur la capitale et quelques autres agglomérations tunisiennes. Par ailleurs, ceci fait écho au contexte égyptien au lendemain de la chute du régime autoritaire de Moubarak en 2011. Le travail de Abd Elrahman et Mahmoud (2014) rend compte des processus de planification stratégique sur la ville du Caire "Egypt 712", "Egypt Vision 2030" et "Development Corridors" initiés par des associations en réaction aux processus de planification "Grand Caire 2050" et "Egypt 2052" élaborés par les autorités publiques.

Par ailleurs, à travers un panel de huit cas (voir figure 10.1 ci-dessous), force est de constater que ces initiatives associatives sont fortement influencées par nos cas d'études. En les regardant de plus près à travers trois angles de vue à savoir le vocabulaire utilisé, les protagonistes qu'ils mobilisent et le contenu de la planification, des degrés variés de filiations se dégagent entre ces planifications proposées par des associations et celles de nos quatre processus.

⁴³² LARBI Raoudha, Directrice de l'urbanisme au MEH 2017, Communication intitulée "Le projet de concours Tunis 2050" dans le séminaire "Demain Tunis, enjeux urbains et initiatives de participation citoyenne" organisé à l'hôtel de ville de Tunis le 22 mars 2017 par l'Association Tunisienne des Urbanistes et la revue Archibat.

Figure 10.1 Panel de huit exemples d'initiatives associatives



Elaboration : DEROUICHE Belghith

1. Des initiatives associatives adoptant le vocabulaire de nos cas d'étude

Ces initiatives associatives utilisent le même vocabulaire adopté dans nos cas d'études. Pour ces derniers, on l'a vu, on parle de "Tunis 2010", "Sfax 2016" ou encore "Sousse 2030". Cette forme de slogan est reprise par plusieurs organisations associatives tant dans les appellations des associations que dans celles des planifications proposées. Bizerte 2050, Ksar Helal 2050, Msaken 2050, Jendouba 2050 ou encore Soukra 2030 en sont des exemples.

En outre, la notion de "stratégie" ou le vocable "SDV" utilisés dans nos cas d'étude sont également repris, parfois littéralement, dans d'autres initiatives associatives. "Stratégie Sfax 2030" en est un exemple. Stratégie de développement de Mahdia 2030 en est un autre. La SDV de Regueb dont le logo est la copie de celui de la SDV de Sousse en est aussi une parfaite illustration.

Figure 10.2 : Le logo de l'initiative de Regueb copié sur celui de la SDV de Sousse



Source : SDV de Regueb

2. Des propositions de planification mobilisant les mêmes protagonistes de nos cas d'étude

En plus de la réutilisation du même vocabulaire, certaines initiatives associatives parmi celles qu'on vient d'évoquer dégagent d'autres formes de filiation avec nos cas d'études. En effet, certaines planifications proposées par les associations remobilisent des protagonistes qui ont été impliqués dans nos cas d'étude. Trois exemples le montrent.

Le premier exemple est l'initiative de Msaken 2050 lancée en 2015 et qui a impliqué, ne serait-ce que ponctuellement, certains intervenants des processus soussien et sfaxien. En 2016, un séminaire a été organisé par l'association, la municipalité de Msaken et Medcities pour explorer l'idée de lancer une SDV sur la base d'une planification prospective proposée par Msaken 2050. Durant ce séminaire, les membres du comité de gestion de la SDV de Sousse, Khaled Ben Abdesslem et Kamilia Hmila⁴³³ ou encore l'un des acteurs principaux

⁴³³ Cette directrice des affaires financières à la municipalité de Sousse est originaire de Msaken.

de la SD du Grand Sfax, Riadh Haj Taieb, on fait des interventions qui n'ont pas été sans effet sur la concrétisation de l'idée.

Un autre exemple est celui de Jendouba 2050. Cette association remobilise l'un des protagonistes de la SDV de Jendouba. En effet, Jawhar Marzouki, lorsqu'il a été le vice président de la délégation spéciale de Jendouba, a été très impliqué dans le processus jendoubien entre 2012 et 2013. Après son départ de la municipalité et l'abandon de la SDV de Jendouba, il a contribué à la création de l'association Jendouba 2050. Selon lui "c'est notre expérience dans la stratégie de Jendouba qui nous a encouragé par la suite à se lancer dans ce travail de l'association"⁴³⁴. Cette association est aujourd'hui très active dans une démarche de planification prospective. Elle a réalisé une mission d'expertise pour l'élaboration d'un programme ambitieux de développement de la région de Jendouba intitulé "La cote du corail Tabarka Jendouba"⁴³⁵. L'association œuvre également à l'adhésion de multiples autres partenaires à ce programme⁴³⁶.

Le dernier exemple est celui de l'initiative "Stratégie Sfax 2030". Cette planification stratégique a été lancée en 2015 par l'Association de Développement Solidaire de Sfax (ADSS) avec l'appui financier de l'organisation allemande Friedrich Ebert Stiftung⁴³⁷. L'implication des protagonistes de nos cas d'étude dans cette initiative associative est marquante. Tout d'abord, le président de l'association et principal initiateur de "Stratégie Sfax 2030" n'est autre que Riadh Haj Taieb qui, on le sait, n'est autre que le directeur général des services techniques à la municipalité de Sfax et l'un des acteurs les plus actifs de la SD du Grand Sfax. Ensuite, l'élaboration de la planification proposée par l'association a remobilisé des protagonistes des processus de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. Les exemples sont multiples. Abdelkader Baouendi qui a mené des missions d'expertise dans la SDV de Tunis et la SD du Grand Sfax 1 a animé, en mars 2015, des ateliers pour l'élaboration de la vision du processus "Stratégie Sfax 2030". Faika Charfi, qui a également intervenu dans la conduite technique de la SD du Grand Sfax, a été l'auteur de plusieurs études produites dans le cadre de "Stratégie Sfax 2030". Sami Yassine Turki qui a été le chef du projet dans la SDV de Jendouba a effectué pour une présentation sur les SDV lors du séminaire "Planification urbaine et développement durable. Sfax à l'horizon 2030" organisé en avril 2015 dans le cadre de l'initiative de l'ADSS en avril 2015. Khaled Ben Abdessalem, qui a été dans le comité de gestion de la SDV de Sousse, a intervenu dans une session de formation organisée en octobre 2015 dans le cadre de "Stratégie Sfax 2030" pour présenter son retour d'expérience dans le processus soussien.

⁴³⁴ Jawhar Marzouki. Vice président de la délégation spéciale de la municipalité de Jendouba entre 2012 et 2013. Entretien réalisé le 27/03/2017.

⁴³⁵ Ce programme comporte des projets d'envergure tels qu'un port en eau profonde, un port de plaisance, un palais de congrès, un centre culturel, un complexe de santé, un parc d'attraction, un téléphérique, etc.

⁴³⁶ En Avril 2017, la convention "Appui et soutien au programme la cote du corail Tabarka Jendouba" a été signé par les représentants locaux des sept organisations nationales de la société civile les plus influentes. Il s'agit de l'UTICA, l'UGTT, l'ordre des architectes, l'ordre des avocats, la ligue des droits de l'Homme, l'UNFT et l'UTAP. L'association ne cesse également de diffuser son programme auprès des autorités publiques. En décembre 2018 l'initiative a été présentée au gouverneur de Jendouba. En juillet 2018, le programme a été discuté avec la ministre du tourisme. En Aout 2018, l'initiative a fait l'objet d'une réunion avec le nouveau Conseil municipal élu.

⁴³⁷ Ce qui d'ailleurs fait écho à la SDV de Jendouba qui a bénéficié de l'appui financier d'une autre organisation allemande, la Hanns Seidel Stiftung.

3. L'influence de nos cas d'étude dans l'initiative de l'ADDS "Stratégie Sfax 2030"

Alors que nos cas d'étude ont privilégiés les échelles spatiales de la ville et de l'agglomération, "Stratégie Sfax 2030" a été une planification à l'échelle du gouvernorat. Là s'arrête la différence entre les deux. En effet, l'implication de certains protagonistes de nos cas d'étude dans l'initiative de l'ADDS n'a pas été sans impact dans l'influence des quatre processus sur la forme du contenu de "Stratégie Sfax 2030" et de la démarche adoptée pour son élaboration. En effet, à l'instar de nos cas d'étude, l'élaboration de "Stratégie Sfax 2030" a démarré par un travail de diagnostic qui a été suivi par la formulation des orientations stratégiques et qui s'est terminé par la définition d'un plan d'actions.

Dans nos cas d'étude, on l'a vu dans le chapitre 5, le contenu de la planification a été structuré en vision, axes stratégiques et plans d'actions. La planification de l'ADSS a aussi été organisée de la même manière. Dans la vision de "Stratégie Sfax 2030", on parle de "Région à rayonnement national et international, garante d'un développement durable équitable"⁴³⁸. De cette vision découlent quatre axes stratégiques. "Sfax, région à développement durable et équitable", "Sfax, région à rayonnement national et international", "Sfax pôle d'activités diversifiées à haute valeur ajoutée" et "Sfax pôle de recherche et développement" (Charfi, 2016). Le plan d'action comporte les projets destinés à mettre en œuvre "Stratégie Sfax 2030" et qui ont été classés en catégories. Parmi ces dernières, la catégorie "Projets stratégiques prioritaires" rappelle bien celle de "Projets structurants" de la SDV de Sousse.

Dans l'élaboration de ce contenu, "Stratégie Sfax 2030" a également adopté des techniques utilisées dans nos cas d'étude. L'analyse FFOM utilisée dans la SDV de Jendouba et l'outil Think Tools appliqué dans la SD du Grand Sfax en sont l'exemple. Enfin, la manière avec laquelle a été pensée la définition de l'horizon de la planification prouve encore plus l'influence de la SD du Grand Sfax sur l'initiative de l'association. On l'a vu en étudiant dans le chapitre 7 les périmètres temporels, l'une des particularités de la SD du Grand Sfax a été la définition d'un horizon de planification calé sur trois plans quinquennaux de développement nationaux. "Stratégie Sfax 2030" reprend la même manière de procéder puisqu'on parle de "plan d'action devant dessiner les grandes orientations de la démarche stratégique à mettre en œuvre au cours des trois prochains exercices de planification nationale : 2016-2020, 2021-2025 et 2026-2030"⁴³⁹.

III. Madinatouna : les effets des quatre processus sur la pratique de la planification stratégique des villes en Tunisie

Le 29 juin 2017, dans l'Hôtel de ville de Tunis⁴⁴⁰, a été célébrée la cérémonie officielle du lancement du programme "Renforcement et diffusion des initiatives de planification urbaine stratégique en Tunisie"

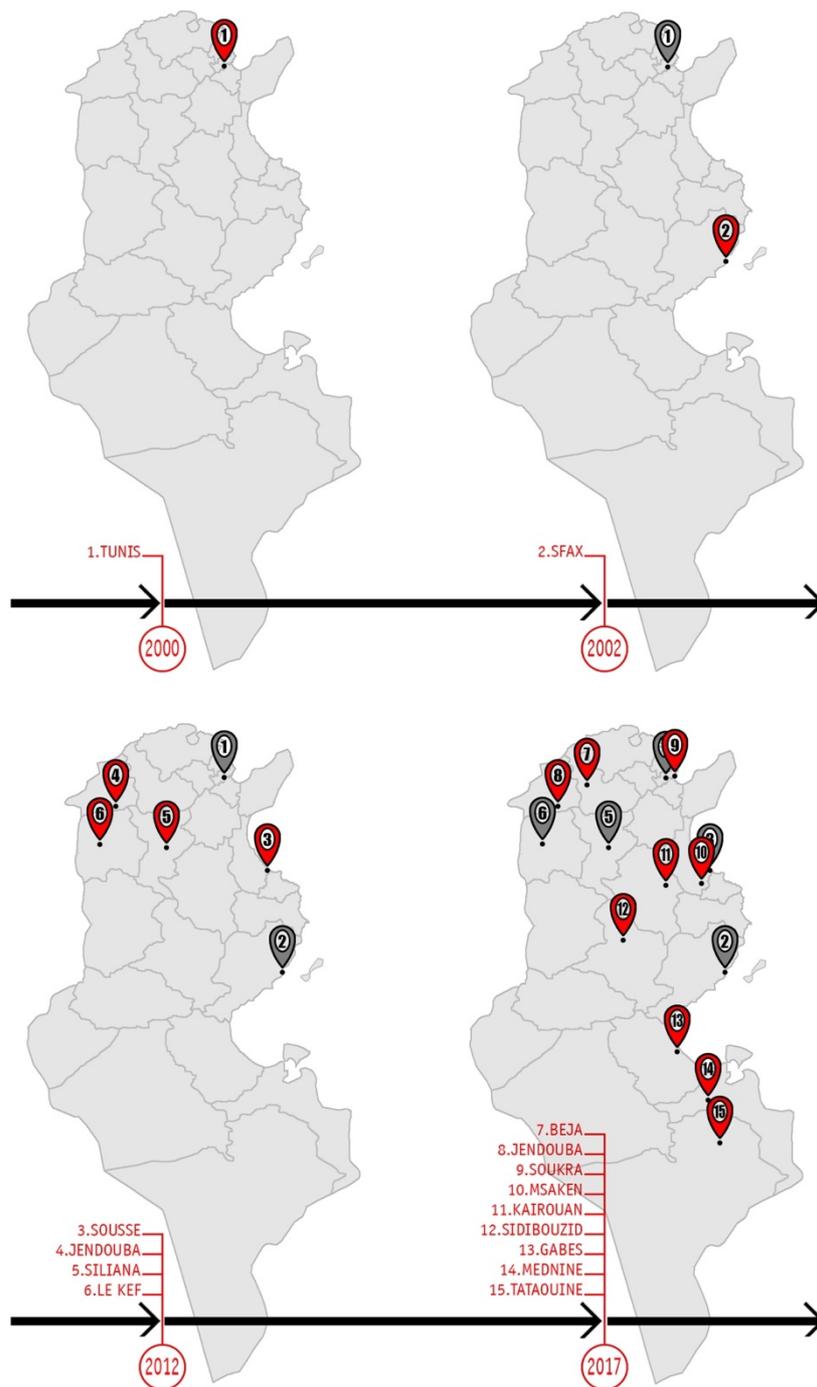
⁴³⁸ CHARFI Faika, 2016, Stratégie Sfax 2030. De la vision stratégique au plan d'action. Rapport final, ADDS et FES, page 39.

⁴³⁹ CHARFI Faika, 2016, Stratégie Sfax 2030. De la vision stratégique au plan d'action. Rapport final, ADDS et FES, page 1.

⁴⁴⁰ Ce lancement officiel a été fait sous le patronage du maire de Tunis. Il est à la fois le Président de la FNVT qui assure la gestion du programme. C'est ce qui explique le choix de l'Hôtel de ville de Tunis pour accueillir la cérémonie.

communément appelé "Madinatouna"⁴⁴¹. Son principal contenu consiste à élaborer neuf SDV dans les villes de Gabès, Kairouan, Sidi Bouzid, Msaken, Tataouine, Mednine, Beja, Soukra et Jendouba⁴⁴².

Figure 10.3 : Cartographie des SDV en Tunisie depuis la SDV de Tunis jusqu'aux SDV de Madinatouna



Elaboration : DEROUICHE Belghith

⁴⁴¹ "Madinatouna" signifie "notre ville" en arabe.

⁴⁴² Le processus jendoubien du programme Madinatouna est en quelque sorte la "SDV de Jendouba 2.0" qui vient succéder à la SDV de Jendouba sur laquelle on s'appuie dans notre thèse.

Alors que jusque là, la Tunisie n'a connu que six expériences, avec Madinatouna on a lancé d'un coup plus de SDV de ce qui a été déjà fait depuis la première expérience de Tunis en 2000 (voir figure 10.3 ci-dessous). A l'évidence, la multiplication des processus de planifications stratégiques en Tunisie se confirme de plus en plus. Après les trois premiers pôles du pays, Tunis, Sfax et Sousse, avec Madinatouna, les SDV continuent à s'étendre aux autres échelles territoriales. D'un côté, à travers Gabès, Kairouan, Sidi Bouzid, Jendouba, Tataouine, Mednine et Beja, l'effet tache d'huile se confirme de plus en plus pour les villes secondaires chef-lieu des gouvernorats de l'intérieur du pays. D'un autre côté, avec Msaken qui fait partie de l'agglomération de Sousse et Soukra située dans la banlieue de Tunis, l'effet tache d'huile atteint pour la première fois non pas les municipalités-centres mais les localités de premières couronnes.

En décortiquant les conditions qui ont conduit à la mise au point de Madinatouna, ses caractéristiques et sa mise en œuvre, des continuités entre ce programme et nos quatre cas d'étude se dégagent. Ces dernières mettent à jour comment nos quatre cas d'étude ont servi de base pour les neuf SDV et révèlent à quel point les expériences de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba ont permis la diffusion de la pratique de la planification stratégique des villes en Tunisie.

1. Les modes d'engagement des partenaires dans Madinatouna

a. Madinatouna : fruit d'un consortium de partenaires internationaux et nationaux

Madinatouna a réuni 22 partenaires directs et indirects. Dans ce programme, sept organisations internationales ont apporté un soutien financier et intellectuel à neuf municipalités tunisiennes. Pour les premiers, véritable protagoniste du processus, il s'agit du SECO et le ministère des Affaires étrangères français à travers Cities Alliance qui ont été à l'origine de l'idée de départ avant qu'elle ne soit concertée avec les autres partenaires. Ensuite d'autres organisations internationales se sont jointes au consortium. Il s'agit de l'agence de coopération allemande (GIZ), le réseau méditerranéen Medcities, l'organisation néerlandaise CILG VNGI et le PNUD. Les municipalités bénéficiaires sont Gabès, Kairouan, Sidi Bouzid, Jendouba, Monastir (remplacé par la suite par Msaken), Tataouine, Mednine, Beja et Soukra. Dans Madinatouna, deux structures associatives nationales assurent le relais institutionnel entre les organisations internationales et les municipalités bénéficiaires. Enfin, l'organisation suédoise SKL International, le ministère tunisien des affaires locales et de l'environnement (MALE), le ministère tunisien du développement et de la coopération internationale (MDCI) et le ministère tunisien de l'équipement et de l'habitat (MEH) sont indirectement impliqués dans le programme.

b. Le "Programme Pays Tunisie" : La réunion de plusieurs organisations dans un cadre commun d'intervention

Les soutiens des organisations impliquées dans Madinatouna a été fait dans le cadre d'un programme commun. Depuis quelques années, Cities Alliance s'est engagée dans un nouveau mode d'action appelé "Programme Pays". Destiné à inscrire dans une cohérence globale les actions menées par ses membres dans un pays bien donné "Les Programmes de Pays de Cities Alliance est une approche programmatique à long terme visant à répondre aux besoins spécifiques d'un pays en matière de développement urbain dans un contexte d'urbanisation rapide et de croissance de la pauvreté urbaine. Il favorise également le développement de villes inclusives. Les Programmes Pays ciblent le gouvernement national, les autorités locales et les communautés en développant deux composantes principales : un cadre pour renforcer la coopération entre les gouvernements nationaux et locaux, une feuille de route pour les activités des membres de Cities Alliance, des investisseurs et des autres partenaires et un financement destiné à compléter les activités des membres et des partenaires de Cities Alliance en comblant les lacunes dans les actions ou les connaissances"⁴⁴³.

Au niveau de la Tunisie, on assiste à un renouveau de l'action de Cities Alliance en continuité avec les changements engendrés par le printemps arabe. D'après une Senior Urban Specialist à Cities Alliance "avec la particularité du contexte tunisien, Cities Alliance souhaite intensifier son action en Tunisie pour appuyer les institutions tunisiennes dans la conduite d'un développement territorial durable et équitable. Nous avons envisagé d'étendre notre programme en accompagnant ces institutions dans le processus de décentralisation et en soutenant les villes dans leurs nouveaux défis puisque nous avons de nouvelles équipes municipales avec les dernières élections"⁴⁴⁴.

C'est ainsi qu'après ceux déjà lancés notamment en Afrique subsaharienne⁴⁴⁵ Cities Alliance a décidé de lancer le premier "Programme Pays" dans la région MENA. L'élaboration "Programme Pays Tunisie" a été lancée en 2016. En faisant le constat de la pluralité des interventions des organisations internationales en Tunisie et le plus souvent de manière séparée, le programme de Cities Alliance vient mettre en place un cadre afin de permettre de coordonner les actions de ses membres en Tunisie. En revenant sur la manière de procéder adoptée, les propos d'un expert de Cities Alliance impliqué dans la conception du "Programme Pays Tunisie" montre la pertinence de cette démarche qui semble inédite en Tunisie :

"Comment j'ai fait ? J'ai vu ce que faisaient les autres bailleurs de fonds, les membres de Cities Alliance. Qu'est-ce que font les autres en matière de développement urbain et est-ce qu'il y a dans ce cadre là des gaps, des choses qui ne sont pas faites et qu'on pourrait faire utilement, qu'on pourrait apporter utilement pour mettre un peu d'huile dans les

⁴⁴³ www.citiesalliance.org (Traduction personnelle du texte original en anglais).

⁴⁴⁴ CAPELLE-MANUEL Sandrine, 25 juin 2018, Expanding the Tunisia Country Programme [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.youtube.com/watch?v=00tgzImd8AQ>. (Traduction personnelle du texte original en anglais).

⁴⁴⁵ Les "Programmes Pays" déjà lancés jusque là par Cities Alliance concernent le Burkina Faso, le Ghana, le Liberia, le Mozambique, l'Uganda et le Vietnam.

rouages pour faire en sorte que ça fonctionne mieux. En favorisant la concertation entre les bailleurs, on a fait une sorte d'état des lieux de ce que faisaient les uns et les autres. On a rencontré un certain nombre de partenaires nationaux, des villes, des ONG, etc. pour voir qu'est-ce qui serait intéressant de faire et dans ce contexte là, on a élaboré un document cadre disant, sur la base de ce premier constat, voilà ce qu'on pourrait faire et on a partagé ça avec l'ensemble des membres de Cities Alliance et l'ensemble des acteurs que nous avons rencontrés là bas et qui ont dit effectivement c'est ce qu'il faut faire, ça c'est intéressant" (Serge Allou, entretien réalisé le 1er/06/2016).

C'est dans ces conditions que la mise au point du "Programme Pays Tunisie" a été concertée entre les différents partenaires qu'on a déjà évoqués. Deux objectifs généraux ont été définis. Pour le premier, il s'agit de "renforcer la concertation entre les acteurs et de favoriser l'articulation de leurs initiatives, à l'appui d'une approche inclusive"⁴⁴⁶. Le second objectif consiste à "renforcer les capacités de planification des villes les moins favorisées, en particulier de l'intérieur, pour leur permettre d'améliorer l'accès aux services, développer le capital humain, attirer des investissements et enclencher une dynamique de croissance équitable sur le moyen et long terme. De ce point de vue, l'objectif est également de renforcer la participation et d'ouvrir des espaces de dialogue entre les habitants et les décideurs afin qu'ils travaillent ensemble à façonner l'avenir de leur ville"⁴⁴⁷.

Pour atteindre ces objectifs, trois axes de travail ont été formulés. Pour le premier il s'agit de "renforcer et diffuser les initiatives de planification urbaine stratégique"⁴⁴⁸. Les auteurs du "Programme Pays Tunisie" mettent l'accent sur la continuité de cet axes avec deux de nos cas d'étude. Dans le document du programme, on peut lire "en s'appuyant sur l'expérience des villes de Sousse et de Sfax, un appui sera apporté à plusieurs villes secondaires pour qu'elles produisent des stratégies de développement urbain"⁴⁴⁹. Pour le deuxième axe, il s'agit de "consolider la participation citoyenne dans la gestion des villes et des collectivités locales"⁴⁵⁰. Enfin, pour le troisième, il s'agit de "contribuer à la réflexion stratégique et produire des références pour l'action sur les villes et le développement urbain"⁴⁵¹. C'est dans le cadre du premier axe du "Programme Pays Tunisie" que s'inscrit le projet Madinatouna. "Le travail développé sur cet axe aura trois principales composantes : 1. La réalisation de stratégies de développement urbain dans 6 à 8 villes du pays, pour l'essentiel de l'intérieur ; 2. L'échange entre les expériences et la formation des acteurs locaux afin de développer une communauté de

⁴⁴⁶ Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne, page 12.

⁴⁴⁷ Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne, page 13.

⁴⁴⁸ Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne, page 16.

⁴⁴⁹ Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne, page 10.

⁴⁵⁰ Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne, page 17.

⁴⁵¹ Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne, page 17.

pratiques ; 3. La production de références, la communication et la sensibilisation autour de ces expériences dans la perspective d'alimenter le débat public et de promouvoir le développement de la planification stratégique participative à l'échelle nationale"⁴⁵².

c. L'articulation avec des programmes déjà en place entraînant une cascade de partenaires "de fait"

Outre leurs implications directes dans le "Programme Pays Tunisie", l'engagement de certains partenaires dans Madinatouna a été fait à travers certains de leurs programmes déjà en place et qui ont été articulés avec Madinatouna. Cette situation s'illustre principalement à travers les organisations internationales⁴⁵³. C'est le cas pour le PNUD avec son programme "Appui au développement local intégré et durable" (ADL) qui a été mis en œuvre entre 2015 et 2018 et la GIZ avec son programme "Coopération Municipale" (CoMun) qui a été mené entre 2008 et 2018⁴⁵⁴. Cette articulation trouve son sens dans les continuités entre les objectifs de ces programmes avec ceux de Madinatouna. En effet, tout comme Madinatouna et d'un point de vue plus large le "Programme Pays Tunisie", l'ADL et CoMun se focalisent sur l'action municipale tunisienne avec comme toile de fond les changements politiques et institutionnels engendrés par le printemps arabe. En effet, le programme du PNUD "vise à appuyer le Gouvernement tunisien dans le développement et l'opérationnalisation de sa politique de décentralisation et de gouvernance locale démocratique (..). De même, le programme vise à appuyer les collectivités locales dans leurs efforts d'engager un processus de développement économique et social durable et intégré"⁴⁵⁵. De son côté, le programme de l'organisation allemande "a pour objectif global de soutenir le processus démocratique de transformation en Tunisie en renforçant la "démocratie par le bas". La participation des citoyens au développement urbain de la ville ainsi que l'autonomie des administrations locales sont au cœur de la coopération"⁴⁵⁶.

C'est à travers cette articulation qu'une véritable cascade de partenaires se sont retrouvés indirectement impliqués dans Madinatouna. C'est d'abord le cas des ministères tunisiens. En effet, le programme ADL a été mis en œuvre en collaboration avec le MDCI. CoMun, quant à lui, a été réalisé en collaboration avec le MALE. En articulant l'ADL et CoMun avec le programme des neuf SDV, le MDCI et le MALE se sont retrouvés de facto intégrés dans le partenariat de Madinatouna. En outre, la cascade de partenaires s'illustre également à travers le cas de la SKL international. Cette organisation suédoise a collaboré avec le MALE dans le "Programme de gouvernance locale en Tunisie" qui a été mené en deux temps d'abord entre 2013 et 2014 et ensuite entre 2015 et 2017. "Le projet a pour objectif général de renforcer le gouvernement national tunisien et de permettre aux initiateurs des réformes des pays en transition de la région MENA de prendre en compte les

⁴⁵² Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne, page 16.

⁴⁵³ Il semble que Madinatouna a également été articulé avec le programme national de ville durable 2050 du MALE. Nous n'avons pas réussi à récolter les informations nécessaires sur ce programme afin de à confirmer cette idée.

⁴⁵⁴ De par son envergure, la GIZ a créé un dispositif relativement indépendant pour se chargé de CoMun. L'organisation internationale a mis en place une antenne détachée de son siège principal en Tunisie et qui a été hébergé dans les locaux de la FNVT.

⁴⁵⁵ info.undp.org

⁴⁵⁶ GIZ Tunisie, 2013, Projet "Renforcement des structures démocratiques dans les villes en Tunisie".

enseignements tirés des expériences de décentralisation menées par la Tunisie et d'autres pays"⁴⁵⁷. C'est grâce à cette collaboration que le MALE a "attiré" avec lui SKL international dans Madinatouna d'autant plus que les objectifs du programme suédois, à l'instar de ceux de l'ADL et de CoMun qu'on vient d'évoquer, sont en parfaite adéquation avec ceux du programme des neuf SDV.

d. L'intégration des opportunités locales émanant des municipalités

Dans Madinatouna, force est d'observer que les initiations des neuf SDV n'ont pas été toutes issues du "Programme Pays Tunisie". En effet, dans le panel des SDV de Madinatouna, les initiations des SDV de Soukra et celle de Msaken ont été à l'origine issues d'une demande municipale naissant à l'échelle locale qui a été intégrée à posteriori dans Madinatouna.

Pour le cas de Soukra, durant l'élaboration du "Programme Pays Tunisie" sur la période de 2016-2017, le panel de départ de Madinatouna n'a comporté que huit villes. Ce n'est que quelques mois avant la célébration de la cérémonie officielle du lancement du programme en juin 2017 que la municipalité de Soukra a été intégrée dans le partenariat pour devenir la neuvième ville qui va bénéficier d'un soutien destiné à l'élaboration d'une SDV. En revenant sur les conditions de l'intégration de Soukra dans Madinatouna, les propos de la directrice de l'urbanisme de la municipalité montrent que c'est une demande municipale qui a été à l'origine de cette intégration :

"Pendant la préparation de Madinatouna, j'ai assisté à une formation sur les SDV organisée par les partenaires internationaux et destinée aux fonctionnaires municipaux. C'est comme ça que j'ai pris connaissance du programme. C'était très intéressant et je me suis dit pourquoi ne pas faire la même chose dans ma municipalité. J'ai proposé ça d'abord aux représentants des organisations internationales qui étaient là pendant la formation. Ensuite j'en ai discuté ça avec le Président de la délégation spéciale et le secrétaire générale qui ont tout de suite accepté. Et c'est comme ça qu'on a été inscrit dans Madinatouna. C'est le PNUD qui nous a pris en charge" (Lobna Jarraya. Directrice de l'urbanisme à la municipalité de Soukra. Communication lors d'une réunion à l'Université Tunis Carthage le 09/01/2018⁴⁵⁸).

Si l'intégration postérieure de Soukra dans Madinatouna est survenue pendant l'élaboration du programme, celle de Msaken est encore plus évidente dans la mesure où elle est survenue alors que le programme a déjà été mis en œuvre. C'est la ville de Monastir qui a fait partie du panel de départ de Madinatouna. Après le lancement officiel du programme en juin 2017, pendant les premiers mois de l'élaboration, la SDV de Monastir

⁴⁵⁷ sklinternational.se (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

⁴⁵⁸ L'Université Tunis Carthage, située à Soukra et où j'occupe le poste d'enseignant permanent, a été sollicitée par la municipalité de Soukra pour assister à une conférence sur la SDV de Soukra en janvier 2018. C'est dans la continuité de cette conférence qu'a eu lieu, quelques jours après, la réunion du 09 janvier afin d'explorer des pistes de collaboration entre l'Université et la municipalité et dont la SDV de Soukra en est une.

n'a pas réussi à décoller et aucun avancement significatif n'a été fait. D'après une urbaniste chez GIZ Tunisie, qui est l'organisation internationale chargée d'accompagner la municipalité, ce retard a été dû à l'absence d'un portage de la part du président de la délégation spéciale de l'époque :

"Dès le départ, le Président de la délégation spéciale n'a pas vraiment assisté aux réunions. Il est venu une seule fois lorsqu'on a insisté mais il n'est resté que cinq minutes. Il pense que la SDV sera une étude de tiroir comme les autres alors qu'on lui a expliqué l'intérêt du processus mais apparemment il n'était pas convaincu. On s'était dit que ce n'est pas grave, on va commencer et convaincre le Président de la délégation spéciale de l'intérêt de la SDV au fur et à mesure de l'avancement du processus. Sachant que les services techniques de la municipalité étaient convaincus du processus parce qu'ils ont saisi l'intérêt de cet outil de planification mais ce n'était pas le cas pour le Président de la délégation spéciale. Pour nous, la chose la plus importante c'est le portage, s'il n'y a pas de portage, on ne peut pas avancer. Par la suite, lorsqu'on a décidé de faire le lancement de la SDV de Monastir le 9 octobre 2018, on a tout préparé mais la veille du lancement, lorsqu'on a contacté la municipalité pour voir si tout va bien, on nous a dit que le lancement n'aura pas lieu et que le Président de la délégation spéciale n'a pas signé les invitations. Et donc du 9 octobre jusqu'aujourd'hui (24 novembre), il n'y a pas eu de réponse" (Ikbel Dridi, entretien réalisé le 24/11/2017).

C'est dans ces conditions que la SDV de Monastir a été abandonnée et c'est la ville de Msaken qui l'a remplacée en décembre 2018 c'est-à-dire six mois après le lancement du programme. Plusieurs conditions ont été réunies à Msaken et ont fait de ce remplacement une opportunité qui a été saisie par les protagonistes de Madinatouna. En 2015, à Msaken, une association locale, Msaken 2050, a mené une réflexion sur une planification prospective de la ville et a élaboré un diagnostic. Plus tard, ce travail a été repéré par Medcities à travers son CTC de Sfax qui a organisé en mars 2016 une journée de sensibilisation sur la planification stratégique des villes et qui a réuni, entre autre, la municipalité et l'association Msaken 2050. Par la suite, dès qu'ils ont été informés de l'abandon de la SDV de Monastir, les acteurs locaux de Msaken, avec à leur tête la municipalité et l'association, se sont activés pour demander à être intégrés dans Madinatouna. Les partenaires internationaux ont profité de cette occasion pour remplacer la SDV de Monastir par celle de Msaken. En dépit de l'intérêt des acteurs locaux déjà en place, ce remplacement a été encouragé par deux autres conditions. La première a été en rapport avec le calendrier. En effet, bien qu'elle ait été lancée plusieurs mois après le démarrage de Madinatouna, la SDV de Msaken ne devait pas partir de zéro dans la mesure où le travail de diagnostic déjà élaboré par l'association a été exploité dans la SDV de Msaken ce qui a permis de limiter les retards dans le processus. La deuxième condition est d'ordre logistique. Avec l'abandon de Monastir et l'intégration de Msaken, les partenaires de Madinatouna n'étaient pas dans l'obligation de dissoudre l'équipe technique constituée à Monastir et d'en créer une autre à Msaken. La proximité entre les deux villes distantes, d'environ 20 km, a permis de garder la même équipe et de la transférer de Monastir à Msaken.

2. Madinatouna : un montage qui met en cohérence les différentes contributions

a. L'articulation des différents apports financiers

Le financement de Madinatouna a été principalement assuré par les organisations internationales. Selon l'un des partenaire internationaux⁴⁵⁹, Le budget du programme est de l'ordre de 1.345.000 dollars américains à hauteur de 849.000 par le SECO et le ministère des Affaires étrangères français à travers Cities Alliance, la GIZ par 250.000, le PNUD par 100.000 et les municipalités tunisiennes par 146.000⁴⁶⁰. Deux circuits de financement ont été mis en place.

Dans le premier circuit à travers "un accord unique de subvention"⁴⁶¹ il a été prévu que toutes les contributions financières internationales transitent par la FNVT avant d'être déboursées dans les dépenses du programme. Cette modalité a été appliquée pour les apports financiers de Cities Alliance et ceux du PNUD. La GIZ, quant à elle, a été dans l'impossibilité de s'appuyer sur la FNVT. L'organisation allemande est déjà engagée depuis 2013 dans une coopération de financement avec la FNVT dans le cadre de CoMun et, pour des logiques internes, elle a été incapable de mettre en place une deuxième coopération de financement avec la même structure.

C'est pour cette raison qu'un deuxième circuit financier a été mis en place dans Madinatouna et où la contribution financière de la GIZ transite par l'ATU avant d'être déboursée dans les dépenses du programme. La première ligne de financement a été destinée aux SDV de Gabès, Kairouan, Sidi Bouzid, Tataouine, Mednine, Beja et Soukra. La deuxième ligne a été destinée aux SDV de Jendouba et de Msaken.

Par ailleurs, les partenaires internationaux ont prévu un budget destiné à la mise en œuvre des neuf SDV. C'est d'abord la GIZ qui a été à l'origine de l'initiative. L'organisation allemande a réservé 125.000 dollars américains. Par la suite, Cities Alliance a pu apporter 500.000 dollars américains. Les fonds seront utilisés pour la réalisation de certains projets issus des SDV. Les protagonistes de Madinatouna parlent de projets "Quick Win" destinés à mettre sur les rails la mise en œuvre des SDV.

b. Une complémentarité dans la répartition des tâches

La structure organisationnelle chargée de la mise en œuvre de Madinatouna a été déployée à deux niveaux. En effet, nous avons une structure commune à l'ensemble du programme dans laquelle s'inscrivent les neuf structures propres à chaque SDV.

⁴⁵⁹ www.medicities.org

⁴⁶⁰ Il est très probable que la contribution des municipalités tunisiennes ait été apportée en nature. Cette contribution correspondrait à la valeur du temps de travail du personnel municipal qui est mobilisé dans le programme. Ce procédé est largement appliqué par les municipalités dans des projets appuyés par des organisations internationales.

⁴⁶¹ Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne, page 20.

- Une structure organisationnelle d'ensemble...

Pour la structure d'ensemble, une répartition des tâches a été mise en place entre les différents partenaires internationaux. Chaque organisation a pris en charge les volets dont elle est la plus compétente et les échelles de terrains qu'elle connaît le plus.

La répartition de la mise au point et la mise en œuvre

La mise en œuvre de Madinatouna, à l'échelle du terrain tunisien, a été assurée par quatre organisations à savoir le CILG VNGI, Medcities, la GIZ et le PNUD. La contribution de Cities Alliance est restée plus en amont du programme et s'est limitée à la mise au point du "Programme Pays Tunisie" et à un apport financier. A l'origine de cette répartition, le fait que Cities Alliance n'ait pas le même rapport avec le terrain tunisien que les quatre autres organisations. En effet, contrairement aux autres, Cities Alliance ne dispose pas d'une présence permanente en Tunisie alors que le CILG VNGI, la GIZ et le PNUD y possèdent des bureaux et Medcities peut s'appuyer sur son CTC à Sfax.

La répartition des activités transversales

Dans la mise en œuvre de Madinatouna chacune des quatre organisations a pris en charge les activités transversales dont elle est la plus à même de s'en occuper. C'est ainsi que CILG VNGI a été chargé de la communication de Madinatouna et de la capitalisation de l'expérience dans le programme. Medcities a fourni la méthodologie de la planification. Cette organisation a été la plus à même de prendre en charge cet aspect. En effet, ce réseau de villes méditerranéennes est l'une des organisations internationales les plus avancées dans la mise au point de cadres normatifs sur l'élaboration des SDV. La GIZ a été chargée d'apporter les formations nécessaires aux acteurs impliqués dans Madinatouna. En effet, l'organisation allemande est déjà fortement active dans des programmes de renforcement de compétences. Enfin, le PNUD a été chargé de la coordination globale de Madinatouna. L'organisation onusienne joue le rôle de chef de file du programme. Dans cette structure d'ensemble, la FNVT assure la gestion administrative du programme.

Pour mener leurs activités, chaque organisation internationale a missionné de son côté un ou deux experts. L'organisation néerlandaise a mobilisé sa "Senior advisor" Henda Gafsi. Khaled Ben Abdesslem et Karim El Ouardani ont été engagés par Medcities⁴⁶². La GIZ a mobilisé Ikbel Dridi qui est l'une des expertes de CoMun. Le PNUD a mis à la disposition de Madinatouna Leonor López Vega qui est la "Conseillère Technique Principale"

⁴⁶² Khaled Ben Abdesslem et Karim El Ouardani, on le sait, ont été impliqués dans le SDV de Sousse. Le premier a été chargé de la gestion du processus en tant que directeur de la coopération internationale dans la municipalité de Sousse. Le second a été contracté pour assurer la coordination de l'équipe technique.

du programme "Appui au Développement Local". L'organisation onusienne a également engagé Fethi Mansouri pour coordonner la conduite technique des neuf SDV.⁴⁶³ Ce sont les véritable "architecte" de Madinatouna.

La répartition des terrains d'application

En plus des activités transversales, chaque organisation a pris en charge l'accompagnement technique de deux ou trois SDV. C'est ainsi que CILG VNGI a été chargé du suivi des SDV de Beja et de Sidi Bouzid. Medcities assure le suivi des SDV de Kairouan et de Gabes. La GIZ accompagne les SDV de Jendouba et d'abord celle de Monastir et ensuite celle de Msaken. Dans cet accompagnement, l'organisation allemande a sollicité l'assistance technique de l'ATU afin de bénéficier de l'expérience de l'association pour ce qui est du terrain jendoubien d'autant plus que de la même manière que l'antenne de la GIZ chargée de CoMun, l'association est hébergée dans les locaux de la FNVT. C'est ainsi que l'ATU a missionné l'urbaniste Rafika Adhadhi qui a été impliquée à travers l'association dans l'élaboration de la SDV de Jendouba qui fait partie de nos cas d'étude⁴⁶⁴. Enfin, le PNUD s'est chargé au départ du suivi des SDV de Tataouine et de Mednine avant de prendre aussi en charge celle de Soukra.

Dans la répartition des villes entre le CILG VNGI, Medcities, la GIZ et le PNUD, chaque organisation a pris en charge les villes qu'elle a proposé d'inscrire dans le panel de Madinatouna. En effet, avant qu'elle soit concertée avec tous les partenaires dans le cadre de l'élaboration du "Programme Pays Tunisie" ce sont les quatre organisations internationales qui ont proposé les huit villes de départ choisies dans le panel de Madinatouna. Dans ces choix, chaque organisation a proposé deux villes avec lesquelles elle a déjà coopéré de façon à bénéficier de sa connaissance du terrain, tirer profit de ses activités passées et s'inscrire dans la continuité de son mode d'action.

Pour Medcities, les villes de Kairouan et de Gabès font déjà partie du réseau. A travers son CTC de Sfax, Medcities a mené dans ces villes, sur la période 2015-2016, des rencontres pour susciter l'intérêt des acteurs locaux à la planification stratégique des villes. En outre, Medcities a déjà collaboré avec la municipalité de Kairouan en 2015 dans le cadre du projet "GeDe-Tun : Renforcement des gouvernements locaux de la Tunisie dans la gestion de déchets".

Encadré 10.2 : Missions du CTC Sfax pour les membres tunisiens de Medcities

Le Centre de transfert de connaissances de Medcities à Sfax a lancé une série de visites dans les villes tunisiennes membres du réseau afin d'échanger avec les représentants politiques sur les priorités et les besoins de leurs villes. Le but des visites est d'identifier les projets de développement urbain possibles et les

⁴⁶³ Fethi Mansouri est un économiste et urbaniste. C'est un expert fortement expérimenté dans le mode de faire l'urbain en Tunisie. Grâce à une carrière de plus d'une décennie à la direction de l'ARRU, il a acquis une très forte connaissance tant du fonctionnement des institutions publiques que des pratiques de terrains.

⁴⁶⁴ On l'a dit lorsqu'on a étudié dans le chapitre 7 l'implication des universitaires dans le processus jendoubien.

opportunités de collaboration dans le cadre du réseau Medcities en mettant à la disposition des villes la structure du CTC. En décembre, les villes de Gabès, Nabeul, Tunis et Monastir ont été visitées. Des synergies et des collaborations possibles ont été identifiées avec certaines d'entre elles et seront lancées le moment venu.

Source www.medcities.org (Traduction personnelle du texte originel en anglais).

Encadré 10.3 : Planification stratégique urbaine : séminaires de réflexion célébrés à Kairouan et Msaken

Le mardi 22 mars et le samedi 26 mars 2016, deux journées de sensibilisation ont eu lieu, à la ville de Kairouan et à la ville de M'saken respectivement, pour instaurer un système de planification stratégique, organisées par le CTC de Sfax lié à MedCités en partenariat avec les communes (...). À Kairouan, des recommandations issues de cette journée ont été évoquées comportant essentiellement la nécessité de propager cette expérience pour les petites communes de la région; d'adopter une approche participative entre la municipalité, les administrations et la société civile ; d'accélérer l'instauration de la loi de partenariat entre les secteurs public et privé (3P) pour promouvoir le développement de la ville et enfin d'accélérer l'identification des groupes de travail sectoriels et se lancer dans la réalisation d'un plan de développement stratégique pour la municipalité de Kairouan (...). Des opportunités ont été évoquées pour une meilleure coordination avec MedCités pour apporter son expérience et son soutien dans le domaine de la planification stratégique durable.

Source www.medcities.org

Pour le PNUD, l'organisation onusienne est particulièrement active depuis quelques années dans le sud tunisien. Pour cette organisation, les régions de Médnine et de Tatatouine font partie des terrains d'intervention les plus privilégiés en Tunisie. A titre d'exemple, le PNUD a mené dans ces deux régions le projet "Appui au relèvement économique, au développement du secteur privé et à la cohésion sociale pour une croissance inclusive en Tunisie" entre 2012 et 2013 et le projet "Création accélérée d'emplois et soutien à l'entrepreneuriat" entre 2014 et 2015.

Pour la GIZ, le choix de Monastir (avant qu'elle ne soit remplacée par Msaken) et Jendouba a été fait dans le but de tirer profit des actions menées par l'organisation allemande dans ces deux municipalités. D'après une experte de l'organisation allemande :

"Nous, à la GIZ, on travaille beaucoup sur le renforcement des capacités de municipalités et pour le choix de départ c'est que dans ces municipalités il y a déjà un potentiel que nous avons bâti et sur lequel on peut s'appuyer et qu'il y a déjà un savoir-faire auquel on a contribué depuis quelques années (...). On a recensé toutes les activités de la GIZ, on a regardé "la carte" de toutes nos activités et on a vu quelles sont les municipalités où on a

contribué le plus dans le renforcement des capacités et on a trouvé que c'est Monastir et Jendouba qu'on a appuyé le plus" (Ikbel Dridi, entretien réalisé le 24/11/2017).

En effet, le personnel de ces deux municipalités a bénéficié de plusieurs formations organisées par la GIZ. A titre d'exemple, Aida Ghazouani et Anis Ben Frajd, qui travaillent respectivement dans les directions de l'urbanisme de la municipalité de Monastir et celle de Jendouba ont participé en 2013 au programme "Baladiya" qui est une formation de plusieurs semaines destinées à renforcer les compétences des fonctionnaires municipaux et organisée dans le cadre du programme CoMun de la GIZ. Ces deux responsables municipaux ont été impliqués dans Madinatouna pour assurer la conduite technique des SDV de Monastir et Jendouba⁴⁶⁵.

Pour le CILG VNGI, la cartographie de ses partenariats avec les municipalités tunisiennes dégage une forte présence de Beja et de Sidi Bouzid. Ces deux villes ont bénéficié de deux programmes de l'organisation néerlandaise. Il s'agit du Programme pour le développement économique local et la création d'emploi et le Programme d'appui à la gouvernance urbaine démocratique et au développement Économique Local. Le CILG VNGI a mené plusieurs projets dans dans la ville de Béja destinés à l'élaboration de Chartes et de Stratégie⁴⁶⁶.

- ... chapeautant des structures organisationnelles propres à chaque SDV

Dans les neuf municipalités, neuf structures organisationnelles ont été mises en place pour se charger de l'élaboration de la SDV. Organisées presque de la même manière dans les neuf cas, ces structures ont été constituées chacune de quatre entités principales dont chacune a mobilisé une catégorie d'acteurs et que nous allons décortiquer selon une approche par idéaltype.

Les noyaux durs de ces structures sont les équipes techniques dont les quelles ont été missionné des experts. Composés chacune de quatre experts dans les domaines de l'urbanisme, l'économie, l'environnement et la société, ces équipes ont été chargé de la conduite technique du processus. Dans la mesure où les municipalités tunisiennes souffrent d'un déficit en ressources humaine dans certains domaines, dans le cadre de Madinatouna on a contracté pour la durée de l'élaboration de la SDV les experts en économie, environnement et société. Ces derniers ont été engagés dans le programme à temps plein et ont été hébergés dans les municipalités et ont bénéficié d'équipements informatiques fournis dans le cadre de la contribution des organisations internationales.

⁴⁶⁵ A côté de ses deux fonctionnaires municipaux, le programme "Baladiya" a également réuni Khaled Ben Abdesslem et Ikbel Dridi et où très probablement des liens auraient été tissés entre les quatre et qui n'auraient pas été sans effet sur Madinatouna. Rappelons-le, Khaled Ben Abdesslem et Ikbel Dridi ont été respectivement mobilisés par Medcities et la GIZ dans le programme des neuf villes.

⁴⁶⁶ Nous citons : "Stratégie de développement économique, d'attractivité et de promotion de l'emploi de la ville de Beja", "Charte de la ville de Beja pour l'égalité homme-femme", "Stratégie intersectorielle d'inclusion des femmes dans la vie locale à Béja" et "Charte de ville de Beja pour les jeunes".

Pour ces experts contractés, les protagonistes de Madinatouna ont privilégié le profil de jeunes diplômés. En parcourant les offres d'emploi qui ont circulé sur la période 2017-2018 pour contracter les membres des équipes techniques dans les neuf villes ce sont les formules "Expert Junior", "Jeune Volontaire des Nations-Unies"⁴⁶⁷ ou encore "stagiaire en planification urbaine stratégique" qui ont été utilisées pour désigner les profils recherchés. Dans ces offres d'emploi, il n'a été demandé aux postulants de ne disposer au minimum que d'un diplôme universitaire de trois ans (Licence) et d'une expérience professionnelle de six mois. A travers cette focalisation sur ce type de profil, Madinatouna a été perçue par ses protagonistes d'abord comme une solution pour contribuer à l'emploi de jeunes diplômés chômeurs et ensuite comme une occasion pour contribuer à l'émergence d'un nouveau corps professionnel spécialisé dans la planification stratégique des villes. En évoquant les acquis de Madinatouna, l'un des experts de la CILG VNGI raconte que "un groupe considérable d'une vingtaine de jeunes experts qui ont été contractés ont pu intégrer le marché de l'emploi. Ça c'est un grand acquis et c'est un facteur de succès"⁴⁶⁸. A la GIZ, on raconte que "la méthode est nouvelle, elle a été uniquement appliquée à Sousse et il n'y a pas suffisamment d'experts dans les SDV. On s'était dit qu'on va former des gens de façon à ce que par la suite, même après Madinatouna, on puisse trouver des experts sur lesquels on peut compter"⁴⁶⁹.

D'un autre côté, étant donné que la direction de l'urbanisme est généralement l'une des directions techniques les plus compétentes dans les municipalités tunisiennes, les organisations internationales en concertation avec les municipalités ont décidé que les experts en urbanisme soient les directeurs de l'urbanisme des municipalités. Ces derniers ont été aussi chargés des rôles de coordinateurs des équipes techniques. La contribution de ces directeurs de l'urbanisme, ayant généralement plusieurs années d'exercice dans l'action technique municipale, vient en quelque sorte combler le manque d'expérience des trois autres experts contractés⁴⁷⁰. En outre, contrairement aux autres experts, dans la mesure où il a été impliqué dans la SDV tout en poursuivant ses activités quotidiennes dans la fonction municipale, le directeur de l'urbanisme a été engagé à temps partiel.

A ces équipes techniques viennent s'ajouter des comités de pilotage, des comités de gestion et des commissions municipales. Les comités de pilotage ont mobilisé les acteurs influents des villes (société civile, institutions publiques, etc.) et ont été chargés du suivi et de l'approbation du contenu des SDV. Les comités de gestion ont mobilisé les directions et les services municipaux. Ils ont été chargés de la gestion administrative et financière du processus. Dans certains cas, ils ont ponctuellement assisté les équipes techniques. Enfin, les commissions municipales ont mobilisé les conseillers municipaux et ont été chargés du

⁴⁶⁷ Le Programme des Volontaires des Nations-Unies est destiné à impliquer les jeunes âgés de 18 et 29 ans dans les activités de l'organisation onusienne.

⁴⁶⁸ Abdelaziz Kilani, Communication dans le séminaire "3^{ème} rencontre inter-ville Madinatouna : un plan d'action pour un avenir meilleur pour nos villes" organisé à l'hôtel Sousse Palace à Sousse le 23 juillet 2018 par la FNVT, le MALE, CILG VNGI, GIZ, Medcities, PNUD et Cities Alliance.

⁴⁶⁹ Ikbél Dridi. Urbaniste chez GIZ Tunisie entre 2013 et 2018. Entretien réalisé le 24/11/2017.

⁴⁷⁰ Le manque d'expérience dans les équipes techniques de neuf villes serait également comblé par l'expert national, Fethi Mansouri, qui a été engagé par le PNUD pour coordonner la conduite technique des neuf SDV et qui a, à son actif, on l'a dit, plusieurs années d'expérience dans l'action urbaine en Tunisie.

portage politique des processus. Dans la majorité des cas ce sont les commissions des travaux et l'aménagement urbain qui ont assuré ces missions⁴⁷¹. Rares sont les cas où des commissions dédiées à la SDV ont été mises en place.

3. Le déroulement de l'élaboration des neuf SDV : des phases successives et des actions transversales

Dans Madinatouna, les neuf SDV ont été conduites en six phases :

- Phase 1 : Préparation et lancement
- Phase 2 : Pré-diagnostic
- Phase 3 : Diagnostic
- Phase 4 : Cadre stratégique
- Phase 5 : Plan d'action
- Phase 6 : Suivi et évaluation

C'est en septembre et octobre 2017 qu'a été lancée la première phase dans la plupart des villes. Cette dernière a été destinée à la mise en place des structures chargées de l'élaboration des SDV et de marquer le démarrage des processus par des réunions de lancement.

Par la suite, la phase de pré-diagnostic a permis de faire les états des lieux des villes à travers des collectes de données qui ont été formulées dans des rapports de synthèses. Ces pré-diagnostic ont été abordés à travers les dimensions urbaines, économiques, sociales et environnementales. Ces travaux ont permis, par la suite, de mettre au point les diagnostics en utilisant la technique d'analyse Fait-Défis-Projets (FDP).

A partir des analyses FDP, l'étape suivante a permis de produire les documents des cadres stratégiques. Ceux-ci ont été structurés en "Visions"⁴⁷² dont découlent des "Lignes stratégiques" elles-mêmes décortiquées en "Objectifs" et dont ont été définis les "Projets" qui sont les actions concrètes destinées à atteindre les objectifs et, d'un point de vue plus large, mettre en œuvre les cadres stratégiques. Dans les documents des cadres stratégiques, cinq lignes stratégiques en rapport avec les dimensions urbaines, économiques, sociales, environnementales et de gouvernance ont été définies⁴⁷³. Durant cette phase des questionnaires participatifs

⁴⁷¹ Pour plus de détail sur le fonctionnement des conseils municipaux en Tunisie, revenir à notre travail sur les municipalités dans le chapitre 1.

⁴⁷² A titre d'exemple, dans la SDV de Gabès on peut lire "Gabès ville propre, moderne, se distingue par des oasis littorales rares au niveau mondial et un patrimoine naturel et culturel valorisé qui font d'elle une destination maghrébine par excellence. C'est une ville globale et qui rassemble tous les groupes et les classes d'âges, qui compte sur l'intégration et la cohésion sociale. La ville de Gabès représente l'icône du Sud-Est par la préservation de son caché architectural et l'harmonie de ses composantes dans un cadre urbain intégré qui facilite les déplacements de ses habitants. La ville est soucieuse d'atteindre l'équilibre entre l'utilisation efficace de ses ressources naturelles et l'atteinte de ses objectifs économiques pour assurer une position de locomotive de développement régional". Dans la SDV de Béja, on parle de "Béja ville écologique, attractive, avec un urbanisme harmonieux qui valorise son héritage, pôle économique rayonnant, créatif et doté de produits locaux labélisés. Béja ville autonome et coopérative, s'appuie sur une gouvernance transparente et une approche participative, offrant une qualité de vie idéale pour ses habitants".

⁴⁷³ Dans la SDV de Tataouine, les lignes stratégiques sont "Planification urbaine", "Emploi et croissance économique", "Santé et intégration sociale", "Environnement et gestion des énergies renouvelables" et "Bonne gouvernance". Dans la SDV de Gabès, on parle de

en ligne ont été lancés dans les villes et ont permis aux habitants de donner leurs avis sur les documents des cadres stratégiques. A la fin de cette phase, les visions et les lignes stratégiques ont été mises en forme dans des documents appelés "Charte de la ville" et dans lesquels les acteurs influents ont été invités à signer leurs engagements pour la réalisation de son contenu. Parmi ces acteurs, une attention particulière a été donnée à l'adhésion des gouverneurs.

La cinquième phase a été destinée à décortiquer les projets des cadres stratégiques dans des plans d'actions destinés à la mise en œuvre des SDV. Enfin, la dernière phase a été destinée à initier l'exécution des SDV et leurs poursuites dans la durée. Pour cela, il a été prévu de mettre en place des structures chargées de l'exécution des processus selon la démarche des Réseaux d'impulsion et de suivi (RIS) et l'élaboration de systèmes d'indicateurs destinés à assurer les suivis et les actualisations de la SDV. C'est aussi dans cette phase qu'il est prévu de lancer la réalisation des projets "Quick Win" qu'on a déjà évoqués.

Au fur et à mesure de leurs avancements, les neuf processus ont été ponctués par des actions transversales.

Des sessions de formations ont été organisées par les protagonistes de Madinatouna pour apporter l'encadrement méthodologique aux équipes techniques.

Deux formes de campagnes de participation ont eu lieu et ont été destinées à impliquer les différents acteurs dans l'élaboration des contenus des différentes phases. La première forme a été destinée à plusieurs acteurs variés (institutions publiques, société civile, etc.). La deuxième forme a été spécialement dédiée aux partis politiques.

Des conférences générales destinées à un public large ont été organisées afin de faire le point sur les avancées des processus. Les protagonistes de Madinatouna ont profité de ces événements pour assurer l'adhésion des autorités centrale et régionale. En effet, les gouverneurs ont été systématiquement invités dans les conférences générales pour en assurer le patronage. Dans le cas de Soukra, où des représentants de l'Etat ont été faciles à solliciter de par la proximité entre la municipalité et les sièges des institutions de l'Etat à Tunis, c'est le ministre des affaires locales lui-même qui a marqué l'une des conférences générales par sa présence.

Des activités de communication sur les neuf SDV a accompagné l'avancement des processus. La cérémonie du lancement de Madinatouna qui eu leu à l'Hôtel de ville de Tunis en juin 2017 à été couverte par le journal de 20h de la première chaîne publique télévisée. D'autres événements marquant les processus ont été également médiatisés par les chaînes nationales. Une agence publicitaire a été sollicitée pour mener d'autres activités de communication sur les neuf SDV (conception de logo, élaboration d'un spot de divulgation, réalisation d'affiches, flyers, etc.).

"Planification urbaine", "Compétitivité économique et investissement", "Cohésion sociale et qualité de vie" et "Eradication de la pollution et préservation de l'environnement". Dans la SDV de Mednine les lignes stratégiques sont "Planification urbaine", "Emploi et croissance économique", "Intégration sociale", "Environnement et gestion des ressources naturelles" et "Gouvernance et gestion".

Figure 10.4 : Le logo de Madinatouna



Source : www.medicities.org

Par ailleurs, avec les élections municipales de mai 2018, les processus ont été marqués entre mai et juin 2018 par le départ des délégations spéciales et l'arrivée des nouveaux conseils municipaux élus. Les protagonistes de Madinatouna se sont activés pour mener des actions de passation. A travers leurs experts, les organisations internationales ont effectué une tournée dans laquelle ils ont sillonné les neuf villes pour présenter le programme Madinatouna aux conseils municipaux. L'objectif a été d'éviter la mésaventure qui a eu lieu à Monastir qu'on a déjà expliquée plus haut en s'assurant du portage du programme par les nouveaux élus.

4. L'alignement des contenus aux recommandations des organisations internationales

Dans les neuf processus, certains éléments des contenus n'ont pas été directement formulés dans le cadre de l'élaboration des SDV. Ils ont été plutôt recommandés, parfois indirectement et bien en amont de l'élaboration des SDV, par certains partenaires internationaux de Madinatouna. Dans la formulation des contenus des SDV, ces partenaires internationaux ont œuvré à la prise en compte de certains concepts qu'ils défendent et qu'ils ont mis au point. Deux exemples illustrent ce mode de faire.

Le premier concerne la prise en compte de l'agenda onusien des "objectifs de développement durable" (ODD). En effet, en octobre et novembre 2017, alors que l'élaboration des neuf SDV vient de démarrer, le PNUD a lancé un programme de sensibilisation sur les ODD dans neuf villes. Le panel de ces villes a été le même que celui de Madinatouna. Appelé "SDG Camps" ce programme a consisté à organiser une série d'ateliers dans ces villes et où des jeunes actifs dans la société civile ont été invités à proposer des projets et des actions destinées à réaliser les ODD. Certes, nous n'avons pas réussi à dégager des liens formels entre les deux

programmes. Les correspondances frappantes entre le "SDG Camps" et Madinatouna tant du point de vue de la date du lancement que du point de vue du panel des villes choisies laisse à penser que le PNUD aurait été en train de préparer le terrain pour la prise en compte des ODD dans Madinatouna. EN effet, pour l'organisation onusienne, les SDV sont une occasion pour que les ODD soient appropriés par les autorités locales. Une experte du PNUD raconte :

"en tant que PNUD et membre de la grande famille des Nations-Unies, je voudrais dire un mot sur les ODD. C'est un agenda universel sur lequel tous les pays membres des Nations-Unies se sont engagés à réaliser à l'horizon 2030. Ces SDV sont une occasion innovante, c'est la première occasion pour les élus et les conseils municipaux pour présenter, élaborer et partager avec le monde entier leurs expériences dans la concrétisation de cet agenda (...). Avec les SDV, c'est le moment que les nouveaux élus puissent se familiariser s'ils ne le sont pas encore avec ce nouvel agenda et commencer à être les ambassadeurs des ODD et de l'agenda 2030"⁴⁷⁴.

C'est ainsi que le concept des ODD a été intégré dans les contenus des neuf SDV. En revenant sur la conduite de la phase du Diagnostic dans la SDV de Jendouba de Madinatouna, l'urbaniste de l'ATU explique comment les recommandations du PNUD ont été prises en compte dans le document FDP :

"L'équipe de Jendouba m'a envoyé le premier document FDP. Je l'ai corrigé et je l'ai retourné pour qu'on fasse la validation lors de la réunion avec le comité de pilotage. Entre temps, deux jours avant cette réunion, le PNUD nous a demandé d'ajouter les ODD dans le document FDP (...). Concrètement, les ODD sont dix-sept, dans chaque Fait, on va prendre les ODD qui le concernent et dans lequel il peut être inscrit, on l'intègre dans le Fait et après on dégage les Défis et quand on dégage les défis, on prend aussi en compte les ODD" (Rafika Adhadhi, entretien réalisé le 05/12/2017).

Le deuxième exemple concerne la prise en compte de la notion du genre. Du point de vue de cette notion, un cadrage du contenu des neuf SDV a été établi bien en amont de la mise en œuvre de Madinatouna. Dans le document du "Programme Pays Tunisie" élaboré par Cities Alliance, on peut lire "En accord avec les recommandations de la Stratégie d'égalité homme-femme de Cities Alliance, une analyse du document cadre du programme-pays sous l'angle des questions de genre a été conduite et les préconisations de cette analyse intégrées à ce document. Le Programme pays sera mis en œuvre en tenant compte des questions d'égalité homme-femme et en promouvant des objectifs de parité à tous les niveaux dans l'ensemble des projets du

⁴⁷⁴ Leonor López Vega, Conseillère Technique Principale au PNUD, Communication dans le séminaire "3^{ème} rencontre inter-ville Madinatouna : un plan d'action pour un avenir meilleur pour nos villes" organisé à l'hôtel Sousse Palace à Sousse le 23 juillet 2018 par la FNVT, le MALE, CILG VNGI, GIZ, Medcities, PNUD et Cities Alliance.

programme⁴⁷⁵. Ce cadrage a été continuellement relayé dans la mise en œuvre de Madinatouna par les experts missionnés par les autres organisations internationales. Une urbaniste chez GIZ Tunisie, on raconte que :

"pour les quatre volets, en plus de l'urbaniste de la municipalité, on a contracté pour Jendouba un économiste, un sociologue et un environnementaliste avec deux filles et un garçon. Ici, on travaille aussi sur l'approche genre. C'est vrai que nous avons quatre volets pour l'élaboration de la SDV mais nous avons des volets transversaux sur lesquels on travaille tels que l'égalité homme-femme, le changement climatique, etc." (Ikbel Dridi, entretien réalisé le 24/11/2017).

Au CILG VNGI, on fait mention que :

"La démarche SDV doit être renforcée parce que là (dans les SDV de Madinatouna) on s'aperçoit qu'il y a des dimensions qui méritent d'être renforcées et améliorées telles que par exemple l'approche genre"⁴⁷⁶.

C'est en fonction de ce cadrage que la notion du genre a été intégrée dans le contenu des neuf SDV. Parmi les "Objectifs" de la "Ligne stratégique : ville intégratrice" de la SDV de Béja, il est question de "Renforcer les compétences professionnelles des femmes". Dans les "Objectifs" de la "Ligne stratégique : Cohésion sociale et qualité de vie" de la SDV de Gabès, on fait mention de "L'égalité entre les sexes". Dans la "Ligne stratégique : Emploi et croissance économique" de la SDV de Mednine, on trouve "Assurer des formations de mise à niveau professionnel des femmes".

5. Le rôle de nos quatre cas d'étude dans la capitalisation de la pratique des SDV et sa multiplication dans les neuf villes

Les neuf SDV de Madinatouna montrent à quel point nos quatre cas d'étude ont été à l'origine de la diffusion de la pratique de la planification stratégique en Tunisie. Les expériences de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba ont permis la capitalisation de ce mode de faire la ville et ont servi de base pour la multiplication des SDV dans les neuf villes. D'un côté, les protagonistes de Madinatouna ont apporté de nouveaux modes de faire dans la pratique de la planification stratégique en Tunisie en tirant des leçons de l'expérience de nos quatre cas et en prenant en considération les limites des quatre processus et surtout ceux de Sfax et de Sousse. D'un autre côté, Madinatouna a réutilisé des modes de faire qui ont été appliqués dans nos quatre cas et plus particulièrement la SDV de Sousse.

⁴⁷⁵ Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne, page 19.

⁴⁷⁶ Henda Gafsi, Consultante du CILG VNGI, Communication dans le séminaire "3^{ème} rencontre inter-ville Madinatouna : un plan d'action pour un avenir meilleur pour nos villes" organisé à l'hôtel Sousse Palace à Sousse le 23 juillet 2018 par la FNVT, le MALE, CILG VNGI, GIZ, Medcities, PNUD et Cities Alliance.

a. De nouveaux modes de faire sur la base de l'expérience de nos quatre cas

- L'articulation des actions et la mise en cohérence des apports

Dans nos cas d'étude, et plus précisément ceux de Sfax et Sousse, les programmes internationaux dans lesquels s'est déployé l'engagement des organisations internationales ont été conçus séparément. Les engagements à plusieurs et les apports techniques et financiers ont été fait sans une coordination du moins planifiée au préalable et non pas d'un coup mais plutôt au fil du temps et au gré des opportunités.

A contrario, Madinatouna marque un mode de faire inédit qui constitue incontestablement une innovation de taille dans la généalogie de la planification stratégique en Tunisie. En effet, l'engagement des partenaires, notamment internationaux, a été fait dans un cadre commun conçu conjointement et où le "Programme Pays Tunisie" en a été le support. Le partenariat a été planifié et mis en place dès l'initiation des neuf SDV et où tous les partenaires ont marqué leurs présences dans la convention qui a été signée lors de la cérémonie du lancement de Madinatouna. Les apports techniques et financiers ont été coordonnés et où un montage financier global a articulé les contributions des financeurs et un montage institutionnel d'ensemble a mis en cohérence une répartition des tâches.

- Un renouveau dans l'implication d'acteurs nationaux

Dans Madinatouna, certains acteurs nationaux ont joué des rôles inédits jusque là dans les expériences des SDV en Tunisie. C'est le cas pour les ministères et les partis politiques.

Pour ce qui est du premier exemple d'acteurs, à Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba, les ministères ont été impliqués dans l'étape de l'élaboration des SDV. On l'a vu, dans nos cas d'étude et notamment celui de Sfax, des ministères ont été représentés dans les structures organisationnelles chargées de l'élaboration des SDV et plus particulièrement dans les comités de pilotage. On l'a vu aussi, les ministères ont été également présents dans les ateliers, les réunions, les groupes de travail, etc. qui ont eu lieu dans le cadre de l'approche participative menée dans l'élaboration des processus de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. Contrairement à ça, dans Madinatouna, l'implication des ministères tunisiens, même si elle a été indirecte, montre un renouveau du rôle des institutions étatiques dans les SDV. En effet, à travers le MALE, le MDCI et le MEH, le rôle des institutions ministérielle ne s'est pas limité à l'étape de l'élaboration. Ces ministères ont été impliqué plus en amont c'est à dire dans le montage et la conception du programme lorsqu'ils ont été concertés sur l'idée initiale émanant de Cities Alliance.

Pour le deuxième exemple d'acteurs, dans nos cas d'études, l'implication de représentants de partis politiques a été quasiment inexistante. Pour les processus de Tunis et de Sfax, la question ne se pose même pas. Ces deux expériences ont été menées sous le régime autoritaire de Ben Ali. D'un côté, le pluralisme était

inexistant. D'un autre côté, le parti au pouvoir, le RCD, n'a jamais mené un mode d'action participatif et encore moins avec les autorités locales. Pour les cas de Sousse et de Jendouba, même si ces deux expériences ont échappé au régime de Ben Ali, l'implication des partis politiques a été très limitée. Les deux processus ont été menés juste au lendemain du printemps arabe et où le paysage politique tunisien était en reconstruction et encore instable (gouvernements provisoires et parfois de technocrates, délégations spéciales dans les municipalités, etc.). Contrairement à ça, dans Madinatouna, les partis politiques ont été impliqués dans les neuf SDV. On l'a vu, ils ont bénéficié d'ateliers participatifs dédiés. Pour les protagonistes du programme, cela ne s'inscrit pas seulement dans le cadre de l'ouverture du processus aux différents acteurs. Il s'agit aussi d'anticiper l'agenda politique municipal. L'attention qui a été donnée à l'implication des partis politiques a permis d'assurer l'adhésion des forces politiques en place. Ceci a facilité l'appropriation des processus par ces acteurs politique lorsque certains d'entre eux ont été élus dans les conseils municipaux en mai 2018⁴⁷⁷.

- La préparation de la poursuite des SDV dans la durée

Comme on l'a déjà vu en retraçant la genèse des quatre processus dans le chapitre 4, dans nos cas d'étude autant l'étape de l'élaboration à été relativement aboutie, les quatre processus, ont connu des degrés variés de difficultés dans l'étape de la mise en œuvre. Pour Tunis et Jendouba, les pannes sont évidentes. La SDV de Tunis n'a même pas atteint cette étape et la SDV de Jendouba à été abandonnée. Pour Sfax et Sousse les difficultés sont relatives. La SD du Grand Sfax a réussi à s'y lancer mais elle ne cesse de connaître des arrêts à répétitions. La SDV de Sousse a eu la chance d'une opportunité presque inattendue avec le SECO mais l'exécution de projets concrets n'a toujours pas démarré. A l'origine de ces difficultés de mise en œuvre le fait que dans nos cas d'étude, les budgets de départ alloués aux quatre processus ont été uniquement prévus pour l'élaboration des SDV. La programmation préalable de l'étape de la mise en œuvre à été très limitée et encore moins la prévision des moyens surtout financiers pour la réalisation des projets concrets issus des quatre processus de planification.

Sur ce plan, les neuf SDV s'engagent dans une voie en rupture avec nos cas d'étude. En effet, on l'a dit, les financeurs de Madinatouna ont prévu, en plus du budget destiné à l'élaboration, des fonds pour la réalisation des projets "Quick Win". L'objectif a été de déclencher la mise en œuvre des SDV et éviter que la planification reste dans les tiroirs tout en montrant, action concrète à l'appui, que les processus commencent à donner leurs fruits en terme de résultats tangibles. Certes, il ne s'agit pas d'une programmation de long terme. En effet, les projets "Quick Win" sont les projets de proximité issus des SDV, qui sont relativement de faible envergure et qui font principalement partie des prérogatives des municipalités. Mais le fait que cette programmation a déjà été faite à l'avance constitue un élément innovant par rapport à nos cas d'étude.

⁴⁷⁷ En assistant au séminaire "3^{ème} rencontre inter-ville Madinatouna : un plan d'action pour un avenir meilleur pour nos villes" organisé à l'hôtel Sousse Palace à Sousse le 23 juillet 2018 par la FNVT, le MALE, CILG VNGI, GIZ, Medcities, PNUD et Cities Alliance, nous avons pu constater à quel point dans les neuf villes, des membres de conseils municipaux et nouvellement élus ont été très impliqués dans les neuf SDV avant leurs élections en mai 2018. A titre d'exemple Sonia Gharbi, qui est adjointe au maire dans la municipalité de Béja, Moncef Ben Yemna qui est maire de Mednine et Mohamed Alaya qui est maire de Msaken connaissent tous bien les processus et ont été tous présents dans les ateliers participatifs.

- Les municipalités dans un portage de plus en plus structuré

Dans nos cas d'étude, l'implication des acteurs municipaux, que ce soit les conseillers avec à leur tête le maire ou le personnel technique et administratif, n'a pas été conduite de manière formelle. Elle a été tributaire des motivations des uns et des autres. On l'a vu lorsqu'on a étudié dans le chapitre 9 les structures chargées de l'élaboration des quatre processus. A Tunis, le conseil municipal a porté très peu d'intérêt au processus et en dehors de la direction de la propreté, le reste du personnel municipal n'a pas disposé d'une disponibilité suffisante pour contribuer à la SDV. A Sfax, la conduite du processus a été fortement assurée par un maire adjoint, un conseiller municipal et le directeur général des services techniques mais sans que ça soit de manière formelle notamment pour les deux premiers ce qui a affaibli le portage de la SD du Grand Sfax après leurs départs de la municipalité. Pour Sousse, le processus n'a été marqué que par la forte implication de la division de la coopération internationale et la direction des affaires financières. Ayant connu trois délégations spéciales, la SDV de Sousse n'a pas pu capitaliser l'implication de conseillers. Enfin pour Jendouba, les perturbations qu'a connues l'action municipale pendant l'élaboration de la SDV ont empêché un engagement solide et durable de la part des acteurs municipaux.

A la différence de nos cas d'étude, dans Madinatouna, l'implication des conseillers et des fonctionnaires municipaux a été structurée et semble jeter les bases d'une institutionnalisation du portage municipal des SDV. On l'a vu, l'engagement des conseils municipaux dans les neuf SDV a été fait à travers les commissions des travaux et l'aménagement urbain. L'intégration d'un dispositif déjà en place dans le fonctionnement des conseils municipaux a été fait dans l'objectif de garantir le portage municipal politique. La participation des partis politiques et le travail de passation qui a été fait après les élections municipales convergent également vers cet objectif. On l'a vu aussi, les directeurs de l'urbanisme ont été impliqués dans la coordination et le travail de l'expertise de l'équipe technique. Il s'agit là aussi de s'assurer du portage municipal, cette fois technique des processus. Enfin, les autres directions et services municipaux ont été impliqués dans le comité de gestion de façon à obtenir un portage municipal administratif.

b. La réutilisation des modes de faire appliqués dans nos quatre cas

- Les mêmes acteurs dans les mêmes rôles : la filiation de Madinatouna avec nos quatre cas d'étude

Les différents partenaires de Madinatouna et la nature de leurs engagements dans le programme révèlent une filiation frappante des neuf SDV avec celles de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. On l'a vu lorsqu'on a étudié dans le chapitre 6 l'offre de financement et de savoir faire des organisations internationales dans nos quatre cas d'étude. Pour ce qui est des organisations internationales, les protagonistes des neuf SDV sont quasiment les mêmes que pour nos cas d'étude. Rappelons-le, Cities Alliance a appuyé la SD du Grand Sfax 2. Medcities a appuyé l'élaboration de la SDV de Sousse et a été également présent dans le processus sfaxien. Le SECO est engagé dans la mise en œuvre de la SDV de Sousse. La GIZ a été présente dans la SD du Grand Sfax. Enfin, a

l'instar du PNUD dans Madinatouna, c'est un autre programme onusien, ONU-Habitat, qui a été impliqué dans les cas de Tunis et de Sfax.

Pour ce qui est des organisations nationales, la FNVT a été impliqué dans les cas de Tunis et de Sfax et l'ATU a été présente à Tunis, Sfax et Jendouba. De la même manière que pour Madinatouna, ce sont ces deux structures associatives qui ont assuré le transit des fonds dans les cas de Tunis, Sfax et Jendouba. De ce point de vue, Madinatouna vient aussi confirmer l'exception de la SDV de Sousse où le transfert direct de fonds de l'international vers la municipalité sans transiter par une structure associative intermédiaire n'est autre que, on l'a dit, le résultat de la particularité du contexte de l'époque.

La filiation frappante des neuf SDV avec nos cas d'étude s'illustre également à travers certains experts missionnés dans la structure organisationnelle d'ensemble. C'est le cas pour Henda Gafsi et Rafika Adhadhi. La première, on l'a vu, a été missionnée par un programme de la CNUEH dans les processus de Tunis et de Sfax dans les années 2000'. Aujourd'hui, après presque deux décennies, elle est missionnée dans Madinatouna par une autre organisation internationale, le CILG VNGI. Pour le deuxième exemple, Rafika Adhadhi a été mobilisée par l'ATU en 2012-2013 dans l'un de nos cas d'étude, la SDV de Jendouba. Aujourd'hui, quelques années après, elle est remobilisée dans Madinatouna encore par la même association, l'ATU, et toujours dans la même ville, Jendouba.

- La réutilisation des modes de procéder qui ont été appliqués dans nos quatre cas d'étude

Sur plusieurs niveaux, force est de constater que différentes pratiques qui ont été mises en œuvre dans les cas de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba ont été réutilisées dans le programme des neuf SDV.

Au niveau des modes d'engagement des acteurs impliqués, plusieurs points communs se dégagent. Avec le "Programme Pays Tunisie" Madinatouna a été menée dans le cadre d'un programme initié à l'échelle internationale ce qui constitue un point commun avec nos cas d'étude. Rappelons-le, qu'on a étudié dans le chapitre 7 l'offre des organisations internationales dans nos quatre processus, on a vu que la SDV de Tunis a été menée dans le cadre du PGU, la SDV de Sousse dans le cadre d'USUDS, etc. D'un autre côté, en impliquant une multitude de partenaires notamment internationaux, Madinatouna dégage un autre point commun avec les cas de Sfax et Sousse. On l'a dit, la SD du grand Sfax a impliqué une mosaïque de bailleurs de fonds et la SDV de Sousse a impliqué Medcities, l'AERYC et le SECO.

En outre, l'articulation de Madinatouna avec des programmes déjà existants constitue aussi un point commun avec nos cas d'étude. On l'a vu, dans la SD du Grand Sfax 2, plusieurs études d'opérationnalisation destinées à l'exécution des projets stratégiques ont été lancées d'abord indépendamment de la SD du Grand Sfax pour être par la suite intégrées dans le processus⁴⁷⁸. C'est le cas, on l'a vu aussi, avec le projet pilote de lutte contre

⁴⁷⁸ Voir notre travail sur le contenu de la SD du Grand Sfax dans le chapitre 5.

l'échec scolaire qui a été articulé avec la SDV de Sousse⁴⁷⁹ ainsi que le projet de l'espace citoyen qui a été articulé avec la SDV de Jendouba⁴⁸⁰. En outre, l'intégration à posteriori de Soukra et Msaken dans le programme constitue aussi un autre point commun avec nos cas d'étude. En plus des similitudes dans les modes de procéder, les ressemblances dans les faits et les circonstances sont saisissantes. En effet, tout comme pour Soukra, on l'a vu dans le chapitre 6 à travers les propos de Nejla Ghachem Cherif, la responsable dans la direction du Développement et de la Coopération à l'ambassade de Suisse en Tunisie c'est dans le cadre d'une formation à laquelle a assisté un fonctionnaire de la municipalité de Sousse que le SECO a pu repérer la SDV de Sousse avant de s'y engager. En outre, à l'instar du cas de Msaken, on l'a vu aussi, c'est après l'abandon de la la SDV de Tunis et l'émergence d'une demande locale à Sfax que le processus sfaxien est venu remplacer celui tunisois.

D'autres aspects convergent également au niveau des structures mises en place pour se charger de l'élaboration des neuf SDV. Tout comme Madinatouna, notre examen des structures chargées de l'élaboration de nos quatre processus dans le chapitre 4 montre que nos cas d'étude impliquent les mêmes catégories d'acteurs à savoir des experts, des personnalités influentes dans les villes, des fonctionnaires municipaux et des élus. En outre, de la même manière que Madinatouna, ce sont des comités de pilotage constitués selon les mêmes principes qui ont été chargés du suivi et de l'approbation des contenus de nos quatre processus.

Au niveau des activités de communication qui ont accompagné les neuf SDV, on retrouve aussi des pratiques similaires à celles appliquées dans nos cas d'étude. On l'a vu lorsqu'on a relaté la genèse de la SD du Grand Sfax, un slogan "Grand Sfax 2016" et un logo ont été utilisés pour la médiatisation du processus. On l'a vu aussi lorsqu'on a décortiqué le dans le chapitre 5 contenue de la SDV de Sousse, une importance a été accordée aux différents supports de communication sur le processus.

Enfin, au niveau des contenus des SDV, la recommandation de la part des organisations internationales d'intégrer des éléments de contenu est un mode de faire qui a été appliqué dans nos cas d'étude. Rappelons-le, en analysant comment les organisations internationales ont joué des rôles non négligeables dans la formulation de certains aspects de nos quatre processus afin de les aligner avec leurs modes d'actions privilégiés, nous avons vu par exemple le rôle de Cities Alliance dans les études sur les quartiers populaires à Sfax ou encore le rôle du SECO dans la typologie des projets choisis à Sousse⁴⁸¹.

- Une méthodologie claquée sur la SDV de Sousse

Dans la SDV de Sousse, on le sait, c'est Medicitities qui a assuré le soutien financier et technique du processus, Khaled Ben Abdessalem a été chargé de sa gestion et Karim El Ouardani a été le coordinateur de l'équipe technique. Ces acteurs se retrouvent à Madinatouna où, on l'a dit, dans la répartition des tâches entre les

⁴⁷⁹ Voir comment on a analysé dans le chapitre 6 l'influence des organisations internationales sur le contenu des processus.

⁴⁸⁰ Voir notre analyse du projet de l'espace citoyen dans le chapitre 9.

⁴⁸¹ Voir chapitre 6.

partenaires internationaux, Medcities s'est chargé de fournir le volet méthodologique et a missionné pour cela Karim El Ouardani et surtout Khaled Ben Abdesslem devenu consultant auprès de Medcities après avoir quitté la fonction municipale. C'est ainsi que l'organisation internationale et ses deux consultants ont calqué dans Madinatouna la quasi totalité de la méthodologie qui a été appliquée à Sousse. Sans faire une mise en parallèle détaillée qui risque d'alourdir notre écrit, nous nous limitons à citer quelques éléments en commun entre les neuf SDV et la SDV de Sousse et dont la convergence frappante suffit pour montrer parfaitement le claquage de la méthodologie soussienne dans Madinatouna.

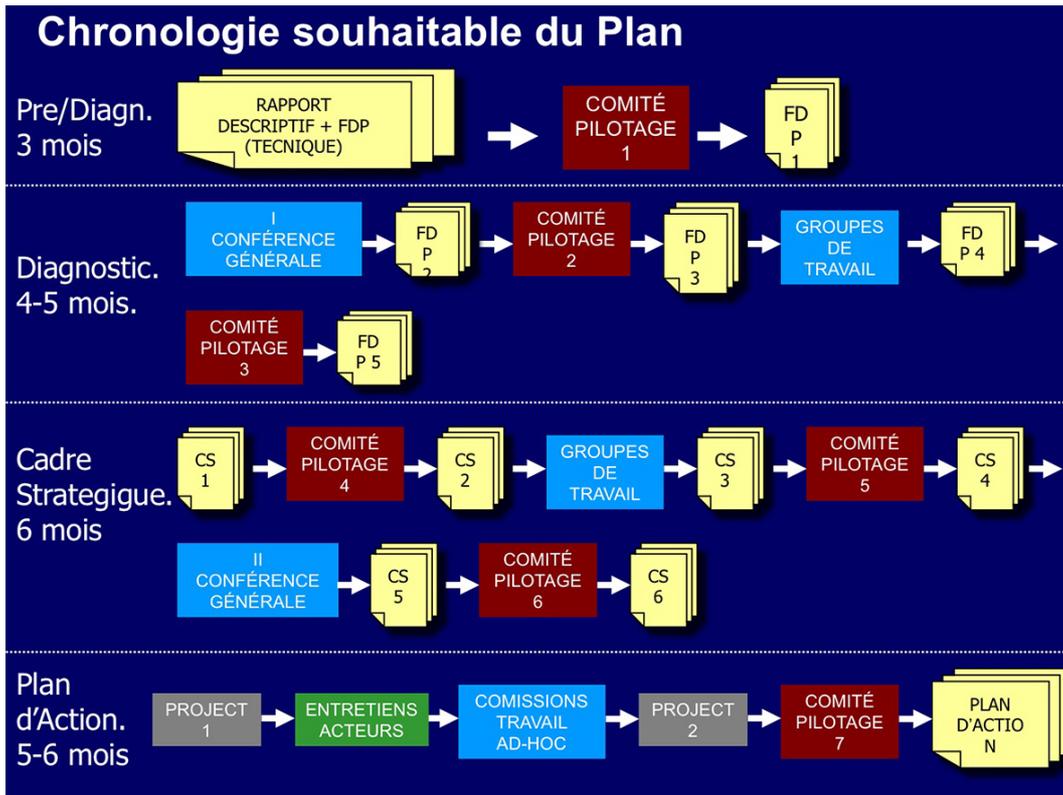
Tout d'abord, la manière avec laquelle ont été constituées les équipes techniques dans les neuf SDV a été pratiquement la même qui a été utilisée pour former l'équipe technique de la SDV de Sousse. On l'a vu lorsqu'on a étudié les effets de la structure qui a été mise en place pour se charger de l'élaboration du processus sur l'organigramme de la municipalité.

En effet, à l'instar des neuf SDV, à Sousse, ce sont des experts avec quasiment les mêmes domaines de compétences (économie, société, environnement, etc.) qui ont été contractés pour la durée de l'élaboration de la planification et qui ont été hébergés à plein temps dans la municipalité en bénéficiant de matériel qui a été fourni par l'organisation internationale. De la même manière que dans Madinatouna, à Sousse, on l'a vu aussi, c'est également le profil de jeunes diplômés qui a été privilégié pour les mêmes raisons.

En outre, les mécanismes adoptés dans l'élaboration des neuf SDV sont quasiment une reproduction fidèle, le plus souvent au sens propre du terme, de ceux qui ont été utilisés de manière inédite à Sousse. Cela concerne l'analyse FDP, la mise en place d'un questionnaire en ligne et le concept des RIS. Le cadre stratégique structuré en cinq lignes en rapport avec l'urbanisme, l'économie, la société, l'environnement et la gouvernance de la SDV de Sousse a également été reproduit dans Madinatouna. Les "Chartes de la ville" signées dans les SDV de Madinatouna rappellent bien le "Communiqué du comité de pilotage" de la SDV de Sousse qu'on a évoqué lorsqu'on a relaté dans le chapitre 4 la genèse du processus soussien.

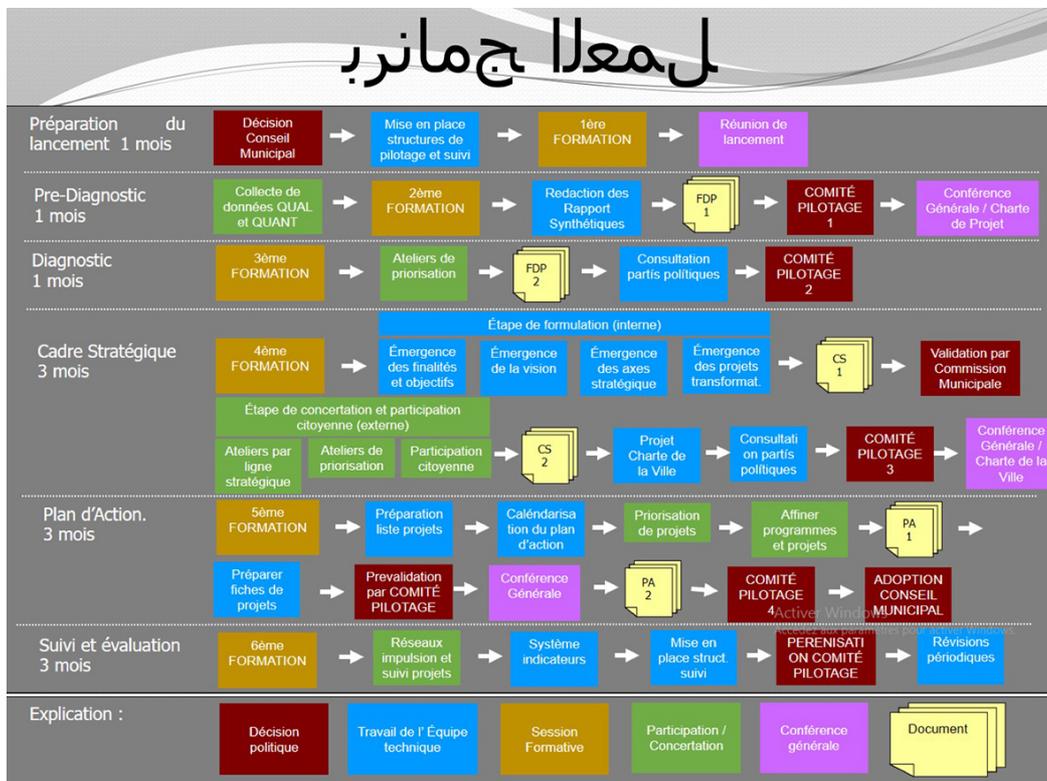
Enfin, le phasage des neuf SDV est clairement la réplique de celui qui a été mis au point dans la SDV de Sousse. Comme le montre les figures ci-dessous, du point de vue de la forme, les ressemblances dans les chartes graphiques utilisées sont saisissantes. Toujours d'après les figures ci-après, du point de vue du fond, le phasage des neuf SDV de Madinatouna n'est autre qu'une version revisitée de celui de la SDV de Sousse.

Figure 10.5 : Le phasage de la SDV de Sousse



Source : Pascula I Esteve (Document interne)

Figure 10.6 : Le phasage des SDV de Madinatouna



Source : ATU (Document interne)

Conclusion du chapitre

Les quatre processus de planification stratégique de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba ont eu des effets sur les pratiques existantes. Ces effets se sont déployés de deux manières différentes et ont concerné à chaque fois différents processus.

Un premier type d'effet s'est déployé à travers l'expérience accumulée par nos cas d'étude et qui a servi de base pour l'application de nouvelles pratiques dans d'autres processus. Un deuxième type d'effet, plus direct, s'est déployé à travers l'apport de nouvelles pratiques qui ont été réutilisés dans d'autres processus.

A chaque fois, les deux types d'effets ont non seulement concerné des processus de planification stratégique et encore moins des SDV dans des municipalités tunisiennes. Nos quatre cas d'étude ont été également directement et indirectement à l'origine de nouvelles pratiques appliquées dans aussi bien d'autres planifications stratégiques menées par d'autres échelles institutionnelles, et plus précisément associatives, que dans d'autres processus impliquant les municipalités, notamment celles de Sfax et de Sousse.

Nous allons, dans ce qui suit, expliquer tour à tour le premier et le deuxième type d'effet tout en traitant pour chaque type les différents processus dans lesquels chaque effet se déploie.

- **L'application de nouvelles pratiques sur la base de l'expérience accumulée par nos cas d'étude ...**

... dans d'autres processus de l'action municipale

Notre travail dans ce chapitre nous a permis de révéler des continuités entre la pratique de la participation dans la SD du Grand Sfax et celle du PAI 2017. En effet, on l'a vu le processus de planification stratégique sfaxien a jeté les bases de la démarche participative dans l'action municipale de Sfax et qui a été utile dans la démarche participative des investissements communaux. Les effets ont donc été indirects dans le mesure où ce n'est pas parce qu'elle l'a appliquée dans le SD du Grand Sfax, que la municipalité a utilisé la participation dans le PAI. La SD du Grand Sfax a permis d'accumuler une expérience dans l'approche participative qui a permis de concrétiser la participation dans le PAI.

... dans d'autres processus de planification stratégique municipale

Notre analyse nous a également permis de dégager des continuités entre la pratique de la planification stratégique dans nos cas d'étude et celle dans les neuf SDV du programme Madinatouna. En effet, on l'a dit, les auteurs de Madinatouna ont tiré des leçons des limites des quatre processus et notamment ceux de Sfax et de Sousse. Cela concerne les modes d'engagement des acteurs internationaux, étatiques et municipaux ainsi que la mise en œuvre des SDV.

- **La réutilisation de nouvelles pratiques apportées par nos cas d'étude ...**

... dans d'autres processus de l'action municipale

Ce chapitre nous a permis de mettre en lumière les transformations apportées par la SDV de Sousse dans le montage d'autres projets municipaux. On l'a vu, c'est le mode d'engagement de l'équipe technique de la SDV de Sousse selon une entité ad hoc hébergée dans la municipalité et privilégiant le profil de jeunes diplômés qui a été réutilisé dans les projets de l'école Kheireddine, MADEL et RAMUD.

...dans d'autres processus de planification stratégique associative

Nos cas d'étude ont eu aussi des effets sur la transformation des pratiques dans le milieu associatif. Nos quatre planifications stratégiques ont été à l'origine de processus similaires menés par des associations tunisiennes. Notre travail a montré à quel point les vocables adoptés dans nos cas d'étude, les protagonistes qu'ils impliquent et les techniques de planification qu'ils utilisent ont été repris dans les planifications que proposent des associations. Le cas de "Stratégie Sfax 2030" de l'ADSS en est une parfaite illustration.

...dans d'autres processus de planification stratégique municipale

Notre travail nous a également permis de révéler les manières avec lesquelles nos cas d'étude ont transformé les modes de faire dans les SDV en Tunisie. En effet, plusieurs pratiques appliquées dans nos quatre processus et notamment ceux de Sfax et de Sousse ont été réutilisées dans les SDV de Madinatouna. On l'a vu, cela concerne la remobilisation des mêmes protagonistes parfois selon des modes d'engagement similaires, les structures chargées de l'élaboration des SDV et les contenus des planifications. On a vu aussi que par moment certains aspects méthodologiques appliqués dans Madinatouna ont été calqués sur ceux de la SDV de Sousse.

Conclusion de la troisième partie

Dans cette troisième, de la même manière que dans les parties précédentes, nous avons poursuivi la déconstruction des processus SDV de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. Nous avons analysé leurs modalités d'élaboration, les manières avec lesquelles ils sont perçus, les dispositifs qu'ils produisent et les pratiques qu'ils apportent. Dans cette analyse, à l'instar des parties précédentes, nous avons envisagé les quatre processus au regard des modes de faire existants afin de remonter à notre problématique qui, rappelons-le, se positionne par rapport aux débats sur l'apparition de la planification stratégique des villes dans un univers de pratiques urbanistiques déjà en place. Notre analyse a montré que les quatre processus, à des degrés différents, ont, peu ou prou, apporté des innovations tout en dégageant des continuités avec l'urbanisme tunisien existant.

D'un côté, nos cas d'études ont été à l'origine de nouveaux modes de faire, et ce, à différents niveaux. Le partenariat entre les organisations internationales et les municipalités a été mis en place directement sans l'intermédiation habituelle des institutions de l'Etat central. La mobilisation des acteurs mettant en avant le leadership municipal, l'application d'une démarche participative et les collaborations informelles a été certes à des degrés différents, mais elle rompt avec les modes de procédés existants. Les processus de Sfax et de Sousse ont été à l'origine de nouvelles représentations de la place des SDV dans l'urbanisme tunisien. En dépit de leurs durabilités et leurs précarités, des transformations dans les fonctionnements et les structures des organigrammes municipaux ont été engendrées par les quatre processus. En fin, nos cas d'étude n'ont pas été sans impact sur la diffusion de nouvelles pratiques tant dans des processus de planification stratégiques que dans d'autres processus de l'action municipale.

D'un autre côté, notre analyse nous a également permis de montrer qu'en dépit de ces nouveaux modes de faire, par moment, nos quatre cas d'étude manifestent des continuités avec les pratiques existantes de l'urbanisme tunisien. Les possibilités d'articulation qu'ils offrent avec d'autres instruments municipaux de la planification tels que le PAU et le PIC et les affiliations parfois patentées comme à Sfax avec le SDA au niveau des périmètres spatiaux, temporels et de compétence en sont une illustration.

Conclusion générale

Partant de l'observation de l'apparition et de la multiplication des SDV en Tunisie, d'une part, et, d'autre part, de notre expérience personnelle dans l'élaboration de la SDV de Sousse, nous nous sommes fixé dans le cadre de cette thèse de doctorat l'objectif de vérifier à quel point ces SDV jetteraient les bases d'un renouveau de la planification urbaine en Tunisie et refléteraient des mutations de la gouvernance urbaine dans ce pays. Pour cela, nous avons choisi de nous appuyer sur les quatre premières expériences qui ont été menées à Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba.

Ce positionnement de la thèse s'appuie également sur la place des modèles et des formes d'évolutions de la planification stratégique dans les débats et l'étude des modalités d'apparition de ce nouveau processus de planification dans le cadre d'un mode de faire l'urbanisme déjà en place.

Dans ce travail, il nous a été indispensable de commencer d'abord par examiner l'action urbaine déjà en place en Tunisie tant dans sa conception théorique que dans ses déclinaisons pratiques à Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba. Par la suite, nous avons mené une analyse des quatre cas d'étude en les déconstruisant et les étudiant à travers différents angles de vues et non pas un à un et tour à tour, mais les quatre cas simultanément et de manière transversale.

Nous avons mené cette thèse entre octobre 2014 et octobre 2018 c'est-à-dire lorsque le pays, dans le sillage du printemps arabe, s'est lancé de plain-pied dans une transition démocratique. Cette situation nous a continuellement conduit à mener notre recherche avec comme arrière-plan les évolutions du contexte politique tant national qu'à l'échelle de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba.

En interrogeant les quatre planifications stratégiques à travers les places qu'elles occuperaient dans les modes de faire l'urbanisme tunisien et les rôles qu'elles joueraient dans la gouvernance urbaine en Tunisie, il ressort de l'ensemble de notre recherche trois résultats principaux :

Des continuités de modes de faire déjà en place dans l'urbanisme tunisien

Nos analyses nous permettent de conclure que les quatre processus étudiés révèlent des continuités avec certains modes de faire l'urbanisme qui existent déjà en Tunisie.

L'implication des organisations internationales dans les quatre cas n'est pas inédite dans l'action urbaine tunisienne. Le pays a été depuis longtemps ouvert aux soutiens techniques et financiers apportés par des

bailleurs de fonds internationaux. Sans les aborder trop en détail au risque de dévier de notre objet de recherche, la contribution de la Banque Mondiale et UN-Habitat dans plusieurs programmes en Tunisie le montre. La forte présence permanente d'agences de coopérations internationales en Tunisie depuis des décennies l'illustre aussi. En outre, l'application des cadres normatifs apportés par les organisations internationales dans l'élaboration de nos quatre cas d'étude n'est pas non plus une nouveauté dans les modes de faire l'urbanisme tunisien. En Tunisie, l'engagement de bailleurs de fonds internationaux est très souvent accompagné par des recommandations sur l'utilisation de certaines méthodes de manière plus ou moins conditionnelle et qui sont le plus souvent des traductions du paradigme mondialisé de la "bonne gouvernance". Ensuite, la conduite de nos quatre cas sans qu'ils soient adossés à une assise juridique n'est pas une modalité inédite. En Tunisie, les soutiens des organisations internationales sont souvent mis en œuvre dans le cadre de programme ou projet non-institutionnel.

Notre analyse de la pratique de l'urbanisme en Tunisie a montré toutes ces continuités notamment à travers les exemples de l'USAID dans le projet El Matar à Sousse, la GIZ dans le processus de l'Agenda 21 local de Jendouba ou encore le CNUEH et le PNUD dans le projet tunisois de Cité Durable-Tunis Sijoumi. Pour le cas de l'agence américaine, c'est la méthode basée sur une forme de partenariat public-privé qui a été recommandée. L'agence allemande a apporté dans l'exemple jendoubien son savoir-faire dans les pratiques liées au développement durable. Dans le cas tunisois, ce sont les principes de la décentralisation et la participation qui ont été exigés. Rajoutons que les expériences de Jendouba et de Tunis ont été menées sans aucune assise juridique.

Par ailleurs, certaines modalités d'élaboration utilisées dans les quatre processus ont été en continuité avec celles qui sont utilisées dans l'action urbaine tunisienne. D'un côté, notre analyse de l'implication des acteurs dans les quatre processus a montré que d'un cas à un autre, le portage municipal et la démarche participative ont été à des degrés variés de concrétisation. D'un autre côté, notre analyse de la pratique de l'urbanisme tunisien a montré que la gouvernance locale et la démocratie participative n'étaient pas à l'ordre du jour. Du recoupant des deux analyses, il ressort des continuités entre les quatre cas de planification stratégique et l'action urbaine déjà en place.

Du point de vue du contenu de la planification, force est de conclure aussi l'existence de continuités entre nos quatre processus avec l'un des instruments étatiques de la planification urbaine institué par le CATU de 1994. Notre analyse a montré que les quatre planifications ont adopté des périmètres temporels, spatiaux et de compétences qui sont appliqués dans les Schémas directeurs d'aménagement (SDA). Notre analyse a montré aussi que le cas de Sfax illustre encore plus cette continuité à travers les filiations entre la SD du Grand Sfax et le SDA du Grand Sfax de 1998 qu'on a pu révéler et qu'on a expliqué par la contemporanéité des deux instruments puisque la première a démarré quatre ans après la mise au point du deuxième. On l'a vu, à Sfax, ces deux instruments s'appuient sur l'échelle territoriale de l'agglomération, ils s'alignent sur l'agenda de la planification économique nationale et proposent la réalisation des mêmes projets.

Des transformations faiblement durables et à des niveaux bien déterminé des modes de faire

Nos analyses nous ont permis de conclure aussi que nos quatre cas d'étude traduisent des transformations indirectes, c'est-à-dire où les liens de causalité ne sont pas explicites, et qui n'ont concerné que des aspects bien déterminés des modes de faire la ville et pour des terrains d'application bien précis. Les cas du projet de l'espace citoyen dans la municipalité de Jendouba et la participation citoyenne dans le PAI 2017 de la municipalité de Sfax le montrent.

Le dispositif de l'espace citoyen mis en place dans la municipalité de Jendouba a certes engendré une transformation structurelle et fonctionnelle de l'organigramme de la municipalité. Cependant, la SDV de Jendouba n'a eu qu'un effet indirect dans cette transformation dans la mesure où la planification stratégique n'a pas été à l'origine du dispositif de l'espace citoyen, mais, en l'appropriant de manière ex-post, elle a consolidé sa mise en application en lui procurant plus de légitimité. De son côté, la participation citoyenne dans le PAI 2017 à Sfax a aussi été une traduction de la transformation des pratiques existantes. Cependant, l'impact de la SD du Grand Sfax dans cette transformation n'a été qu'indirecte. En effet, le processus de planification stratégique n'a pas été à l'origine de l'application de la participation citoyenne dans le PAI. Le SD du Grand Sfax a permis à la municipalité d'accumuler un savoir-faire dans la participation qui lui a permis de la concrétiser dans la planification des investissements communaux.

Nos analyses nous ont permis de conclure aussi que nos quatre cas d'étude traduisent des transformations qui ne sont déployées que pour une durée limitée. Pendant l'élaboration des quatre processus, des dispositifs ont été mis en place dans les quatre municipalités pour se charger de cette élaboration. Notre analyse a montré que ces nouveaux dispositifs ont certes engendré des transformations dans le fonctionnement de l'organigramme des municipalités et par moment dans sa structure, mais ces transformations ont été éphémères. En effet, les structures organisationnelles des quatre municipalités ont retrouvé leurs situations initiales une fois que la mobilisation des dispositifs chargés de l'élaboration est arrivé à son terme. Ces transformations éphémères concernent également les deux cas du BDL à Sousse et le CTC à Sfax. Dans ces deux villes, les deux processus de planification stratégique ont été à l'origine de ces deux dispositifs où, l'un, à Sousse, a été destiné à la mise en œuvre du processus et, l'autre, à Sfax, a été destiné à la diffusion des pratiques de SDV. Notre travail a montré que ces deux dispositifs ont constitué de nouvelles entités qui ont été greffées dans les organigrammes des deux municipalités entraînant des transformations structurelles et fonctionnelles. Cependant, ces transformations n'ont pas duré dans le temps puisque ces deux dispositifs n'ont pas été pérennisés. Après la mise à terme de la mobilisation du BDL et du CTC, les structures organisationnelles des deux municipalités sont revenues à leurs états originels.

Des mutations de la gouvernance urbaine et un renouveau de la planification de la ville

Jusqu'ici, les deux résultats précédents semblent nous conduire moins à la validation de nos hypothèses de recherche dans la mesure où nos quatre cas d'étude soit révèlent des continuités avec certains modes de faire

l'urbanisme déjà existants (premier résultat ci-dessus) soit traduisent des transformations limitées tant dans les liens de causalité et les terrains d'applications que du point de vue de la durée (deuxième résultat ci-dessus). Néanmoins, le troisième résultat auquel nous avons abouti dans notre recherche montre que cette invalidation n'est que partielle puisque nos quatre cas d'étude ont apporté un renouveau de la planification de la ville en Tunisie et ont été à l'origine de mutations à plusieurs niveaux de la gouvernance urbaine.

Tout d'abord, notre analyse du marché des SDV en Tunisie a montré que face à l'absence de bureaux d'études traditionnellement présents dans la commande urbaine en Tunisie, nos quatre processus de planification stratégique sont à l'origine de l'émergence d'un nouveau secteur d'expertise. A travers le parcours de plusieurs experts impliqués tant dans la conduite technique des planifications que dans leurs gestions administratives et financières, force est de conclure qu'il y a toujours pour ces experts un avant et un après de la SDV dans laquelle ils ont intervenu. Pour tous ces experts, ce sont leurs expériences dans le processus qui a engendré leur engagement dans l'expertise de la planification stratégique et de manière plus globale leur internationalisation à travers une implication dans d'autres missions d'expertise pour le compte de bailleurs de fonds internationaux.

Ensuite, les quatre processus ont été à l'origine de nouvelles modalités d'élaboration en rupture avec celles jusque-là utilisées dans les instruments de planification institutionnalisés des municipalités tunisiennes. En effet, contrairement aux pratiques déjà en place notamment dans le PAU et le PIC, les deux principaux instruments de l'action municipale, les quatre processus ont engagé une collaboration directe entre les municipalités et les bailleurs de fonds internationaux sans l'intermédiation de l'Etat central. A la différence des deux outils municipaux institutionnels de la planification de l'usage du sol et la planification des investissements, les quatre processus traduisent une transformation dans les manières avec lesquelles ont été conçues les mobilisations des acteurs. Ceci s'exprime par la montée du portage municipal, l'application d'une participation citoyenne et l'engagement de mode d'action informel sous forme d'intercommunalité, de lobbyisme et d'implication d'universitaires. En outre, et contrairement aux instruments de planification municipaux, les quatre processus offrent, du point de vue du contenu, des possibilités d'articulation avec le PIC et le PAU.

Un autre niveau de transformation, idéal cette fois, est celui des représentations de certains protagonistes quant aux processus dans lesquels ils ont été impliqués. Notre analyse a montré que les processus de Sfax et de Sousse ont été à l'origine de nouvelles représentations que des transformations des représentations déjà en place. Ces deux processus ont engendré une nouvelle perception chez certains de leurs protagonistes au sujet de la prise en compte des SDV par l'Etat central. Ces personnes considèrent que le contenu de la planification stratégique a orienté certaines actions de certains ministères ou agences étatiques. Les processus de Sfax et de Sousse ont également été à l'origine d'une perception mettant en avant l'intérêt des SDV chez différents acteurs impliqués différemment dans les deux processus (président de délégation spéciale, association, expert et bailleur de fonds).

Les quatre processus sont également le reflet des transformations des modes de faire la planification puisqu'ils ont été à l'origine de la diffusion de la pratique de la planification stratégique tant dans le milieu associatif que dans le milieu municipal. C'est sur la base de nos quatre cas d'étude qu'aujourd'hui de plus en plus d'associations s'imposent comme une force de proposition à travers la conduite de processus de planification stratégique. Ces initiatives associatives reprennent (ou reproduisent) le vocabulaire et les techniques de planifications identifiées dans nos cas d'étude. Enfin, notre thèse de doctorat nous permet de conclure que nos quatre cas d'étude sont le reflet d'un renouveau de la planification dans la mesure où ils ont été à l'origine de l'extension de la pratique de la planification stratégique des villes. Au moment où nous avons démarré notre recherche en novembre 2014, il n'y avait en Tunisie que six cas de SDV. Quatre ans après, en novembre 2018, au moment où nous clôturons notre thèse, à travers la vague des SDV du programme Madinatouna, on est passé à quinze cas de SDV. Notre travail a montré à quel point nos cas d'étude et par moment plus précisément ceux de Sfax et de Sousse ont été à l'origine de cette multiplication frappante. En effet, nos quatre processus ont été utiles pour une capitalisation de la pratique de la SDV qui a été exploitée dans neuf autres processus de planification stratégique. Les cas de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba ont permis la réinvention de nouveaux modes de faire tout en réutilisant d'autres puisque la vague des SDV qui leur a succédé a remédié à leurs limites tout en profitant de leurs acquis. D'un côté, les SDV du programme Madinatouna ont tiré les leçons des expériences de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba en articulant l'implication des différents partenaires, notamment internationaux, et en renouvelant le rôle des acteurs nationaux, notamment étatiques. Contrairement à nos cas d'études, ces SDV ont également amorcé la préparation de la réalisation de la planification et ont davantage structuré le portage municipal. D'un autre côté, la vague des neuf SDV s'est inscrite dans la continuité des processus de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba en mobilisant les mêmes protagonistes, en réutilisant les mêmes modes de procéder et en calquant la méthodologie appliquée dans le SDV de Sousse.

Une recherche avec des limites, mais ouvrant des perspectives

Au terme de ce travail, tout en reconnaissant que notre thèse reste incomplète, nous allons dans ce qui suit nous arrêter sur les possibilités d'ouvertures qu'elle apporte sur d'autres recherches futures.

Tout le long de notre thèse, notre travail a révélé à quel point les mutations de la gouvernance urbaine et le renouveau de la planification de la ville engendré sont toujours entrain de se faire tant du point de vue des cas de planification stratégique que du point de vue du cadre politique et institutionnel national.

Ceci concerne d'abord notre terrain d'étude. En effet, malgré sa mise en veilleuse, la SD du Grand Sfax est toujours, du moins en théorie, en cours. Le processus de la SDV de Sousse quant à lui est clairement toujours à l'œuvre. La réalisation d'un panel de projets de la SDV de Sousse avec le "Programme de développement urbain intégré de la ville de Sousse" vient de démarré lors de la réunion du lancement qui a eu lieu à l'hôtel de ville de Sousse le 10 novembre 2018. Nous n'avons donc pas eu la possibilité de mener une analyse complète de ces

deux cas et avec assez de recul. Notre terrain d'étude est donc encore loin d'être épuisé et reste toujours exploitable dans d'autres recherches.

En outre, la dernière vague des SDV du programme Madinatouna est également un processus qui est toujours en train de se faire. Jusqu'au moment de finalisation de ces lignes, les neuf SDV sont sur le point de finaliser l'étape de l'élaboration. Dans notre thèse, nous nous sommes donc limités à l'analyse des transformations des pratiques engendrées par nos cas d'étude à travers la fabrication de ces SDV. Or, ces dernières ont de sérieuses possibilités de se poursuivre dans la durée à travers la préparation de la réalisation des projets "Quick Win" issus des SDV. L'étude des effets de nos quatre cas sur la mise en œuvre de ces SDV est donc une autre piste de recherche qui mérite d'être explorée.

Notre travail a révélé, et parfois en filigrane, que nos cas d'études dégagent des continuités entre eux et entre les autres cas de SDV en Tunisie. Que ce soit pour la SDV de Tunis et la SD du Grand Sfax, les SDV lancées au lendemain du printemps arabe à Sousse, Jendouba, Siliana, Le Kef ou encore la dernière vague des neuf SDV du programme Madinatouna, notre recherche a montré que ces expériences ont plus d'aspects qui les réunissent que d'aspects qui les séparent (il s'agit très souvent des mêmes protagonistes aussi bien internationaux que locaux qui sont mobilisés dans des dispositifs similaires et appliquant des méthodologies semblables). L'étude de l'apparition de tous ces cas de SDV en Tunisie comme des composantes interdépendantes d'un système global et l'analyse de leur multiplication comme les étapes inter-reliées d'un processus continu nous semble donc un travail de recherche qui mérite d'être davantage approfondi.

Du point de vue du contexte national, notre travail sur la gouvernance urbaine nous a amené dans nos analyses à prendre continuellement en considération les portées de la transition politique de la Tunisie. Or, ce contexte est toujours en train d'évoluer. Du point de vue du cadre politico-administratif, la décentralisation dont la conception est déjà mise au point est sur le point d'être mise en pratique. Du point de vue de l'autorité locale, nous n'avons pas toujours assez de recul pour mesurer les éventuelles évolutions de l'action municipale engendrées par les récents réaménagements institutionnels (nouveau code des collectivités locales prônant la participation citoyenne dans l'élaboration des PAU et des PIC, nouveaux conseils municipaux élus suite à plusieurs années de délégations spéciales provisoires, réorganisation des périmètres municipaux dans le cadre de la municipalisation de l'ensemble du territoire national, etc.). Du point de vue des modes de faire la ville, la refonte du cadre institutionnel de l'urbanisme tunisien est aussi aujourd'hui en gestation. Un nouveau code de l'urbanisme en remplacement du CATU de 1994 est en cours d'élaboration et où, du moins dans les versions jusque-là ébauchées, une attention particulière semble être donnée à la planification stratégique. Toutes ces évolutions en cours font de la Tunisie un terrain fertile et riche en possibilités de recherche non seulement sur la planification stratégique des villes, mais également sur l'action urbaine au sens large.

Bibliographie

Sources scientifiques (ouvrages, contributions dans des ouvrages et articles)

ABD ELRAHMAN Ahmed & MAHMOUD Randa, 2014, La planification controversée du Grand Caire avant/après 2011, Égypte. Monde arabe n°11.

ALBRECHTS Louis, 2004, Strategic (spatial) planning reexamined, Environment and Planning B Planning and Design 2004, volume 31.

ALBRECHTS Louis, 2010, More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead?, Environment and Planning B: Planning and Design 2010, volume 37.

ALBRECHTS Louis, 2012, Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective, Planning Theory 12(1).

ALBRECHTS Louis, 2015, Ingredients for a more radical strategic spatial planning, Environment and Planning B: Planning and Design 42.

ALBRECHTS Louis, HEALEY Patsy & KUNZMANN Klaus, 2010, Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe, Journal of the American Planning Association.

AMBROSINO Charles & SADOUX Stéphane, 2006, Concilier privatisme et retour de la planification stratégique. L'exemple du projet de requalification de la péninsule de Greenwich, Londres, Géocarrefour Vol. 81/2 2006.

ANNIK Osmont, 1995, La Banque mondiale et les Villes : Du développement à l'ajustement, Karthala.

ASCHER François, 1992, Projets publics et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes, Les Annales de la Recherche Urbaine, N°51.

ASCHER François, 1995, Métapolis ou l'avenir des villes, Odile Jacob.

ASCHER François, 2001, La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain in MASBOUNGI Ariella, Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent, La Documentation Française.

BADENHORST MS, BURGESS Rod & CARMONA Marisa, 2009, *Planning Through Projects. Moving from Master Planning to Strategic Planning—30 cities*, Techne Press Amsterdam, The Netherlands.

BALLARD Richard, BONIN Debby, ROBINSON Jenny & XABA Thokozani, 2008, *Planification stratégique et formes émergentes de démocratie à eThekweni*, Durban, *Revue Tiers Monde* 2008/4 (n°196).

BARTHEL Pierre-Arnaud & FLORIN Bénédicte, 2010, *Une mégapole en morceaux : Le Caire, centres vs périphéries*, Moyen-Orient.

BARTHEL Pierre-Arnaud, 2003, *Les lacs de Tunis en projets, reflets d'un nouveau gouvernement urbain* in *Annales de Géographie*, n°633.

BARTHEL Pierre-Arnaud, 2006, *Tunis en projet(s). La fabrique d'une métropole au bord de l'eau*, Presses Universitaires de Rennes.

BARTHEL Pierre-Arnaud, 2006, *Tunis en projet(s). La fabrique d'une métropole au bord de l'eau*, Presses Universitaires de Rennes.

BARTHEL Pierre-Arnaud, 2008, *Faire du « grand projet » au Maghreb. L'exemple des fronts d'eau (Casablanca et Tunis)*, *Géocarrefour*, Vol. 83.

BARTHEL Pierre-Arnaud, 2009, *Grand Caire 2050 : nouvelle stratégie métropolitaine*, *Urbanisme* n°369.

BARTHEL Pierre-Arnaud, 2010, *Relire le Grand Caire au miroir de la densité*, *Confluences Méditerranée* n°75.

BELHEDI Amor, 2005, *Différenciation et recomposition de l'espace urbain en Tunisie*, *Cahiers du GREMAMO*, n° 18, page 2.

BEN JELLOUL Mourad, 2017, *L'aménagement du territoire national et les contraintes de la nouvelle gouvernance dans la Tunisie postrévolutionnaire*, *L'Année du Maghreb*, 16.

BEN LETAIEF Mustapha, 2008, *Les politiques urbaines en Tunisie*, *Métropoles* [En ligne], 4 | 2008.

BEN MAMI Skander, 2008, *La décentralisation et la déconcentration en Tunisie et au Maroc, l'évolution du rôle des collectivités locales, des textes aux pratiques*. IRG.

BEN OTHMAN BACHA Hend, 2011, *Les promoteurs immobiliers privés en Tunisie. Enjeux d'un groupe professionnel en mutation* in ZAKI Lamia (dir), 2011, *L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques*, Paris, Karthala.

BEN OTHMAN Hend, 2009, Pratiques et enjeux des acteurs d'une production foncière publique, Les Cahiers d'EMAM.

BENNASR Ali, 2003 (a), L'étalement urbain de Sfax, Revue Tunisienne de Géographie.

BENNASR Ali, 2003 (b), Un nouveau centre pour Sfax : Sfax El Jadida, Revue Tunisienne de Géographie.

BENNASR Ali, 2005, Aménagement urbain durable et gouvernance : Le cas de Sfax, Colloque SYFACTE/GREGUM « Les villes au défi du développement durable », Sfax, 2005.

BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik & VERDEIL Eric, 2013, Sfax, laboratoire de développement durable en Tunisie, Environnement urbain, Volume 7.

BERRY-CHIKHAOUI Isabelle, 2011, Les comités de quartier en Tunisie : une illusion démocratique, Mouvements 2011/2 n° 66.

BLANCHET Alain, GOTMAN Anne, 2010, L'entretien : L'enquête et ses méthode, 2^e Edition, Armand Colin.

BOUINOT Jean & BERMILS Bernard, 1999, La gestion stratégique des villes entre compétition et coopération, Armand Colin.

CADENE Philippe, 2013, Koweït City : planification urbaine et stratégie régionale, Arabian Humanities, n°2 2013.

CANESSE Aude-Annabelle, 2014, Les politiques de développement en Tunisie. De la participation et de la gouvernance sous l'ère Ben Ali, Les Éditions des Archives contemporaines.

CHABBI Morched, 2005, L'urbanisation en Tunisie, transformations et tendances d'évolution in BOUMAZA Nadir (dir), 2005, Villes réelles villes projetées, villes maghrébines en fabrication, Maisonneuve et Larose.

CHABBI Morched, 2011, Rôle et fonctions des urbanistes dans la fabrication des villes du Sud : le cas de Tunis (1960-2009) in ZAKI Lamia (dir), 2011, L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques, Paris, Karthala.

CHAREST Éric, LARIVIERE Jacques, LEMIRE Louise & MARTEL Gaétan, 2011, La planification stratégique des ressources humaines : théories et applications dans les administrations publiques du XXI^e siècle. Presses de l'Université du Québec.

CHPAKOVSKAIA Elena, 2002, Les espaces urbains de Moscou entre socialisme « développé » et capitalisme « sauvage » in HAERINGER Philippe (dir), La refondation mégapolitaine : une nouvelle phase de

l'histoire urbaine ? Tome I : L'Eurasie post-communiste : Moscou, Shanghai, Hongkong, Techniques, Territoires et Sociétés, n° 36/2002.

DEMAZIERE Christophe, NADOU Fabien, SERRANO José & SERVAIN Sylvie, 2014, La planification stratégique spatialisée contribue-t-elle à la durabilité territoriale ? La limitation des consommations foncières dans les schémas de cohérence territoriale à Marseille-Aix, Nantes Saint- Nazaire, Rennes et Tours, Développement durable et territoires, vol. 5, n°2, Juin 2014.

DEMESTEERE René & PADIOLEAU Jean G, 1991, Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions, Les annales de la recherche urbaine, N°51, 1991/07.

DHAHER Najem, 2010, L'aménagement du territoire tunisien : 50 ans de politiques à l'épreuve de la mondialisation, EchoGéo [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 26 décembre 2012. URL : [http:// echogeo.revues.org/12055](http://echogeo.revues.org/12055) ; DOI : 10.4000/echogeo.12055.

FERNANDEZ GUELL Jose Miguel, 2007, 25 anos de planificacion estrategica de ciudades, Ciudad y territorio-Estudios territoriales. N°154.

DENOEUX Guilain, 1999, La Tunisie de Ben Ali et ses paradoxes, Monde arabe Maghreb Machrek, n°166.

GASMI Monia, 2011, La répartition des établissements industriels à Sfax : un schéma radio-concentrique, Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée.

HAMICHE Mhamed, 2014, Stratégies de développement des villes. Cas de SDV de Tetouan in ZAMBONINO PULITO María (dir), 2014, Gobernanza, derecho administrativo y políticas públicas en España y Marruecos, Dykinson.

HEALEY Patsy, 2004, The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe, International Journal of Urban and Regional Research, Volume 28.1.

JOBERT Bruno, 1994, Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales, L'Harmattan.

KAHLOUN Hatem, 2013, L'agenda 21 local en Tunisie : des tentatives de démocratisation de la planification du développement durable, Environnement Urbain / Urban Environment.

KAUFMAN Jerome & JACOBS Harvey, 1987, A public planning perspective on strategic spatial planning', Journal of the American Planning Association.

KAUFMANN Jean-Claude, 2011, L'entretien compréhensif, 3^e Edition, Armand Colin.

KOLOSSOV Vladimir & OLOUGHLIN John, 2004, Comment Moscou se transforme en ville géante capitaliste, *Revue internationale des sciences sociales* n° 181.

LACAZE Jean-Paul, 2004, La planification stratégique des territoires, *Revue futures*, n° 295, mars 2004.

LAMINE Ridha, 2009, Déficit de citoyenneté et mal-gouvernance urbaine dans les nouvelles périphéries de Sousse, *Les Cahiers d'EMAM*.

LAMINE Ridha, 2011, Croissance démographique et dynamiques migratoires récentes des grandes villes tunisiennes, *Les Cahiers d'EMAM*.

LI Dongquan, 2014, Policy, Space and Governance : Lessons from Beijing, *Journal of the Washington Institute of China Studies* n°1.

LINOSSIER Rachel & MENEZ Florence, 2007, L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique, *Territoire en mouvement*, 2/2007.

MARTINEZ LOPEZ Miguel, 1998, Las ilusiones participativas de la planificación estratégica. Los dilemas históricos y metropolitanos de Medellín (Colombia) ante la transmodernidad, *Revista interamericana de planificación*, Volume 30, n°117.

MOTTE Alain, 2005, La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005), *Plan Urbanisme Construction Architecture*.

MOURA Rosa, 2003, Inversiones urbanas en el contexto de la competitividad y globalización: los eventos en Curitiba, *Revista eure*, Vol. XXIX, N° 86.

OLESEN kristian, 2011, Strategic spatial planning in transition : a case study of Denmark, Phd thesis, Department of development and planning, aalborg university.

PANEBIANCO Stefania & ROSSI Rosa, 2012, Winds of Democratic Change in the Mediterranean ? Processes, Actors and Possible Outcomes, Rubbettino.

PINSON Gilles & SANTANGELO Marco, 2007, La planification stratégique : vecteur ou substitut à l'intégration métropolitaine ? Un détour par l'Italie in COLLIN Jean-Pierre & ROBERTSON Mélanie (dir), 2007, *Gouverner les métropoles. Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses de l'Université Laval.

SOUAMI Taoufik & VERDEIL Eric, 2006, Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée, *Economica, Anthropol*, collection « Villes ».

TARBUSH Nada, 2012, Cairo 2050 : urban dream or modernist delusion ? Journal of International Affairs, Vol. 65, Issue 2.

TRIBILLON Jean-François, 2009, L'Urbanisme, La Découverte.

WU Fulong, 2007, Re-orientation of the city plan : Strategic planning and design competition in China, Geoforum n°38/2007.

ZAGAME Paul, 1993, Planification stratégique. Quelques réflexions pour une transposition à la planification nationale, Revue économique, numéro hors série.

ZAKI Lamia (dir), 2011, L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques, Paris, Karthala.

Autres articles

CURIEN Rémi, 2013, The growth of development zones and the urban planning strategies in Suzhou. Carnet de recherche UrbaChina - Sustainable Urbanisation in China.

CURIEN Rémi, 2014, La planification des villes chinoises. Environnementaliser une machine hyper-fonctionnaliste ? Perspectives chinoises N° 3/2014.

DEROUICHE Belghith, 2016, L'urbanisation informelle des espaces agricoles tunisois, les effets de l'action publique urbaine, Tracés n°12.

GAFSI Henda & TURKI Sami Yassine, 2012, Manifeste pour la ville tunisienne de demain, Archibat n°25.

GAFSI Henda, 2014, Le plan de développement municipal, PDM. Outil incontournable de la décentralisation, Archibat n°33.

SANTONJA Paqui, 2011, Las regiones y ciudades del norte de África : esperando su primavera, Notes internacionales CIDOB n°38.

STADNICKI Roman, 2012, Le Caire après la révolution : blocages de la ville et déblocage de l'urbanisme, Les Carnets de l'IFPO.

TEBBAL Farouk, 2012, Les stratégies de développement urbain dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Des pratiques émergentes face à des attitudes ancrées, Institut Européen de la Méditerranée.

TURKI Sami Yassine, 2013, Stratégies de développement des villes : quels enseignements des expériences pilotes ? Archibat n°29.

Travaux universitaires (thèse et mémoire de master)

ADHADHI Rafika, 2013, Stratégie de développement de la ville de Jendouba, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme national en urbanisme et aménagement (DNUA), Institut Supérieur de Construction et d'Urbanisme (ISCU).

BARTHEL Pierre-Arnaud, 2003, Faire la ville au bord de l'eau. Les lacs de Tunis : des marges urbaines à des sites de très grands projets d'aménagement, Thèse de Doctorat de l'Université Lyon 2.

BEN HAMIDA Arij, 2012, De la rentabilité foncière à la qualité Urbaine : Pour une nouvelle vision architecturale et Urbaine du Site des anciennes casernes Nord de Sousse, Mémoire d'architecture, École nationale d'architecture et d'urbanisme de Tunis.

BOUNOUH Abdelala, 2004, Planification spatiale et logiques des acteurs de production et de gestion de l'espace urbain : cas du nouveau quartier résidentiel d'EI MOUROUJ dans la périphérie méridionale du Grand Tunis, Doctorat de Géographie-Aménagement, Université Toulouse le Mirail.

DEROUICHE Belghith, 2010, Le référentiel de la nature dans le projet d'aménagement. Etude comparative de Paris Rive Gauche à Paris et El Khalij à Tunis, Mémoire de Master Théories et démarches du projet de paysage, École nationale supérieure du paysage de Versailles.

DEROUICHE Belghith, 2011, Les effets du partenariat public-privé sur la gestation du projet urbain. La « Zone Ouest » du projet du Lac de Tunis, Mémoire de Master Métiers de la recherche urbaine, Institut Français d'urbanisme.

DOUAY Nicolas, 2007, La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement de l'espace, Université de Montréal - Faculté de l'aménagement, Université Paul Cézanne - Institut d'Aménagement Régional.

HOUIMLI Ezzeddine, 2008, Les facteurs de résistance et de fragilité de l'agriculture littorale face à l'urbanisation : Le cas de la région de Sousse Nord en Tunisie, Thèse de doctorat, Ecole nationale supérieure du paysage de Versailles, Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (Agro Paris Tech), Spécialité : Sciences et architecture du paysage.

LINOSSIER Rachel, 2006, La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques - Acteurs - Territoires, Thèse de Doctorat, Université Lumière Lyon 2.

MENEZ Florence, 2008, Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours. Analyse à partir du cas lyonnais, Thèse de doctorat de Géographie, aménagement et urbanisme.

PINSON Gilles, 2002, Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin, Doctorat de l'Université de Rennes I, Mention « Science Politique ».

Rapports de bureaux d'études et d'experts

ABDELKAFI Jalel, 2001, L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens, Etude subrégionale : Tunisie, Algérie, Maroc, Plan Bleu et la Commission Méditerranéenne du Développement Durable.

ABID Hassen & CHABBI Morched, 2008, La mobilité urbaine dans le Grand Tunis Evolutions et perspectives, AFD.

BARTHEL Pierre-Arnaud, 2013, La SDGS : impact du cadre national et régional, évaluation et recommandations pour une actualisation efficace, Villes pour une nouvelle génération.

BEN OTHMAN BACHA Hend, 2014, Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, Access au Foncier, Rapport Provisoire, Diagnostics et recommandations, République Tunisienne, Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable.

CHARFI Faika, 2016, Stratégie Sfax 2030. De la vision stratégique au plan d'action. Rapport final, ADDS et FES.

DAFFLON Bernard & GILBERT Guy, 2013, L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux, Université de Fribourg Suisse, Ecole Normale Supérieure Cachan France, Banque Mondiale, Rapport sur l'Appui à la Décentralisation en Tunisie (version provisoire juin 2013).

DEROUICHE Belghith, 2012, Rapport de pré-diagnostic urbanisme, Stratégie de développement de la ville de Sousse.

DI FILIPPO Emiliano, RENNIE Ruth & TANESE Angelo, 2006, La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori, Rubbettino 2006.

EGIS BDPA, 2013, Revue et évaluation des ressources humaines à l'échelle municipale, Rapport final Sfax - Tunisie, Villes pour une nouvelle génération.

HADDAR Mohamed, 2014, Pour une nouvelle stratégie de l'habitat, Les opérateurs publics. Diagnostics et recommandations, République Tunisienne, Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable.

KAHLOUN Hatem, 2014, Habitat informel (Rapport intermédiaire provisoire). Diagnostics et recommandations, République Tunisienne, Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable.

LEHZAM Abdellah & TEBBAL Farouk, 2011, Guide pour l'élaboration des Stratégies de Développement des Villes. Horizons pour une nouvelle génération de villes Méditerranéennes, CMI.

MAHJOUR Ali & TURKI Sami Yassine, 2014, Pour une nouvelle stratégie de l'habitat. Réglementation et instruments d'urbanisme. Diagnostics et recommandations, République Tunisienne, Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable.

MEKNASSI Saâd Filali, 2014, Rapport analytique de la composante Responsabilité Sociale dans la Ville de Sfax, Villes pour une nouvelle génération.

MERINERO RODRÍGUEZ Rafael, 2010, Planificación Estratégica Urbana y Territorial : elementos básicos para su aplicación en la administración local, Consejería de Gobernación y Justicia.

PASCUAL ESTEVE Josep Maria & SISTERNAS TUSELL Maria, 2011, Le P.C.D. de Tétouan : un plan stratégique de deuxième génération in PCD TÉTOUAN 2011-2016.

PASCUAL ESTEVE Josep Maria, 2014, L'analyse FDP : Faits, Défis et Projets dans la planification stratégique territoriale, www.medcities.org.

PASCUAL I ESTEVE Josep Maria, 1999, La estrategia de las ciudades : los planes estratégicos como instrumentos : métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputació de Barcelona.

PASCUAL I ESTEVE Josep Maria, 2007, La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación, Diputació de Barcelona.

PASCUAL I ESTEVE Josep Marie, 2001, De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades, Diputació de Barcelona.

PASCUAL I ESTEVE Josep Marie, 2002, La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global, Junta de Andalucía.

PASCUAL I ESTEVE Josep Marie, 2009, Estrategia territorial y gobierno relacional : Manual para la Planificación Estratégica de 2ª Generación, Junta de Andalucía.

SEGURA Alfons, 1998, Síntesis metodológica de la planificación estratégica in El desarrollo urbano en el Mediterráneo. La planificación estratégica como forma de gestión urbana, Area Metropolitana de Barcelona.

TURKI Sami Yassine & VERDEIL Eric, 2015, Tunisie : la Constitution (du Printemps) ouvre le débat sur la décentralisation in ATALLAH Sami & HARB Mona, Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World, Centre Libanais des Etudes Politiques.

Rapports d'institutions nationales ou internationales

Ajuntament de Barcelona, 1990, Plan Estratégico Economico y Social Barcelona 2000.

Architecture et Innovation, 2010, Stratégie de Développement du Grand Sfax, Phase 2 (SDGS2), Etude des zones urbaines populaires.

Banque Mondiale, 2000, Villes en transition. Résumé Stratégie de la Banque mondiale pour les villes et les collectivités territoriales.

Banque Mondiale, 2015, note d'orientation sur le financement des collectivités locales.

Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains (CNUEH), 1999, Rapport sur les activités opérationnelles.

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), 2010, Document d'orientation politique sur la planification stratégique : Les dirigeants locaux préparent l'avenir de nos villes.

Cities Alliance, 2006, Guide to City Development Strategies. Improving Urban Performance.

Cities Alliance, 2007, Alexandria City Development Strategy : Documentation of the Process and Results 2004-2007.

Cities Alliance, 2016, Programme pays Tunisie, Document cadre ; Un partenariat au service de la planification urbaine stratégique et la participation citoyenne.

Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT), 2001, Tunisia City Development Strategy Report.

Institut Tunisien des Etudes Stratégiques (ITES), 2016, L'avenir des transports publics en Tunisie, Rapport de séminaire.

Institut Tunisien des Etudes Stratégiques (ITES), 2016, Quelle nouvelle politique de la ville ? Rapport de séminaire.

Medcités, 2011, PCD TÉTOUAN 2011-2016. Plan communal de développement de la commune urbaine de Tétouan, Édition : Barcelone.

Municipalité de Sousse, 2005, Plan des déplacements urbains (PDU) de la ville de Sousse, Document 6 : Diagnostic de la situation actuelle.

Municipalité de Sousse, 2007, Plan d'aménagement urbain de la municipalité de Sousse : rapport de présentation.

Municipalité de Tunis, Stratégie de Développement de la Ville de Tunis, Diagnostic stratégique et problématiques de développement.

Programme gouvernance et développement local (art gold) – PNUD, 2012, Processus d'élaboration des plans communaux de développement.

République Tunisienne, Ministère de l'équipement de l'habitat et de l'aménagement du territoire, Direction générale de l'aménagement du territoire, Etude d'élaboration du Schéma directeur d'aménagement de la région économique du centre-est, rapport de 1ère phase bilan diagnostic et orientation, version finale, Juin 2009.

République Tunisienne, Ministère de l'équipement de l'habitat et de l'aménagement du territoire, Direction générale de l'aménagement du territoire, Schéma directeur d'aménagement du Grand Sousse, rapport final de 3ème phase, Septembre 2010.

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), 2017, Stratégie de coopération suisse en Tunisie 2017-2020.

Stratégie de Développement de la Ville de Jendouba (SDVJ).

Stratégie de développement de la ville de Sfax (SDGS), 2010.

UN-HABITAT, 2002, City Development Strategies. Lessons from UMP/UN-HABITAT experiences.

UN-HABITAT, 2008, The state of african cities 2008. a framework for addressing urban challenges in Africa, UN-HABITAT.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) & United Nations Environment Programme (UNEP), 2002, Sustainable Cities Programme 1990-2000, A decade of United Nations Support for Broad-based participatory management of Urban Development.

Ville de Sousse, 2014, Stratégie de Développement de la Ville de Sousse, Plan Stratégique de Développement.

VNG International, 2013, Diagnostic organisationnel des collectivités locales tunisiennes - Rapport de synthèse.

Communication et rapport dans des événements scientifiques et professionnels :

BELHEDI Amor, 1996, Littoralisation et mondialisation : l'état des lieux et les enjeux, Communication au Colloque "Le littoral tunisien, dynamiques nouvelles, enjeux et devenir, Tunis, 12-13-14 Mars 1998.

BENNASR Ali, 2005, Aménagement urbain durable et gouvernance : Le cas de Sfax (Tunisie), Colloque de l'observatoire universitaire de la ville et du développement durable.

CHABBI Morched, 2004, Potentialités et obstacles à la constitution d'une région urbaine - Le cas du Grand Tunis, Intervention dans le cadre du 40ème congrès mondial sur le management des régions urbaines, Genève, www.isocarp.net.

CHAOLIN Gu, JING Guo & XIAOHUI Yuan, 2010, China's master planning system in transition : case study of Beijing, 46th ISOCARP Congres.

FAVOREUX Christophe, 1998, De l'aménagement du territoire à la gestion stratégique des villes : étude de l'évolution des méthodologies de planification urbaine dans une perspective de comparaison public-privé, VIIème congrès de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), Université de Louvain-la-Neuve.

FAVOREUX Christophe, 1999, Fonction et portée des démarches stratégiques urbaines, IIème Rencontres Ville-Management, I.A.E. de Pau et des Pays de l'Adour, Biarritz.

FERNANDEZ GUELL Jose Miguel, 2008, Estrategias de ciudades in Innovaciones tecnológicas con aplicación en el ámbito local, 13º encuentro empresarial de Gijon, Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, 17 y 18 de mayo de 2007.

SEPAL, Grand Lyon, Institut d'Urbanisme de Lyon, Conseil de développement, Plan Urbanisme Construction Architecture, 19 mai 2010, La planification stratégique de "Lyon 2010" aux métropoles d'aujourd'hui.

Ville de Barcelone, Aire Métropolitaine de Barcelone, CMI et Medcities, Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée Contexte, Enjeux et Perspectives, Barcelone 14 et 15 mars 2011.

Séminaires (par ordre chronologique)

Séminaire "Dissémination des stratégies de développement urbain durable des villes" organisé à Sfax les 2 et 3 juillet 2013 par le CTC de Sfax dans le cadre du programme USUDS.

Séminaire "Formation sur les Stratégies de Développement Urbain des Villes en Tunisie" organisé à Sfax le 27 Février 2014 par le CTC de Sfax dans le cadre du programme USUDS.

Séminaire "31^e congrès internationale des l'ordre des experts comptable de Tunisie" organisé à Sfax le 18 septembre 2014 par l'OEC TUNISIE, Youtube [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.youtube.com/channel/UCZ4Vrsv6DjeZaMjWKfzVfVg/featured>.

Séminaire "Communalisation du territoire : enjeux et problématiques opérationnelles" organisé à l'hôtel Diplômât à Tunis le 17 Janvier 2015 par l'Association Tunisienne des Urbanistes avec l'appui de la Fondation Hans Seidel.

Séminaire "Du diagnostic territorial aux orientations : Cas de la ville du Kef" organisé à l'hôtel Eklil au Kel le 26 Février 2015 par l'Association Tunisienne des Urbanistes avec l'appui de la Fondation Hans Seidel.

Séminaire "Formation des facilitateurs du PIC participatif" organisé au CFAD à Tunis du 27 juillet au 07 août 2015 par l'UGP PIC participatif (Ministère de l'intérieur) et le PASC.

Séminaire "Réflexion sur l'évaluation et l'actualisation de la stratégie de développement du Grand Sfax" organisé à l'hôtel Thyna à Sfax le 12 mars 2016 par la municipalité de Sfax en partenariat avec Medcities.

Séminaire "Demain Tunis, enjeux urbains et initiatives de participation citoyenne" organisé à l'hôtel de ville de Tunis le 22 mars 2017 par l'Association Tunisienne des Urbanistes et la revue Archibat.

Séminaire-débat "Nouveaux codes des collectivités locales et de l'urbanisme, réforme des textes et mutation des territoires : regards croisés des géographes et des urbanistes" organisé à la Faculté des Sciences Humaines et Sociales de Tunis le 21 octobre 2017 par l'unité de recherche Régionalisation et Développement Régional et Urbain, l'Association Tunisienne des Urbanistes et l'Association des Géographes Tunisiens.

Séminaire "Stratégie de développement de la ville de Soukra" organisé à La Soukra le 5 Janvier 2018 par la municipalité de La Soukra, la FNVT, le MALE, CILG VNGI, GIZ, Medcities, PNUD et Cities Alliance.

Séminaire "3^{ème} rencontre inter-ville Madinatouna : un plan d'action pour un avenir meilleur pour nos villes" organisé à l'hôtel Sousse Palace à Sousse le 23 juillet 2018 par la FNVT, le MALE, CILG VNGI, GIZ, Medcities, PNUD et Cities Alliance.

Texte juridique

Journal Officiel de la République Tunisienne, 15 mai 2018, Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au Code des collectivités locales.

Journal Officiel de la République Tunisienne, 20 avril 2015, Constitution de la République tunisienne.

Journal Officiel de la République Tunisienne, 6 décembre 1994, Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation, du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

République Tunisienne, Ministère de l'Équipement de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, Octobre 2016, Code de l'Urbanisme (Version provisoire).

Plaquettes

Cities Alliance, L'alliance des villes en action, Un modèle de développement participatif en Tunisie.

Fédération Nationale des Agence d'Urbanisme, 2010, La planification stratégique au service du développement durable, L'expérience des agences françaises d'urbanisme.

GIZ Tunisie, 2013, Projet « Renforcement des structures démocratiques dans les villes en Tunisie ».

Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, 2010, Processus Agenda 21 local en Tunisie : Initiatives leaders.

Villes en développement, 2007, Stratégies de développement urbain, N° 75.

Sites web

fr.unhabitat.org

www.afh.nat.tn

www.afi.nat.tn

www.aft.nat.tn

www.anged.nat.tn

www.apal.nat.tn

www.arru.nat.tn
www.augt.gov.tn
www.cfad.tn
www.citiesalliance.org
www.co-mun.net
www.collectiviteslocales.gov.tn
www.commune-jendouba.gov.tn
www.commune-sfax.gov.tn
www.commune-sousse.gov.tn
www.commune-tunis.gov.tn
www.cpscl.com.tn
www.eda.admin.ch
www.environnement.gov.tn
www.giz.de
www.hss.de
www.hssma.org
www.ins.tn
www.maps.bing.fr
www.Medcities.org
www.mirror.unhabitat.org
www.seco-cooperation.admin.ch
www.sfax-eljadida.com.tn
www.urbanistes.tn
www.usuds.org

Réseaux sociaux

Ambassade de Suisse en Tunisie, Page créée en 2017, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/AmbassadeSuisseTunis/>

Association de Développement Solidaire de Sfax, Page créée en 2014, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/ADSSFAX/>

Association Tunisienne des Urbanistes – ATU, Page créée en 2012, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/AssociationTunisienneDesUrbanistesAtu/>

CILG VNG International, Page créée en 2012, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/CILGVNGI/>

Cities Alliance, Page créée en 2010, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : https://www.facebook.com/citiesalliance/?fb_dtsg_ag=Adzicu0Da4d1WbbnF694njus5mrwMu-LPOvc_OoN_10fMw%3AAAdwGlWn5WlALK6rnSGiJ046w4NSxZyaKJl00mv2wEQaGGg

Commune de Jendouba, Page créée en 2012, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/بلدية-جندوبة-Commune-de-Jendouba-450628078315122/>

Commune de Sousse, Page créée en 2011, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/communedesousse/>

Fédération Nationale des Villes Tunisiennes – FNVT, Page créée en 2013, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/FndvT/>

Fondation Hanns Seidel au Maghreb, Page créée en 2013, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/Fondation-Hanns-Seidel-au-Maghreb-441733259240468/>

Forum de l'Académie Politique, Page créée en 2014, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/forumdelacademiepolitique/>

Fundación Ciedes. Ktc-Málaga, Page créée en 2012, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/Fundación-Ciedes-Ktc-Málaga-423613737679438/>

GIZ Tunisie, Page créée en 2013, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/GIZTunisie/>

La Municipalite de Sfax, Page créée en 2015, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/communesfax/>

Madinatouna - Msaken, Page créée en 2018, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/Madinatouna-Msaken-548239758911984/>

Madinatouna "Gabes", Page créée en 2018, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/Madinatouna-Gabes-بلدية-غابس-2058570387504675/>

Madinatouna Beja, Page créée en 2018, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/Madinatouna-Beja-بلدية-بجاية-1202283659901756/>

Madinatouna Sidi Bouzid, Page créée en 2018, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/Madinatouna-Sidi-Bouzid-819729738199129/>

Madinatouna Tataouine, Page créée en 2018, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/MadinatounaTataouine/>

MedCities, Page créée en 2013, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/MedCities/>

Ministère de l'Équipement, Page créée en 2011, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/MinEquip/>

Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement, Page créée en 2015, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/MinALEnv/>

Municipalité de la ville de Tunis, Page créée en 2014, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : [https://www.facebook.com/Municipalité-de-la-ville-de-Tunis-306204146252321/ تونس-مدينة-بلدية-306204146252321/](https://www.facebook.com/Municipalité-de-la-ville-de-Tunis-306204146252321/)

PNUD Tunisie, Page créée en 2011, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/PNUD.Tunsie/>

Projet de Stratégie de Développement de la Ville de Sousse, Page créée en 2013, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/SDVSousse/>

SDVJ, Page créée en 2013, Facebook [en ligne], Disponible à l'adresse : <https://www.facebook.com/AstratyjytAltmytBmdyntJndwbt/>

Liste des acronymes

ACTE : Alliance des communes pour la Transition énergétique
ADSS : Association de développement solidaire de Sfax
AERYC : África, America, Europa Regiones y Ciudades
AFD : Agence française de développement
AFH : Agence foncière de l'habitat
AFI : Agence foncière industrielle
AFT : Agence foncière touristique
AGURCO : Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon
ANGED : Agence nationale de gestion des déchets
ANME : Agence nationale pour la maîtrise de l'énergie
ANPE : Agence nationale de protection de l'environnement
APAL : Agence de protection et d'aménagement du littoral
APUR : Atelier parisien d'urbanisme
ARRU : Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine
ASM : Association de la sauvegarde de la médina
ATPNE : Association tunisienne pour la protection de la nature et de l'environnement
ATU : Association tunisienne des urbanistes
AUGT : Agence d'urbanisme du Grand Tunis
BDL : Bureau de développement local
BEI : Banque européenne d'investissement
CA : Cities Alliance
CATU : Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme
CDS : Cities développement stratégie
CFAD : Centre de Formation et d'appui à la décentralisation
CILG VNGI : Centre international de développement pour la gouvernance locale innovante
CMI : Centre de Marseille pour l'intégration
CNUEH : Conférence des Nations Unies pour les établissements humains
CoMun : Coopération municipale
COURLY : Communauté urbaine de Lyon
CPSCCL : Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales
CTC : Centre de transfert et de connaissance
CUF : Coefficient d'Utilisation foncière
CUN : Centre urbain nord
DGCL : Direction générale des collectivités locales
DT : District de Tunis
FCCL : Fonds Commun des collectivités locales

FDP : Faits. Défis. Projets
FEM : Fonds pour l'environnement mondial
FFOM : Forces. Faiblesses. Opportunités. Menaces
FNVT : Fédération nationale des villes tunisiennes
FTSS : Fédération de Tunis pour la solidarité sociale
GIZ : Agence de coopération internationale allemande
GRH : Gestion des ressources humaines
IDP : Integrated Development Plan
IEVP-CTMED : Instrument européen de voisinage et de partenariat - Coopération transfrontalière en Méditerranée
INP : Institut national du patrimoine
INS : Institut national de la statistique
ISTEUB : Institut supérieur des technologies, de l'environnement, de l'urbanisme et du Bâtiment
LTDF : Long Term Development Framework
MALE : Ministère des affaires locales et de l'environnement
MDCI : Ministère du développement et de la coopération internationale
MEH : Ministère de l'équipement et de l'habitat
MENA : Moyen-Orient et Afrique du Nord
METAP : Programme d'assistance technique environnementale méditerranéen
ONAS : Office national de l'assainissement
ONU-Habitat : Programme des Nations unies pour les établissements humains
PAD : Plan d'aménagement de détail
PAGUDEL : Programme d'appui à la gouvernance urbaine démocratique et au développement économique local
PAI : Plans annuels d'investissements
PAU : Plan d'aménagement urbain
PCD : Plan communal de développement
PCD : Programme Cités Durables
PDM : Plan de développement municipal
PDU : Plan des déplacements urbains
PGOU : Programa General de Ordenación Urbana
PGU : Programme de gestion urbaine
PIC : Plan d'investissement communal
PIF : Périmètre d'intervention foncière
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
PRA : Plan régional d'aménagement
PRF : Périmètre de réserve foncière
PRG : Piano Regolatore Generale
RCD : Rassemblement constitutionnel démocratique
RGPH : Recensement général de la population et de l'habitat

RIS : Réseaux d'impulsion et de suivi
SASEJ : Société d'aménagement de Sfax El Jadida
SD : Schémas directeurs
SD du Grand Sfax : Stratégie de développement du Grand Sfax
SDA : Schéma Directeur d'Aménagement
SDATN : Schéma directeur d'aménagement du territoire national
SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDV : Stratégie de Développement de Ville
SDV de Jendouba : Stratégie de développement de la ville de Jendouba
SDV de Sousse : Stratégie de développement de la ville de Sousse
SDV de Tunis : Stratégie de développement de la ville de Tunis
SECO : Secrétariat d'Etat à l'économie suisse
SEPAL : Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération Lyonnaise
SNAT : Schéma national du territoire
SNIT : Société nationale immobilière de Tunisie
SONEDE : Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux
SPROLS : Société de promotion des logements sociaux
STEG : Société tunisienne de l'électricité et du gaz
SWOT : Strengths. Weaknesses. Opportunités. Threats
TCL : Taxe sur les établissements à caractère commercial, industriel ou professionnel
TIB : Taxes sur les immeubles bâtis
TNB : taxes sur les immeubles non bâtis
UE : Union Européenne
UGP : Unité de gestion de projet des plans d'investissements communaux participatifs
UGTT : Union générale tunisienne du travail
UNFT : Union nationale de la femme tunisienne
USAID : Agence des États-Unis pour le développement international
USUDS : Urban Sustainable Development Strategies in the Mediterranean
UTAP : Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche
UTICA : Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des entretiens

Prénom et nom	Fonction(s)	Date
Afif Mhiri	Directeur de l'urbanisme dans la municipalité de Sousse	09/11/2012
Raoudha Chaouch	Service de l'urbanisme dans la direction régionale de l'Équipement de Sousse	21/11/2012
	Directeur à la municipalité de Sousse	12/12/2012
Karim Elouardani	Coordinateur de la SDV de Sousse entre 2012 et 2014. Coordinateur du BDL en 2015. Actuellement consultant de Medcities	22/04/2015 1er/04/2016
Cyrine Ben Naceur	Experte dans l'équipe technique locale de la SDV de Sousse entre 2012 et 2014	29/04/2015
Foued Ghorbali	Expert dans l'équipe technique locale de la SDV de Sousse entre 2012 et 2014	05/05/2015
Raoudha Chehata	Membre de la délégation spéciale de la municipalité de Sousse chargée de la coopération internationale entre avril 2011 et septembre 2012. Conseillère municipale élue depuis mai 2018	06/05/2015
Sami Yassine Turki	Chercheur et expert en urbanisme. Chef de projet dans la SDV de Jendouba	25/05/2015
Henda Gafsi	Coordinatrice de la SDV de Tunis et experte dans la SD du Grand Sfax 1	15/06/2015
Amor Mezgar	Urbaniste à la Direction Régionale de l'Équipement de Sousse (1972-1976). Directeur des travaux à la municipalité de Sousse (1976-1982). Urbaniste du secteur privé (depuis 1982). Membre du comité de pilotage de la SDV de Sousse (2012-2014)	22/01/2016
Khaled Ben Abdessalem	Directeur de la coopération internationale de la commune de Sousse entre 2000 et 2015. Membre du comité de gestion de la SDV de Sousse entre 2012 et 2014. Chef de projet du BDL de Sousse en 2015. Actuellement consultant de Medcities	17/02/2016 02/01/2017
Riadh Haj Taieb	Directeur Général des Services Techniques à la Municipalité de Sfax	27/03/2016 15/01/2018

Adnene Sassi	Directeur de la coopération international à la commune de Sousse depuis 2015	30/03/2016
Sami Hochlef	Membre de la délégation spéciale de la municipalité de Sousse chargé de la coopération internationale entre septembre 2012 et avril 2017	08/04/2016
Taoufik Megdiche	Chercheur et expert en urbanisme. Coordinateur de la SD du Grand Sfax 2 entre 2007 et 2010. Chargé de la conduite technique du CTC de Sfax entre 2013 et 2016	08/05/2016 15/01/2018
Abdelkader Baouendi	Expert dans la SDV de Tunis et la SD du Grand Sfax 1	31/05/2016
Serge Allou	Lead Urban Specialist à Cities Alliance entre 2012 et 2017	1er/06/2016
-	Fonctionnaire à la municipalité de Jendouba	27/11/2016
Kamilia Hmila	Directrice des affaires financières à la commune de Sousse	04/12/2016
-	Ancien sous directeur de l'urbanisme à la municipalité de Sousse	22/01/2017
-	Architecte à Sousse	05/02/2017
Arij Ben Hmida	Architecte à Sousse	22/02/2017
Jawhar Marzouki	Vice président de la délégation spéciale de la municipalité de Jendouba entre 2012 et 2013	27/03/2017
Ikbel Dridi	Urbaniste chez GIZ Tunisie entre 2013 et 2018	24/11/2017
Rafika Adhadhi	Urbaniste. Coordinatrice à l'ATU	05/12/2017
Nejla Ghachem Cherif	Direction du Développement et de la Coopération à l'ambassade de Suisse en Tunisie	15/12/2017

Annexe 2 : Grille de base des entretiens

1- L'acteur interviewé :

- Quel est votre parcours ?
- Quelles sont vos occupations professionnelles actuelles ?

2- La SDVX⁴⁸² :

- Qu'est-ce que la SDVX ?
- Quelles sont les étapes de la SDVX et o en sommes-nous aujourd'hui ?

3- Les intervenants de la SDVX :

- Quels sont les différents intervenants dans les différentes étapes de la SDVX ?
- Quelle est la mission de chacun de ces intervenants ?
- Quel est votre rôle dans la SDVX ?

4- Le déroulement de la SDVX :

4-a- Durant l'étape de la préparation :

- En Tunisie, la SDV n'est pas un instrument de planification réglementaire. Dans cette situation, comment s'est faite la décision d'engager la SDVX ?
- Quels sont les acteurs impliqués dans cette décision ?
- Quelles sont les raisons qui les ont amenés à prendre cette décision ?
- Y avait-il des acteurs opposés à cette décision ? Qui sont-ils ? Selon vous, pourquoi ? Comment le lancement de la SDVX a pu faire face à cette opposition ?
- Comment s'est fait le montage du processus ?
- Quels sont les acteurs qui l'ont mis au point ?
- Quel est le fonctionnement interne de la structure organisationnelle du processus ? Comment sont prises les décisions (par le vote, par le biais d'un consensus, etc.) ? Comment se font les choix ? Comment se font les arbitrages lorsqu'il y a plusieurs choix ?

4-b- Durant l'étape de l'élaboration :

- Comment s'est faite la production du contenu de la SDVX (analyse SWOT, groupe de travail participatif, etc.) ?
- Quels sont les acteurs qui ont produit ou contribué à la production de ce contenu ?

⁴⁸² X désigne Tunis, Sfax, Sousse ou Jendouba

- En quoi ces acteurs étaient les plus à même d'être chargés de produire ou de contribuer à la production de ce contenu ?
- Quelles sont les ressources sur lesquelles ils se sont appuyés dans la production ou la contribution à la production de ce contenu ?
- Y avait-il des éléments dans le contenu qui ont fait l'objet de positions divergentes ? Quels sont les auteurs de ces positions ? Selon vous, quelle est l'origine de cette divergence ? Comment cette divergence a été surmonté dans la production du contenu de la SDVX ?

4-c- Durant l'étape de la mise en œuvre :

Situation 1 : Le processus a été abandonné

- Comment se sont faits l'arrêt et l'abandon de la SDVX ?
- Pour quelles raisons ?

Situation 2 : Le processus se poursuit dans la durée

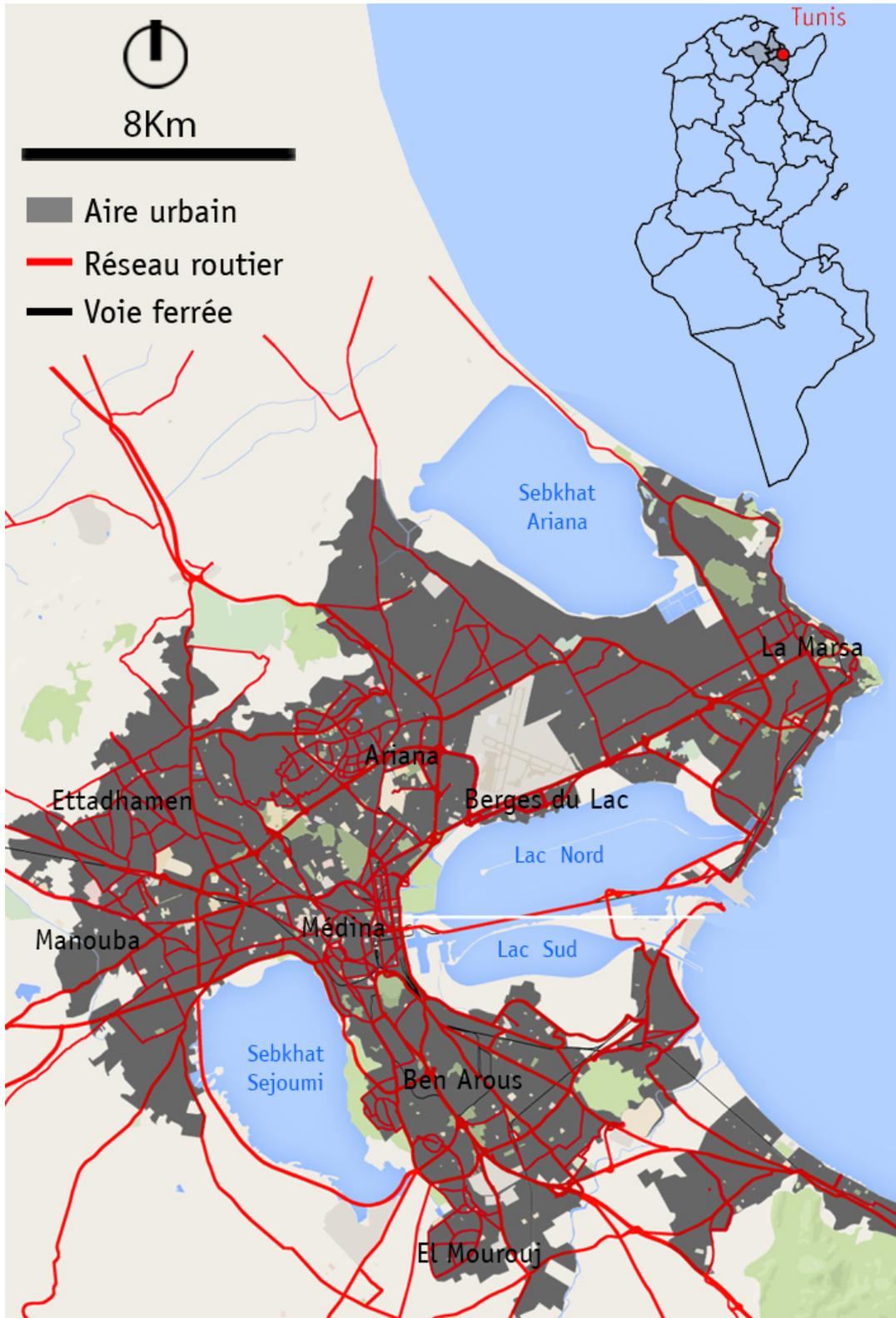
- Quelles sont les actions déjà mises œuvre, celles en cours et à venir ?
- Comment se fait la concrétisation de ces actions ?
- Comment se fait le suivi et l'évaluation ?
- Quels sont les indicateurs et les critères sur lesquels s'appuie le suivi et quels sont ceux de l'évaluation ?
- Quelles sont les perspectives de la poursuite du processus dans la durée ?

Annexe 3 : Portrait de la ville de Tunis

Tunis : La plus grande agglomération du pays				
Situation géographique	Tunis est située sur la côte méditerranéenne au niveau du golfe de Tunis au nord-est du pays.			
Place dans le système urbain national	Capitale politique et économique d'un pays centralisé, Tunis occupe le sommet de la hiérarchie du system urbain tunisien.			
L'agglomération	Appelée le Grand Tunis, l'agglomération s'entend sur quatre gouvernorats : Tunis, Arina, Ben Arous et Manouba. C'est au centre de cette agglomération que se situe la municipalité de Tunis.			
Situation démographique	Premier pôle démographique du pays. Le Grand Tunis concentre plus d'1/4 de la population nationale. Cependant, depuis quelques décennies, le poids démographique de l'agglomération est en régression.			
Superficie (hectares)	Grand Tunis	Gouvernorat de Tunis	Municipalité de Tunis	Aire urbaine de l'agglomération
	275500	34600	12214	32000 (marges.hypotheses.org)
Croissance urbaine	Jusqu'au XIX ^{ème} siècle, la ville de Tunis est constituée par l'actuel centre historique, la médina de Tunis. Ensuite, sous le protectorat français, la "ville arabe" est dédoublée par une "ville coloniale". Durant la deuxième moitié du XX ^{ème} siècle, la ville s'étend à un rythme exponentiel à travers l'étalement de ses banlieues. Cette extension accélérée se fait aussi bien par le biais de quartiers planifiés (El Manzah, El Mourouj, etc.) mais également par des quartiers spontanés (Attadhamon, Sidi Hcine Séjoui, etc.) révélateur d'une dynamique urbaine non maîtrisée.			
Fonctions urbaines dominantes	Le gouvernorat de Tunis est aujourd'hui le premier pôle économique du pays grâce notamment aux activités industrielles et tertiaires. Depuis quelques années, ces deux secteurs connaissent des évolutions différentes. L'activité industrielle s'implante de plus en plus en périphérie de l'agglomération alors que l'activité tertiaire ne cesse de croître au centre.			

Elaboration : DEROUICHE Belghith

Annexe 3 (suite)



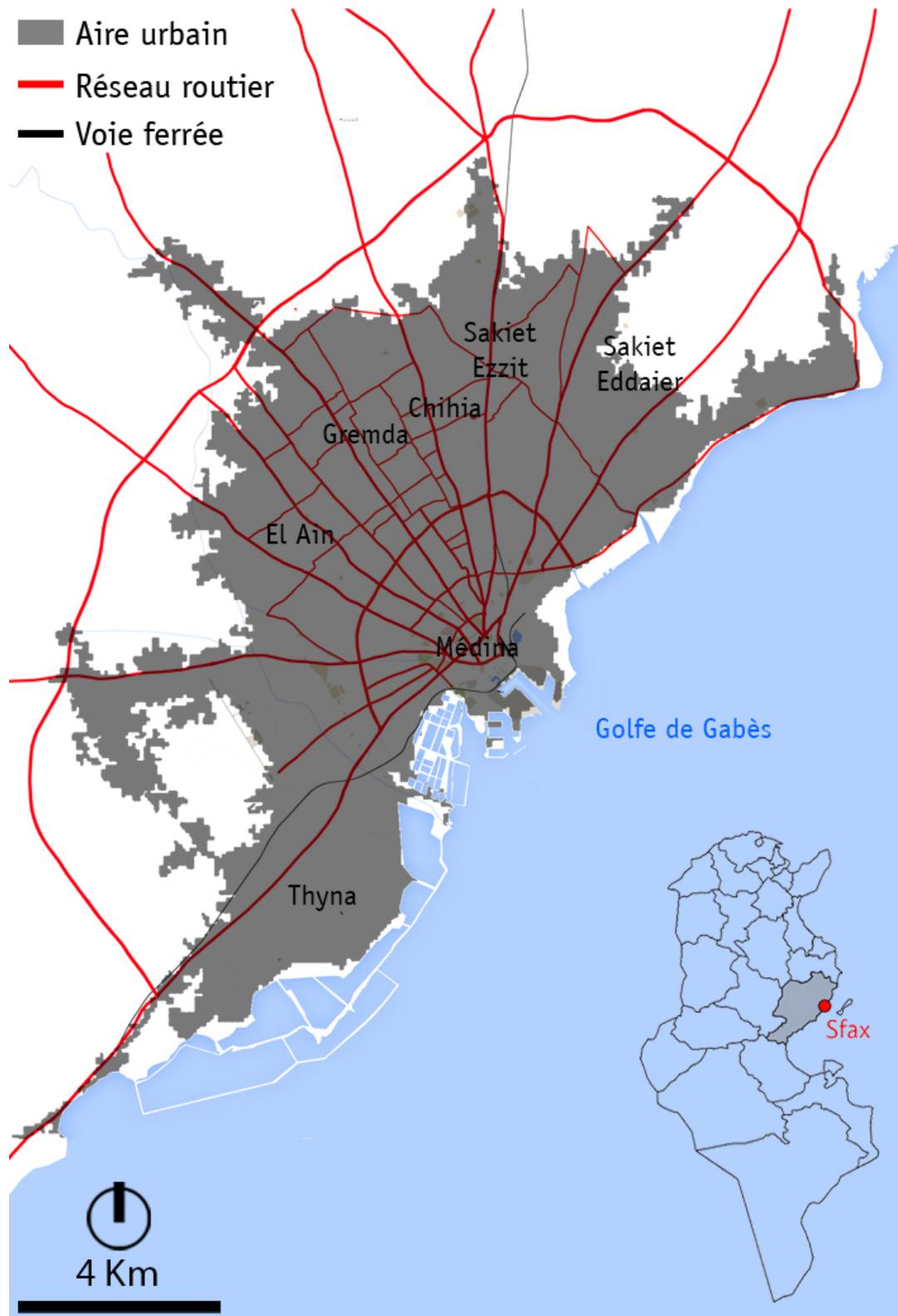
Elaboration : DEROUCHE Belghith

Annexe 4 : Portrait de la ville de Sfax

Sfax : Une agglomération régionale et "Capitale du Sud"				
Situation géographique	Situéesurle golfe de Gabès au sud-est du pays.			
Place dans le système urbain national	Sfax est la deuxième ville la plus importante en Tunisie. Son aire d'influence s'étend sur les régions du sud tunisien d'où son appellation "Capitale du Sud".			
L'agglomération	L'agglomération sfaxienne, appelée le Grand Sfax, s'étend sur six délégations : Sfax EL-Madina, Sfax EL- Gharbya, Sakiet Ezzit, Sakiet Eddeyer, Sfax EL-Janoubya et Thyna.			
Situation démographique	Sfax est le deuxième pôle démographique du pays. Néanmoins, et de la même manière que pour Tunis, la croissance démographique à Sfax ne cesse de régresser.			
Superficie (hectares)	Grand Sfax	Gouvernorat de Sfax	Municipalité de Sfax	Aire urbaine de l'agglomération
	155700	754500	4401	22000 (Bennasr, 2003)
Croissance urbaine	La croissance urbaine de Sfax est similaire à celle de Tunis. La médina constitue le premier noyau urbain. La première moitié du XX ^{ème} siècle connaît une extension à travers la ville coloniale. Au cours de ce processus, l'agglomération sfaxienne se distingue par l'important gaspillage de l'espace. En effet, "avec seulement 7.5 logements/ha, Sfax représente l'une des zones urbaines les moins denses et les plus étalées des grandes villes tunisiennes" (Bennasr, 2003).			
Fonctions urbaines dominantes	L'économie du gouvernorat de Sfax est basée sur deux secteurs : l'industrie et l'agriculture. D'un côté, il s'agit du deuxième pôle industriel du pays derrière Tunis et le principal centre de production du phosphate. D'un autre côté, le gouvernorat produit 40% de la production nationale d'huile d'olive.			

Elaboration : DEROUICHE Belghith

Annexe 4 (suite)



Elaboration : DEROUICHE Belghith

Annexe 5 : Portrait de la ville de Sousse

Sousse : Le premier pôle du "Sahel tunisien"			
Situation géographique	Sousse est située sur la côte Est au niveau du golfe de Hammamet.		
Place dans le système urbain national	Sousse est la troisième ville la plus importante de la Tunisie.		
L'agglomération	Le grand Sousse s'étend les délégations de Sousse, M'saken, Kalaâ Seghira, Hammam Sousse, Kalaâ Kebira, Akouda, Ezzouhour, Zaouia, Ksiba Thrayet et Messaadine.		
Situation démographique	Sousse est le troisième pôle démographique du pays. Contrairement aux deux premières agglomérations du pays, Sousse se distingue par sa croissance démographique en progression.		
Superficie (hectares)	Grand Sousse	Gouvernorat de Sousse	Municipalité de Sousse
	98500	266900	3290
Croissance urbaine	Comme pour Tunis et Sfax, au XIXème siècle, la ville de Sousse est constituée par la médina. Sous le protectorat français, la ville s'étend principalement vers l'est en direction du port. Après l'indépendance, limitée à l'Est par la mer, Sousse entame une extension progressive vers le nord, l'ouest et le sud qui se poursuit jusqu'à aujourd'hui. Le caractère triparti de cette extension est renforcé par trois types d'urbanisation. Au nord, les quartiers de l'élite soussienne en contact avec la zone touristique. Au sud, les quartiers spontanés attirés par l'activité industrielle. A l'est, les urbanisations des dernières décennies de Sahloul et Riadh principalement occupés par la classe moyenne.		
Fonctions urbaines dominantes	Le gouvernorat de Sousse est l'un des pôles touristiques les plus importants de la Tunisie. Il accueille une zone touristique alignée sur presque 5km et comportant une centaine d'hôtels presque tous pied dans l'eau et destinés au tourisme balnéaire. En outre, grâce aux huit zones industrielles dont les deux plus importantes sont situées dans la municipalité de Sousse, l'industrie occupe une place importante dans l'économie de l'agglomération.		

Elaboration : DEROUICHE Belghith

Annexe 5 (suite)



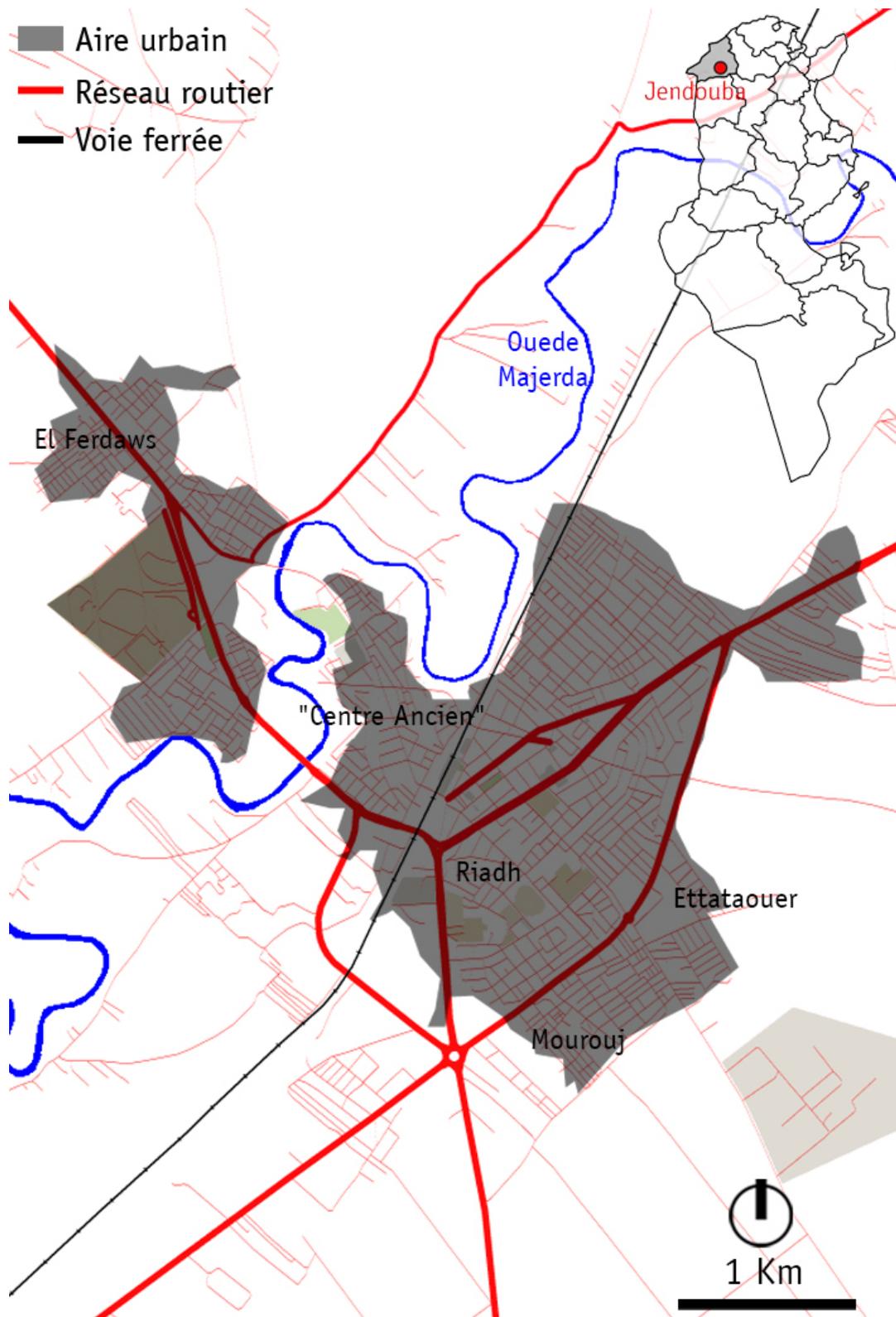
Elaboration : DEROUCHE Belghith

Annexe 6 : Portrait de la ville de Sousse

Jendouba : une ville secondaire de l'intérieur du pays		
Situation géographique	Le gouvernorat de Jendouba occupe l'extrême nord-ouest du pays en contact avec la frontière tuniso-algérienne dont la municipalité de Jendouba en est le chef-lieu.	
Place dans le système urbain national	Jendouba fait partie des villes secondaires en Tunisie.	
Situation démographique	Sur les 24 gouvernorats du pays, Jendouba occupe le douzième rang démographique. En 2013, sur les 264 municipalités du pays, Jendouba est la 39 ^{ème} municipalité la plus peuplée.	
Superficie (hectares)	Gouvernorat de Jendouba	Municipalité de Jendouba
	310200	29426
Croissance urbaine	La ville de Jendouba s'étend de part et d'autre du principal cours d'eau de la Tunisie qui est l'oued Medjerda. Située à l'intersection des voies de communication, le premier village s'est développé autour d'un marché hebdomadaire d'où l'ancienne appellation de la ville "Souk El Arbaa" (marché du mercredi). Ce n'est qu'à partir de 1879, avec la création de la ligne de chemin de fer reliant la Tunisie à l'Algérie qu'un véritable noyau urbain a commencé à se développer autour de la gare de Jendouba. Dans un premier temps, une urbanisation s'est déployée entre la gare et l'oued. Par la suite, c'est la partie sud de la voie ferrée qui est urbanisée. Depuis les années 1990', la ville s'étend principalement vers le nord de l'autre côté de la rive du Medjerda.	
Fonctions urbaines dominantes	Bénéficiant des précipitations annuelles les plus élevées du pays, c'est l'activité agricole qui est le principal secteur économique de la région. Les terres agricoles occupent plus de 90 % de la superficie du gouvernorat. En outre, l'industrie de la région et l'activité touristique à Tabarka occupent une place non-négligeable dans l'économie du gouvernorat.	

Elaboration : DEROUICHE Belghith

Annexe 6 (suite)



Elaboration : DEROUCHE Belghith

Tables des matières détaillées

Résumé.....	2
Abstract	3
Remerciements.....	4
Table des matières.....	5
Introduction générale.....	9
Première partie : L'arrivée des SDV dans l'action urbaine déjà en place en Tunisie.....	19
Chapitre 1 : Le cadre institutionnel de l'urbanisme tunisien : une prédominance traditionnelle du central aujourd'hui en phase de (ré)interrogation.....	20
A. L'architecture institutionnelle de la Tunisie	20
I. Deux modes d'organisation ayant moins de correspondances que d'interférences	20
II. Le printemps arabe à l'origine de mutations en cours et/ou en préparation	23
1. Les délégations spéciales : une situation "provisoire" qui a duré 7 ans	24
2. La décentralisation en gestation	25
B. Les instruments institutionnels de l'action urbaine en Tunisie : un cadre juridique qui privilégie l'emboîtement descendant des instruments	26
C. Les acteurs de l'action urbaine en Tunisie : un paysage varié mais qui reste dominé par l'Etat.....	29
I. Des institutions étatiques tout azimuts.....	31
II. Le secteur privé	33
1. L'intervention grandissante des promoteurs privés.....	33
2. Des structures associatives impliquées dans des champs d'action variés	34
a. Les associations de sauvegarde des médinas (ASM) : Acteurs incontournables dans les centres historiques.....	35
b. L'association tunisienne des urbanistes (ATU) : Une structure corporatiste drainant un savoir-faire dans l'action urbaine.....	35
c. La Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT) : Une structure relais dans la coopération internationale.....	36
d. Les comités de quartiers : L'expression de la politisation de l'action urbaine locale.....	36
III. Les municipalités : un acteur "de seconde zone" ?	37

1. Un acteur sous la forte tutelle du centre	37
2. L'action urbaine municipale : des prérogatives à l'échelle locale mais une action limitée	39
3. Les instruments institutionnels de l'action municipale	40
a. Le plan d'aménagement urbain : plus un outil de réglementation de l'usage du sol qu'un outil de planification urbaine	40
b. Le Plan d'Investissement Municipal : la faible capacité d'action des municipalités à la lumière de la faiblesse de leurs budgets	42
Conclusion du chapitre	45

Chapitre 2 : La pratique de l'urbanisme en Tunisie : Les effets de la politisation de la production urbaine sur les jeux d'acteurs et les relations de pouvoir 48

A. La planification de l'usage du sol : lorsque l'opportunisme brouille la hiérarchie des instruments d'urbanisme	49
I. Des PAD contraires à la vocation initiale du sol et intégrés à posteriori dans le PAU	50
1. Le PAD d'Hamam Maarouf : La zone agricole devenue une opportunité urbaine	50
2. Le PAD de Bouhsina : La planification d'un poumon vert qui se heurte aux impératifs de l'extension urbaine	52
3. Le PAD de Sahloul 4 : Lorsque rien n'arrête l'AFH pour répondre à la demande grandissante en quartiers résidentiels.....	54
4. Le PAU 2008 : une reconnaissance ex-post de lotissements déjà projetés.....	56
II. Le vrai rôle du PAU dans la planification de l'usage du sol : une notion très peu partagée.....	57
III. Le rôle influent du lobby de l'élite économique de Sousse dans la planification de l'usage du sol	59
B. Les opérations d'aménagement urbain : des contenus soumis aux jeux d'acteurs	60
I. Les rapports de force autour de la programmation urbaine du CUN à Sousse	61
1. le projet dans son contexte et les préoccupations urbaines des dirigeants de la municipalité durant les années 1980'	61
2. La programmation du CUN, objet d'un rapport de force entre la municipalité et l'AFH	63
a. Le projet d'un centre d'équipements et de services : l'ambition de la municipalité de profiter d'une opportunité urbaine	63
b. Le projet de l'AFH : lorsque les logiques de l'Etat central prennent le dessus sur l'initiative de la municipalité.....	64
c. Le projet du CUN : une proposition où chacun trouve son compte	65
3. Le CUN : une densification exagérée au détriment du patrimoine urbain.....	68
a. Les tours de logements planifiées par l'AFH.....	68
b. ...empiétant sur la zone de protection	69
4. Le CUN révélateur des jeux de pouvoir entre l'AFH et la municipalité de Sousse.....	71
II. EL Matar à Sousse : une expérience pilote imposée par le haut qui se heurte aux réalités du terrain	72

1. Le projet d'El Matar, un quartier spontané inscrit dans la politique de réhabilitation	72
2. L'expérimentation d'un projet pilote	73
3. L'échec d'impliquer la participation financière des propriétaires	74
III. Sfax El Jadida et les marchandages dans la définition du contenu de l'opération	75
1. Sfax El Jadida : lorsque la municipalité se retrouve associée à des banques	75
2. Des opportunités à plusieurs niveaux qui justifient un assainissement foncier par la force	76
3. Transformation de la programmation du PAD au service des intérêts propres	80
a. Sfax El Jadida : vitrine pour un régime autoritaire	80
b. Sfax El Jadida : une occasion pour les autorités de mettre fin aux activités commerciales informelles.....	81
c. L'indiscutable rentabilité financière des actionnaires privés et le laisser-faire des autorités publiques	83
d. Fin de l'alliance avec le régime et le début de la fin de la SASEJ ?	83
IV. Le parc El Mourouj : une prise en compte des revendications locales mais une démarche politiquement surencadrée.....	84
1. Henchir Lihoudia, une décharge devenue de plus en plus insupportable pour les riverains	84
2. L'intervention des autorités pour mettre fin à la gêne des habitants	85
3. L'instrumentalisation de l'intervention par le régime	87
4. Le rôle clé du comité du quartier dans la politique urbaine de l'Etat	89
C. La planification des investissements communaux : la mainmise de l'Etat central sur un instrument de planification locale	90
I. La limitation de la capacité décisionnelle de la municipalité dans le PIC de Sfax	90
1. Déficit en taxe locale en raison d'un manque de confiance entre l'habitant et la municipalité	90
2. L'impératif des prêts et des aides dans les investissements communaux	91
II- Les effets de la déconnexion entre la planification des investissements communaux et l'extension urbaine de la ville de Sousse	92
1. La croissance urbaine de Sousse durant les décennies 1970' et 1980'	92
a. La nouvelle cité de recasement d'Ezzouhour	92
b. La nouvelle banlieue résidentielle de Riadh	93
2. La remise en cause la planification des investissements communaux.....	95
a. La municipalité confrontée à l'obsolescence de la planification des investissements communaux	95
b. L'instrumentalisation du découpage municipal au service d'un accord entre le gouvernement central et la municipalité.....	96
c. Un bouleversement de la planification des investissements communaux aux conséquences désastreuses.....	97
III. A la lumière du PIC, les faibles moyens humains et financiers de la municipalité de Jendouba	98

1. Des moyens financiers limités	98
a. Limite des ressources financières en raison d'un contexte économique défavorable.....	98
b. Limite de capacité d'investissement en raison d'un budget de fonctionnement en augmentation	99
c. Des aides de l'Etat inférieures à ce qu'elles devraient l'être réellement	99
2. Déficit en ressources humaines adaptées... ..	99
a. ... Entraînant une limitation des recettes propres.....	100
b. ... Et conduisant à une sur-assistance de l'Etat.....	100
D. La politisation du paradigme du développement durable dans des expériences de planification faiblement institutionnalisées	101
I. Le projet "Cité Durable-Tunis Sijoumi" : lorsque l'inertie des modes d'action en place prend le dessus sur la démarche inédite recommandée par l'international.....	102
1. Une expérience pilote qui n'a pas abouti.....	102
2. Un processus de planification novateur en contradiction avec les modes d'action en place	104
II. L'Agenda 21 local de la ville de Jendouba : l'encadrement politique du processus participatif derrière l'apparence d'une "bonne gouvernance"	105
1. Les Agenda 21 locaux comme moyen de concrétiser l'intérêt de l'Etat pour le développement durable	105
2. La manipulation politique de L'Agenda 21 local.....	106
a. La canalisation de la parole	107
b. La primauté de l'agenda politique de l'Etat central	108
c. Les enjeux de la manipulation politique du processus	108
Conclusion du chapitre	108

Chapitre 3 : La généalogie de la planification stratégique des villes et son apparition en Tunisie .. 111

A. La notion de la planification stratégique : de l'apparition dans le secteur militaire aux développements dans le secteur privé	111
B. L'importation de la planification stratégique dans l'action publique urbaine	112
C. La planification stratégique appliquée à l'action urbaine dans les débats : définition et évolutions.....	114
I. La question de la spatialisation dans la planification stratégique des villes.....	114
II. Des modèles aux formes d'évolution de la planification stratégique des villes	115
1. De la formulation de la planification à sa mise en œuvre	115
2. "Modèle classique" et "modèle interactionniste"	116
3. La planification stratégique des années 1980' et la planification collaborative des années 1990' .	116

D. La planification stratégique des villes dans les débats à finalités pratiques et opérationnelles	118
I. De San Francisco à Barcelone en passant par Lyon : des expériences représentatives de l'apparition et l'amorce de la diffusion de la planification stratégique des villes	118
II. San Francisco, Lyon et Barcelone : la planification stratégique des villes porteuse d'un nouveau débat et de nouvelles pratiques	121
E. L'intérêt de plus en plus grandissant des organisations internationales pour la planification stratégique des villes.....	121
Conclusion du chapitre	123
 Conclusion de la première partie.....	125
 Deuxième partie : Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba : lorsque l'urbanisme tunisien inaugure et se lance dans des SDV internationalisées	126
 Chapitre 4 : Les quatre processus de planifications stratégiques : Conditions d'initiation, dispositifs organisationnels et genèses	127
I. Les conditions d'initiation des quatre processus	127
1. La SDV de Tunis : L'inauguration d'un nouvel instrument de planification en Tunisie.....	127
2. La SD du Grand Sfax : un processus né de l'abandon de l'expérience tunisoise	129
3. La SDV de Sousse : une municipalité de plus en plus engagée dans la coopération internationale.....	130
4. La SDV de Jendouba : un processus initié par une association tunisienne et une fondation allemande dans un contexte d'instabilité politique	133
5. Les modalités d'introduction des SDV internationales dans le contexte national	134
II. Les structures chargées de l'élaboration des quatre processus.....	134
1. La SDV de Tunis : Des "instances de concertation-décision" assistées par des experts.....	134
2. La SD du Grand Sfax : Une organisation dynamique et évolutive en raison de l'étalement du processus dans le temps	136
3. La SDV de Sousse : l'expertise nationale et internationale sous une gestion municipale	139
4. La structure bipolaire chargée de l'élaboration de la SDV de Jendouba	143
5. Prédominance du caractère municipal et technique des structures.....	144
III. L'organisation des quatre processus.....	145
1. La SDV de Tunis : l'interruption de l'élaboration du processus dans sa dernière phase	148
2. La SD du Grand Sfax : Un processus en deux étapes	150
a. L'étape de l'élaboration : les temps forts du processus	150

b. L'étape de la mise en œuvre : la poursuite du processus dans la difficulté	152
3. La SDV de Sousse : un processus toujours à l'œuvre.....	154
a. Une élaboration mixant l'expertise et la participation	154
b. L'opportunité du Secrétariat d'état à l'économie suisse (SECO) dans la mise en œuvre du processus.....	156
4. La SDV de Jendouba : l'abandon du processus après une élaboration aboutie	158
Conclusion du chapitre	161

Chapitre 5 : Les stratégies des quatre villes : des structures plus ou moins communes qui se déclinent à travers des contenus variés.....	165
A. Le contenu de la SDV de Tunis.....	166
I. Prise de position par rapport aux projets déjà en place et primauté des dimensions sociales, culturelles et environnementales.....	166
II. Un plan stratégique marqué par l'empreinte de ses auteurs.....	171
B. Le contenu de la SD du Grand Sfax	173
I. Vision, axes stratégique et plan d'action : un document abouti et complet.....	173
II. Focalisation sur les questions en rapport avec les réalités de la ville et articulation avec des outils de planification existants	177
C. Le contenu de la SDV de Sousse	179
I. Un contenu calqué sur les domaines de compétences de ses auteurs	179
II. Des techniques d'élaboration importées de l'expertise internationale	185
III. Un contenu focalisé sur la notion environnementale	187
IV. Une communication variée et continue autour du processus	188
D. Le contenu de la SDV de Jendouba.....	189
I. L'appropriation des modèles internationaux	189
II. Une attention particulière donnée à l'étude de l'état des lieux de la ville.....	192
E. L'effet du printemps arabe sur le contenu des processus de Jendouba et de Sousse	193
Conclusion du chapitre	194

Chapitre 6 : "Le marché" de la SDV en Tunisie à la lumière des quatre processus de planification stratégique : "Les offres" internationales et "les demandes" locales	196
A. L'offre de financement et de savoir faire des organisations internationales	196
I. La variété des profils des organisations internationales engagées dans les quatre processus.....	197
II. Des organisations internationales n'accordent pas le même intérêt aux SDV.....	201
1. Des soutiens aux SDV au cœur de l'action de la CNUEH, Cities Alliance et Medcities.....	201

2. ... ou bien intégrés dans des champs d'action plus larges pour la fondation allemande et le bailleur de fonds suisse	202
III. L'offre des organisations internationales dans les quatre processus.....	203
1. Des engagements selon des formes différentes	203
2. Des offres en soutien qui se déploient dans le cadre de programmes internationaux.....	204
IV. Modalité de mise en œuvre des offres en financement	205
1. La gestion des fonds par une structure intermédiaire à Tunis, Sfax et Jendouba	206
2. Le transfert direct des fonds dans la SDV de Sousse	207
a. Le rôle habituel de l'Association de la Sauvegarde de la Medina de Sousse.....	207
b. Le transfert direct des fonds depuis l'étranger vers la municipalité dicté par les aléas de l'époque	208
c. Le transfert direct des fonds entre le SECO et la municipalité favorisé par les changements institutionnels.....	209
V. Contenu et modes de transmission des offres en soutien intellectuel	210
1. Apport de cadres normatifs mis au point au niveau international.....	210
2. Apport en moyens humains	212
3. Le "produit" de Medcities sur le marché de la SDV.....	213
VI. L'offre en soutiens financiers et intellectuels des organisations internationales : à quel prix ?	215
B. La demande locale en "produit SDV"	218
I. L'intérêt des acteurs locaux pour de nouveaux modes de faire.....	218
1. Des municipalités à la recherche de coopérations internationales.....	218
2. L'ATU en quête d'un urbanisme alternatif	220
II. L'expertise tunisienne dans la planification stratégique : l'émergence d'un nouveau corps professionnel ?	222
1. Des experts tunisiens déjà internationalisés à la conquête du nouveau marché de la SDV	222
2. Des experts tunisiens internationalisés grâce au marché de la SDV	224
3. Des experts tunisiens impliqués dans le marché de la SDV en attente d'internationalisation	225
Conclusion du chapitre	226
Conclusion de la deuxième partie	228

Troisième partie : Les transformations des modes de faire la ville sous les effets des quatre processus de planification stratégique..... 229

Chapitre 7 : Lorsque la faible institutionnalisation des quatre processus de planification stratégique ouvre la voie à des nouvelles modalités d'élaborations..... 230

A. Le degré d'institutionnalisation des quatre processus : une rupture à l'origine de plusieurs niveaux d'innovation.....	230
I. L'absence d'assise juridique place les quatre processus en dehors du cadre institutionnalisé de l'urbanisme tunisien.....	230
II. Continuités et ruptures avec des outils faiblement institutionnalisés déjà existants.....	231
III. La faible institutionnalisation des quatre processus : Entre affaiblissement de l'exécution et souplesse d'élaboration.....	232
B. Une implication des acteurs qui diffère des modes de faire existants ?.....	233
I. Le leadership des municipalités dans les quatre processus : entre conseillers et fonctionnaires municipaux, des portages à géométries variables.....	233
1. La SDV de Tunis : Un processus sans "parrain".....	234
2. La SD du Gand Sfax : lorsque des conseillers et des fonctionnaires municipaux se relayent le portage du processus.....	234
3. La SDV de Sousse : entre sur-engagement et désintérêt. Les deux extrêmes incarnés par les acteurs municipaux.....	236
a. Le sur-engagement de la direction de la coopération internationale.....	236
b. Le soutien des conseillers municipaux.....	237
c. Le désintérêt des autres directeurs municipaux.....	238
4. La SDV de Jendouba : Coup d'arrêt du leadership municipal après la dissolution de la délégation spéciale.....	239
5. L'émergence de leadership municipal malgré des persistances des logiques existantes.....	241
II. Les variétés d'applications de la démarche participative dans les quatre processus.....	241
1. La démarche participative au cœur des modes de pensée de la planification stratégique des villes.....	241
2. Lorsque le processus participatif de la SDV de Tunis se heurte au terrain défavorable de la capitale.....	243
a. Un processus en "vase clos"	243
b. ... sous l'effet du statut de la ville de Tunis dans le contexte de l'époque.....	245
2. Le processus "citoyen" de la SD du Grand Sfax.....	246
a. une approche participative reconnue.....	246
b. ...non exempt de quelques lacunes.....	248
c. Une participation alimentée par une citoyenneté sfaxienne.....	249
3. Les techniques de participation tout azimut de la SDV de Sousse dans le contexte de l'enthousiasme du printemps arabe.....	249
4. La participation tronquée de la SDV de Jendouba dans un climat de tensions politiques.....	250

5. Les traductions locales des démarches participatives : Entre contexte national général et conditions locales propres	252
III. Des protagonistes dans une mobilisation informelle	253
1. L'intercommunalité "officieuse et de fait" à Sfax	253
2. Les processus de Sfax et Jendouba : terrains d'étude pour le milieu universitaire	255
3. Le lobbying des personnalités influentes dans le cas de Sousse	256
C. Des contenus nouveaux par rapport aux modes de faire existants ?	257
I. Des périmètres de planification qui vont au-delà des limites municipales	257
1. Des périmètres temporels moins en continuité avec des instruments municipaux qu'avec des instruments étatiques	257
2. Des modes de faire qui font abstraction des frontières spatiales des municipalités	258
a. A travers les appellations des processus de planification	258
b. A travers les documents produits dans les processus	259
c. A travers les projets proposés dans les quatre planifications.....	260
3. Des processus mobilisant des compétences qui dépassent les municipalités	261
II. Les possibilités d'articulation avec les instruments de planification déjà existants.....	262
1. Planification stratégique des villes " <i>versus</i> " instruments de planification traditionnels existants : les deux idées dominantes des débats	262
a. La planification stratégique des villes comme une évolution de la planification spatiale traditionnelle	262
b. la planification stratégique des villes comme un cadre pour la planification spatiale traditionnelle	263
2. Des possibilités d'articulation entre nos quatre cas d'étude et d'autres instruments municipaux de planification	264
a. Correspondances entre le contenu des quatre planifications stratégiques et ceux des deux instruments de planifications institutionnalisés des municipalités.....	265
b. La planification stratégique comme cadre pour la planification de l'usage du sol	265
c. La planification stratégique comme cadre pour la planification des investissements communaux	266
Conclusion du chapitre	270

Chapitre 8 : Les processus de planification stratégique à l'origine des nouvelles représentations chez les protagonistes qu'ils impliquent..... 273

A. Les représentations des effets des cas de Sfax et de Sousse sur l'action de l'Etat central	273
B. Les effets des cas de Sfax et de Sousse sur les transformations des représentations des deux processus	275
I. L'intérêt croissant du SECO à la planification stratégique des villes	275

II. L'appréciation du nouveau processus de planification par un professionnel de l'urbanisme traditionnel.....	277
III. Le changement de posture dans le milieu associatif au regard de l'initiative municipale	278
VI. L'appropriation des processus par les présidents de délégations spéciales	280
C. Le renouveau des représentations de l'action publique locale	282
Conclusion du chapitre	284

Chapitre 9 : L'intégration des dispositifs issus des processus de planification stratégique dans les structures organisationnelles des municipalités : Entre modifications éphémères et

transformation pérenne..... 285

A. Les organigrammes des municipalités de Tunis, Sfax, Sousse et Jendouba : des organisations standardisées avec certaines spécificités liées aux situations locales	285
B. Les nouveaux fonctionnements des organigrammes municipaux engendrés par les dispositifs des quatre processus	289
I. Redéploiement ponctuel des acteurs municipaux dans l'équipe de projet et le comité de pilotage de la SDV de Tunis.....	289
II. La surmobilisation des acteurs municipaux dans les différentes entités de la SD du Grand Sfax et l'intercommunalité faiblement institutionnelles des sept maires.....	292
III. La fusion des deux directions municipales et l'internalisation d'une nouvelle entité dans la SDV de Sousse.....	296
IV. L'affectation momentanée des conseillers municipaux dans le comité de pilotage de la SDV de Jendouba	300
V. Un nouveau fonctionnement provisoire superposé à l'action municipale classique en place	301
C. Des entités nouvellement créées en lien avec les processus de planification et ayant des effets sur la transformation des structures organisationnelles des quatre municipalités.....	303
I. Le CTC de Sfax et le BDL de Sousse : De nouvelles entités dans les organigrammes des municipalités mais entraînant des transformations éphémères.....	303
1. Une initiation avec l'appui international et un fonctionnement à court terme	304
a. Le CTC de Sfax : un point d'appui de Medcities dans la région du Maghreb.....	304
b. Le BDL de Sousse : Une structure chargée de la mise en œuvre de la SDV de Sousse.....	306
2. Le CTC de Sfax et le BDL de Sousse : Deux structures en partie internalisées dans les périmètres des deux municipalités	307
3. Les effets du CTC et du BDL : Des transformations des structures organisationnelles mais qui n'ont pas duré.....	308
II. Le projet de l'espace citoyen à Jendouba : Redéploiement des fonctionnaires et réorganisation des prestations dans une nouvelle entité municipale	311

1. L'initiation du projet : L'intérêt de la municipalité de Jendouba pour le programme de la GIZ.....	311
2. L'ancrage du projet dans l'action municipale malgré le vide dans la délégation spéciale	312
3. La transformation de la structure organisationnelle de la municipalité grâce à l'espace citoyen mais dans le cadre général la SDV de Jendouba	315
Conclusion du chapitre	317

Chapitre 10 : Les nouvelles pratiques engendrées par les processus de planification stratégique . 320

A. Le rôle de nos cas d'étude dans l'utilisation de nouvelles pratiques dans les modes de faire la ville	320
I. Les effets de la planification stratégique sur la pratique de la participation dans le PAI.....	320
1. La standardisation de la démarche	321
2. Une participation citoyenne à des degrés variés de concrétisation.....	324
3. Les effets des SDV sur la pratique de la participation	326
II. L'application des pratiques utilisées dans la SDV de Sousse dans le montage des projets.....	327
B. Le rôle de nos quatre cas d'étude dans l'extension de la pratique de la planification stratégique des villes.....	328
I. L'intérêt grandissant pour le paradigme de la planification stratégique en Tunisie	328
II. Le rôle de nos quatre cas d'étude sur la pratique de la planification stratégique dans le milieu associatif.....	330
1. Des initiatives associatives adoptant le vocabulaire de nos cas d'étude	332
2. Des propositions de planification mobilisant les mêmes protagonistes de nos cas d'étude	332
3. L'influence de nos cas d'étude dans l'initiative de l'ADDS "Stratégie Sfax 2030"	334
III. Madinatouna : les effets des quatre processus sur la pratique de la planification stratégique des villes en Tunisie	334
1. Les modes d'engagement des partenaires dans Madinatouna.....	336
a. Madinatouna : fruit d'un consortium de partenaires internationaux et nationaux	336
b. Le "Programme Pays Tunisie" : La réunion de plusieurs organisations dans un cadre commun d'intervention.....	337
c. L'articulation avec des programmes déjà en place entraînant une cascade de partenaires "de fait"	339
d. L'intégration des opportunités locales émanant des municipalités	340
2. Madinatouna : un montage qui met en cohérence les différentes contributions	342
a. L'articulation des différents apports financiers	342
b. Une complémentarité dans la répartition des tâches	342
3. Le déroulement de l'élaboration des neuf SDV : des phases successives et des actions transversales	348
4. L'alignement des contenus aux recommandations des organisations internationales.....	350

5. Le rôle de nos quatre cas d'étude dans la capitalisation de la pratique des SDV et sa multiplication dans les neuf villes.....	352
a. De nouveaux modes de faire sur la base de l'expérience de nos quatre cas	353
b. La réutilisation des modes de faire appliqués dans nos quatre cas	355
Conclusion du chapitre	360
Conclusion de la troisième partie	362
Conclusion générale	363
Bibliographie	369
Liste des acronymes.....	386
ANNEXES	389
Annexe 1 : Liste des entretiens.....	390
Annexe 2 : Grille de base des entretiens.....	392
Annexe 3 : Portrait de la ville de Tunis	394
Annexe 3 (suite).....	395
Annexe 4 : Portrait de la ville de Sfax	396
Annexe 4 (suite).....	397
Annexe 5 : Portrait de la ville de Sousse	398
Annexe 5 (suite).....	399
Annexe 6 : Portrait de la ville de Sousse	400
Annexe 6 (suite).....	401
Tables des matières détaillées	402