Août 2011

ORGANISATION TERRITORIALE EN TUNISIE

INSTITUT DES REGIONS ARIDES DE MEDENINE

A2DTRM

A2DTRM
Appui aux dynamiques de développement des territoires ruraux en Méditerranée

CIHEAM
IAM MONTPELLIER

SOMMAIRE

SOMMAIRE 2

RESUME 3

AUTEURS 4

1. CONTEXTE GENERAL DE LA TUNISIE 5

2. ORGANISATION TERRITORIALE 9

2.1. CONCEPT DE TERRITOIRE EN TUNISIE 9

2.1.1. La planification territoriale en Tunisie 10

2.1.2. Les conditions historiques de la naissance de l'aménagement du territoire en Tunisie 11

2.2. LA DECONCENTRATION ET DECOUPAGE ADMINISTRATIF EN TUNISIE 12

2.2.1. Aperçu général 12

2.2.2. Découpages administratifs en Tunisie 13

2.2.3. Les gouvernorats 14

2.2.4. Les délégations 16

2.2.5. Les municipalités 17

2.2.6. Les secteurs (Imadas) 18

2.2.7. Conseils et institutions régionaux de développement 19

RESUME

Le découpage administratif revêt une importance capitale dans l'organisation de l'espace, la formation de la trame urbaine et la constitution de la base du système urbain notamment dans les pays en voie de développement où l'action des pouvoirs publics est très déterminante et où toutes les autres activités lui sont liées. Ainsi, la Tunisie a connu des découpages administratifs différents. Au découpage pré-colonial épousant les données naturelles et historiques et exprimant le compartimentage et la difficile communication entre les lieux, a succédé un découpage colonial (les contrôles civils) qui répond aux impératifs coloniaux d'exploitation et d'encadrement des autochtones, utilisant au mieux la trame tribale. Avec l'indépendance, l'Etat va doter le pays d'un découpage spatial qui répond aux impératifs de la construction nationale et de l'Etat moderne qui va, par son appareil administratif, marquer fortement l'espace (Bélhedi, 1989).

Ce travail essaye d'apporter un éclairage sur le découpage administratif tunisien de la période d'après indépendance jusqu'à la révolution de Janvier 2011.

AUTEURS

Riadh Béchir

Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales

IRA Médenine, Route de Jorf, Km 22,5

4119 Médenine, Tunisie,

E-mail: riadh113med@yahoo.fr

Hanene Abichou

Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales

IRA Médenine, Route de Jorf, Km 22,5

4119 Médenine, Tunisie,

E-mail: abichou2002@yahoo.fr

Nadia Ounalli

Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales

IRA Médenine, Route de Jorf, Km 22,5

4119 Médenine, Tunisie,

E-mail: nihaya_mo@yahoo.fr

Mongi Sghaier

Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales

IRA Médenine, Route de Jorf, Km 22,5

4119 Médenine, Tunisie,

E-mail: mongi.sghaier@ira.agrinet.tn

1. CONTEXTE GENERAL DE LA TUNISIE

La Tunisie est un pays situé à l'extrémité de l'Afrique du nord et séparé de l'Europe par la mer Méditerranée. Disposant d'une superficie de 163 610 km^2, le pays est limité à l'ouest par l'Algérie avec 965 km de frontière commune, au sud-est par la Libye avec 459 km de frontière et au nord et à l'est par la mer Méditerranée avec 1 298 km de côtes. Le climat de la Tunisie est essentiellement de type méditerranéen. Globalement, on peut distinguer cinq zones bioclimatiques (figure1) : la zone humide (>800 mm), la zone sub-humide (600 à 800 mm), la zone semi-aride (400 à 600 mm), la zone aride (100 à 300 mm) et la zone désertique ou saharienne (<100 mm).

Figure 1 : Carte agricole de la Tunisie

Source : Carte agricole Tunisie

La superficie des terres à vocation agricole est estimée à 10 millions d'hectares en 2005 (ONAGRI, 2005). Les terres labourables s'étendent sur 5 millions d'hectares, les parcours naturels couvrent 4 millions d'hectares, et les forêts et garrigues occupent 1 million d'hectares.

Ainsi, les 5 millions d'hectares de terres labourables se répartissent selon les utilisations comme suit :

- Arboriculture : 2 millions ha (dont 1.6 millions ha d'oliviers),
- Grandes cultures : 2 millions ha (dont 1.6 millions ha de céréales),
- Jachère : 0.7 million ha,

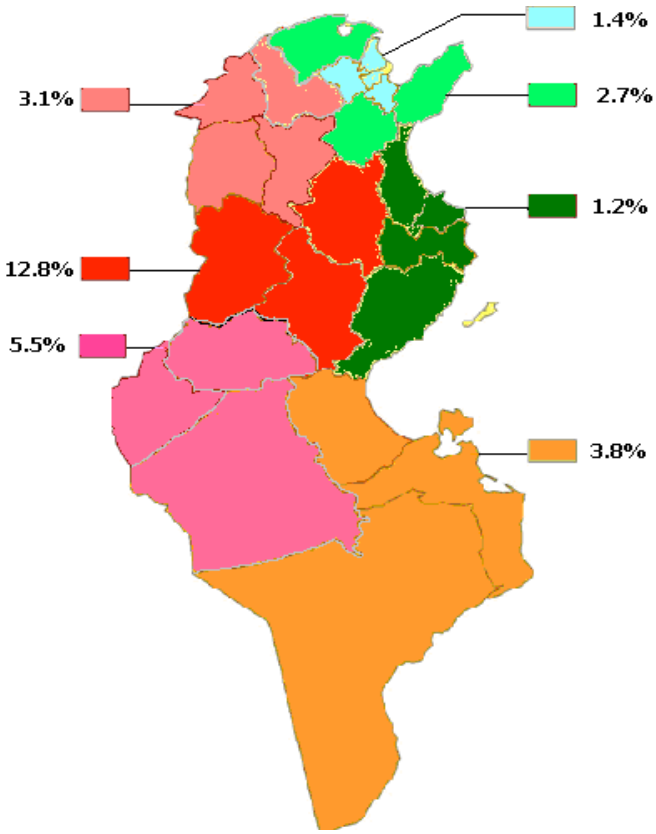
- Cultures diverses : 0.3 million ha.
- Superficie équipée pour l'irrigation : 420 mille ha, dont 75 % dotés d'équipements d'économie de l'eau.

L'économie de la Tunisie est inscrite dans un processus de réformes économiques et de libéralisation depuis 1986. Cette économie est historiquement liée à l'agriculture (blé, olives, dattes), aux mines et à l'énergie (grand producteur de phosphates), au tourisme et aux industries manufacturières (textiles, agroalimentaire et électro-mécaniques). L'adhésion de la Tunisie au GATT en 1990, les accords avec l'OMC en 1994 et la création d'une Zone de Libre Echange avec l'UE en 1996 entérinent l'entrée de la Tunisie dans un processus relatif d'ouverture aux marchés mondiaux, introduisant d'avantage de concurrence entre les producteurs, d'où l'accent porté sur l'amélioration de la compétitivité des produits et sur l'environnement des producteurs, notamment pour le secteur des exportations (Elloumi, 2006).

Le milieu rural en Tunisie a connu des profondes mutations ce qui a permis d'inscrire la population rurale tunisienne dans une dynamique de développement. Toutefois, beaucoup reste encore à faire pour diminuer le taux de pauvreté surtout pour le Centre-Ouest et Sud du pays où la dépense annuelle par personne est la plus faible par rapport aux autres régions. En effet, le taux de l'extrême pauvreté atteint 3.8% en 2005[1] au niveau national mais avec des inégalités régionales conséquentes, puisque ce taux atteint 1.2% pour la région du Centre-Est et respectivement 12,8%, 5,5% et 3,8% pour les régions du Centre-Ouest, Sud-Ouest et Sud-Est.

[1] L'étude du phénomène de la pauvreté repose sur des différentes enquêtes socioéconomiques faites tous les cinq ans par l'Institut National Tunisien de la Statistique (INS). Les chiffres ressortant des ces enquêtes nous montrent que le nombre de pauvres a connu une baisse relativement accélérée passant de 823 000 en 1980 à 376 000 en 2005. La méthode utilisée par l'INS en 2005 se fonde sur des données actualisées et sur l'utilisation d'une même population de référence pour évaluer le seuil de pauvreté dans les deux milieux urbain et rural au lieu des deux populations utilisées avant 2005. Cette nouvelle méthode utilise « les besoins recommandés » en calories pour fixer le seuil de pauvreté en matière d'alimentation. Le niveau de ces besoins recommandés dépasse les besoins minimum utilisés par l'ancienne méthode, il est de 2213 calories tandis qu'il est 1807 calories pour l'ancienne méthode. Selon les normes de l'INS, toute personne gagnant moins de 400 dinars par an est considérée comme vivant en dessous du seuil de pauvreté (INS, 2005).
Ainsi, et en se basant sur le nombre des familles nécessiteuses données par le ministère des affaires sociales on peut estimer que le taux de vulnérabilité des familles est 24.7%. Notons ici que trois critères de base sont pris en considération généralement pour établir le fichier des familles nécessiteuses, à savoir: la situation des personnes (personnes âgées, handicapées sans soutien, femmes chef de famille sans soutien, etc.), les sources de revenus, et les conditions de vie (logement, accès aux conditions de vie décente, etc.).

Figure 2 : Taux de la pauvreté régionale en Tunisie (Année 2005)



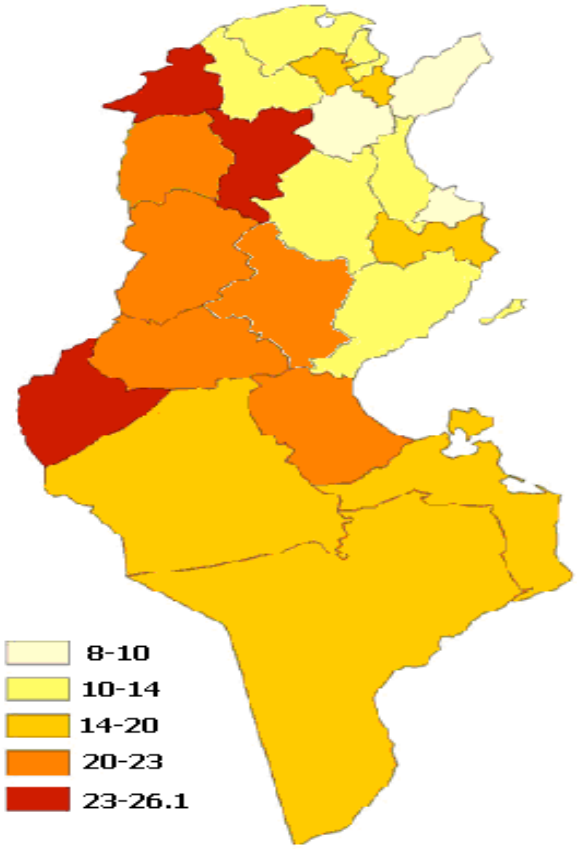
Source : Béchir (2011) (en se basant sur les données de l'INS)

Cette bande de pauvreté est de manière générale caractérisée par une prédominance rurale, un déficit d'infrastructures et d'équipements de production et de communication, une faible concentration de services de santé, d'agriculture, etc.

La problématique du chômage en Tunisie est assez complexe de par l'interférence de multiples dimensions. L'étude de ce phénomène repose sur des différentes enquêtes réalisées par l'Institut National de la Statistique (INS) et par le Ministère de la formation professionnelle et de l'emploi. Les chiffres ressortant des dernières enquêtes nous montrent que le nombre de chômeurs est passé de15.7 % en 2000 à 14.7 % en 2009[2]. En analysant ce taux à l'échelle régionale, on remarque qu'il est élevé dans les régions de l'ouest du pays et se démarquent visiblement des taux enregistrés dans les zones littorales. En effet, en 2007, on a enregistré une valeur minimale au Centre-Est (11.7%) (Région à activité économique diversifiée et dynamique) et une valeur maximale au Sud-Ouest (20%) (Région minière) et au Nord-Ouest (19.6%)(Région agricole) .

[2] Après la révolution de Janvier 2011, le nombre des chômeurs est estimé, à 700 000 sans emploi dont 69% sont âgés de moins de 30 ans, alors que le nombre des chômeurs parmi les diplômés de l'enseignement supérieur est estimé à 170 000.

Figure 3 : Taux de chômage par gouvernorat en Tunisie (en 2007)



Source ; INS (2008)

A partir de la Figure 3, on peut dégager des groupes homogènes de gouvernorats caractérisés par la présence d'un taux de chômage élevé par rapport à la moyenne nationale lié à l'état de l'activité économique et à une forte concentration de familles pauvres. Les différences, d'une région à l'autre, concernent également le chômage des diplômés. Alors que la moyenne nationale du taux de chômage des diplômés universitaires est estimée à 23,3%, ce taux est préoccupant pour les régions de Béja (31.3%), Gabès (39.4%), Gafsa (47.4%), Jendouba (40.1%), Kairouan (37.9%), Kasserine (38.9%), Médenine (32.6%), Tataouine (39.1%), Tozeur (42.8%) et Sidi Bouzid (41%).

Aujourd'hui, la disparité régionale constitue le problème majeur en Tunisie. En effet, depuis l'indépendance, les dépenses publiques avaient fortement favorisé les régions côtières au détriment des régions intérieures. Les indicateurs de développement régional mettent en évidence le déséquilibre régional manifesté qui existe toujours entre l'Est et l'Ouest du pays. Plusieurs gouvernorats du pays, alors même qu'ils disposent de ressources naturelles importantes, sont dans l'impossibilité de « suivre » le rythme de développement qui caractérise surtout les gouvernorats du Nord-est et Centre-est. La réduction des disparités régionales nécessite une redéfinition du rôle des espaces économiques. D'une part, dans le milieu rural, où la transformation des structures et la réduction des écarts entre secteur moderne et traditionnel doivent s'accompagner de la formation et de la mobilisation des hommes. D'autre part dans le

monde urbain, où l'état de concentration du réseau doit évoluer vers des formes d'organisation décentralisées, intégrées au plan régional et utilisatrices de main-d'œuvre (El Ansar, 2009). Cela suppose un projet d'intégration économique nationale, et ce par la réalisation de pôles de développement, l'adaptation des politiques intégrées de développement durable au niveau régional. Mais l'ensemble de ces facteurs dépend d'une révision des options économiques, avec une bonne gouvernance du développement sans népotisme et corruption. Aujourd'hui, le développement régional en Tunisie souffre de plusieurs handicaps, tels que :

- L'absence de l'information statistique actualisée périodiquement liée surtout au problème de la pauvreté au niveau régional, ce qui entraîne des problèmes en ce qui concerne l'élaboration des grands axes relatifs au développement régional,
- Le manque d'études stratégiques nationales au niveau régional, ce qui a entraîné des retards dans l'exécution de plusieurs projets au niveau régional,
- La centralisation des décisions concernant l'octroi des crédits et des primes d'investissement au profit des entrepreneurs, ainsi que la complexité et la lourdeur des procédures administratives,
- L'insuffisance d'infrastructures de base - surtout pour les zones du Centre-ouest et de Sud - ce qui représente un frein à l'attraction des investisseurs,
- La mauvaise gouvernance marquée par le manque de contribution de la société civile, du secteur privé et des structures professionnelles concernées dans l'élaboration des politiques de développement.

Ainsi, l'objectif qui doit être réalisé par la Tunisie, c'est de passer d'une économie de corruption à une économie développée, de création et d'innovation.

2. ORGANISATION TERRITORIALE

2.1. Concept de territoire en Tunisie

Depuis son indépendance en 1956, la Tunisie a connu de profondes transformations qui ont rendu indispensable la redéfinition de la politique d'aménagement du territoire. Cette dernière a suivi globalement les grandes étapes que le pays a connues. La planification économique a toujours devancé l'aménagement du territoire, ce dernier se manifestant progressivement dans les années 1960, sans être vraiment établi sous forme d'un programme planifié. Durant les trente premières années de l'indépendance, l'aménagement du territoire s'est inscrit dans une approche sectorielle de l'action de l'Etat et d'une planification économique plutôt verticale. Les disparités entre les régions héritées de la période coloniale se perpétuent voire s'amplifient. En effet, les espaces à l'écart des dynamiques métropolitaines connaissent un affaissement de leur tissu productif et dépendent de plus en plus des emplois publics. Il a fallu attendre 1985 pour voir la naissance du premier schéma national d'aménagement du territoire, et des schémas régionaux. Au début des années 1990, des répercussions sur les politiques nationales de développement se traduisent par une réflexion sur l'aménagement du territoire *via* des investissements économiques, l'équipement et la promotion administrative des villes moyennes. Les transformations politiques et institutionnelles liées à l'augmentation de l'aide internationale ont introduit des changements significatifs de l'architecture administrative. Actuellement, le développement des villes

tunisiennes, et particulièrement celui des plus dynamiques d'entre elles, est en train de se concevoir dans le cadre des enjeux nés de la globalisation. Les documents officiels (journal officiel de la république tunisienne, plan de développement économique et social) et les schémas d'aménagement actuels, notamment le nouveau schéma directeur d'aménagement du territoire, semblent opter pour des choix renforçant des tendances de développement sélectif et différencié.

2.1.1. La planification territoriale en Tunisie

La planification du territoire se fonde sur la nécessité de disposer de documents de référence, écrits et cartographiés, permettant de prévoir les possibilités de développement de l'espace territorial, à la fois dans sa globalité et dans sa diversité régionale et locale (Aouij-Mrad, 2002). Cette planification prend donc, pour point de départ logique, l'aménagement du territoire qui vise, selon l'incontournable définition de M. Claudius Petit, « à la recherche (…) d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités ». Cette planification du territoire est à la fois ancienne et récente en Tunisie, selon qu'on lui donne une acception large ou étroite.

Durant la période de colonisation, plus précisément en 1929, fut prévue l'existence des plans d'aménagement pour tous les périmètres urbains et leur zone d'extension (Décret du 25 Janvier 1929 relatif à l'aménagement et l'extension des agglomérations urbaines). Ces plans étaient établis par l'administration communale, et ce n'est que dans le cas où cette dernière n'existait pas qu'ils étaient par l'administration centrale, chargée des travaux publics (Aouij-Mrad, 2002). Par la suite, en 1943, fut faite la distinction entre les plans d'aménagement urbain, ayant un objet identique à celui de 1929, et les ordonnances d'architecture, déterminant les servitudes à imposer. C'est à ce moment-là que l'administration centrale récupère les compétences en matière de planification urbaine, puisque désormais, les plans d'aménagement urbain sont établis par les services du Secrétariat Général du Gouvernement. C'est au cours de la même période que sera faite la distinction, originale et utile, entre communes urbaines et communes rurales, ces dernières devant être dotées de plans d'aménagement adaptés à leurs besoins (les plans d'aménagement rural). Il existait donc, à la veille de l'indépendance, un ensemble logique et harmonieux de textes devant servir à la planification locale, que ce soit des espaces urbains ou ruraux. Cependant, deux grandes limites peuvent y être relevées : la première concerne l'absence d'une planification au niveau national, et même au niveau régional. La seconde concerne, pour le cas des communes urbaines, la dépossession des autorités locales de compétences qui devaient logiquement leur appartenir (Belhedi, 1995).

Par la suite, les autorités indépendantes seront longues à élaborer de nouveaux textes relatifs à la planification territoriale, puisque le premier code de l'urbanisme national date de 1979. Ce texte n'envisage pas encore la planification du territoire national, mais il introduit la composante régionale dans la planification spatiale, par la création des plans directeurs d'urbanisme, à côté des désormais classiques plans d'aménagement urbain. Les premiers s'appliquent à l'échelle d'une région, et les collectivités territoriales sont simplement consultées au cours de leur préparation, les seconds s'appliquent à l'échelle d'une commune et cette dernière « collabore » à sa préparation, ce qui ne recouvre aucune signification juridique précise. Nous relevons donc, à cette époque, deux traits généraux concernant la planification territoriale. Le premier est l'absence

d'une planification générale et complète du territoire, de laquelle découlerait des exigences à respecter par les autres documents de planification. Le second est le rôle important joué par le pouvoir central dans l'élaboration des documents de planification.

2.1.2. Les conditions historiques de la naissance de l'aménagement du territoire en Tunisie

En Tunisie, la planification spatiale, comme la planification économique, date des années soixante. C'est en effet en 1961 qu'est apparue la première cellule d'aménagement du territoire, créée au sein du Secrétariat d'Etat aux Travaux publics et à l'Habitat. Il s'agit du service d'aménagement du territoire et d'urbanisme ayant pour tâche essentielle la rédaction de plans d'aménagement pour l'ensemble des agglomérations tunisiennes. Ce service, jeune et encore sans cadre ni moyens suffisants, fut contraint à confier le travail à des bureaux d'études italiens qui entreprirent rapidement le dessin de schémas directeurs et de plans d'urbanisme pour une centaine de villes et villages en l'espace de trois années (1961-1964).

Ces plans n'ont été que de simples dessins sans contenu socio-économique. La rareté des documents et des données statistiques et le manque d'expérience des techniciens étrangers en Tunisie ainsi que les délais très courts impartis aux bureaux d'études composés seulement d'architectes expliquent l'insuffisance de ces documents surtout à long terme. Certains ont servi malgré tout à organiser l'expansion urbaine, d'autres au contraire n'ont pas été respectés dans les villes qui ont connu une très forte croissance démographique.

Parallèlement à la naissance de l'aménagement du territoire en Tunisie, le tourisme commençait progressivement à voir le jour et à se développer. Les années soixante furent en effet marquées par le développement du tourisme dépassant les objectifs. L'essor de ce secteur n'a pu être réalisé sans quelques problèmes et inconvénients. L'implantation des unités hôtelières le long des côtes a abouti à la privatisation des plages et à la hausse de la rente de situation. Elle s'est faite en outre avec des densités légères, pas ou peu favorables à la mise en place de centres d'animation, à la naissance d'une vie collective et enfin à l'équipement et à l'assainissement des zones touristiques (Belhedi, 1995).

Ces problèmes avaient retenu l'attention du gouvernement qui, profitant d'un changement politique et d'un remaniement ministériel en novembre 1969 créa un nouveau ministère : le Ministère du tourisme et de l'aménagement du territoire au sein duquel se trouvait la Direction de l'aménagement du territoire. Le décret de Juin 1970 définit les attributions de nouveau ministère et charge la division d'aménagement de territoire D.A.T. de mettre au point une politique équilibrant le développement des différentes régions, de veiller sur la localisation des activités et des équipements et sur la sauvegarde du milieu, et enfin d'organiser et d'aménager l'espace urbain, touristique et industriel et de créer des réserves forestières.

Le 7 Août 1970, un décret porta création d'un comité interministériel de l'aménagement du territoire composé de six ministres dont celui du tourisme et de l'aménagement du territoire qui assure le secrétariat du Comité présidé par le Premier Ministre. Le C.I.A.T. a pour mission la mise en place d'une politique globale d'aménagement du territoire et l'approbation des schémas régionaux et du schéma directeur national. La D.A.T. lança alors l'étude de l'armature urbaine tunisienne confiée à un groupe d'études privé, le

Groupe huit, et s'engagea dans un long travail de remise à jour des plans d'aménagement (Belhedi., 1995).

En Mars 1971, fut supprimé le nouveau ministère après la signature d'un protocole d'accord entre le Ministère des travaux publics et de l'habitat et le Ministère de l'économie nationale. Le D.A.T. fut alors rattachée à ce dernier ministère. Ainsi l'aménagement touristique revint à l'Office National du Tourisme et du thermalisme créé en Décembre 1970 pour remplacer le Commissariat général du tourisme et du thermalisme créé par le décret-loi du 15 Février 1965. L'Office, placé sous la tutelle du Ministère de l'économie nationale, est un établissement public chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique touristique, de la promotion de l'aménagement et de l'équipement touristique et thermal, de l'encouragement de toute initiative privée ou publique en matière de tourisme et de thermalisme et de la formation des cadres et du personnel. Quant à la D.A.T., institution d'études et de conception, elle a la charge de l'élaboration d'orientations d'aménagement au plan national, la rédaction de plans d'aménagement régionaux et de schémas directeurs et de plan d'aménagement pour les agglomérations tunisiennes. C'est la D.A.T. qui définit la dimension spatiale de la politique économique. Cela justifie pleinement la tutelle qu'exerçait sur elle le Ministère de l'économie nationale.

Avec la libéralisation amorcée à partir de 1970, le contrôle et la maîtrise du marché foncier s'imposaient pour mieux favoriser l'aménagement urbain, industriel et touristique. En 1974, la D.A.T. revint au Ministère des travaux publics. Le décret du 15 Février 1974 fixant les attributions du Ministère de l'équipement confie à ce Ministère la tâche d'élaborer et animer la politique du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire aux échelles locale, régionale et nationale par la préparation de plans directeurs, de schémas d'aménagement et de plans de lotissement. Le rattachement de la D.A.T. au Ministère de l'équipement a été fixé par le décret du 17 Avril 1974. Pour mieux organiser le travail, la D.A.T. a créé en 1974 quatre Groupes d'études régionaux l'un dit du Nord-Est, le deuxième du Nord-Ouest, le troisième du Centre et le quatrième du Sud, couvrant chacun quelques gouvernorats. Chaque groupe est chargé de 'l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement régional, ainsi que de l'établissement de plans d'aménagement en milieux urbains et ruraux'.

L'étude des conditions historiques de la naissance de l'aménagement du territoire conduit à trois conclusions essentielles :

- D'abord, il convient de souligner que l'aménagement de l'espace est une réalité très jeune. Elle prend appui sur une seule institution nationale ayant la charge simplement des études et de la conception.
- Ensuite, le balancement de la D.A.T. entre les différents ministères et la mobilité de son personnel a beaucoup gêné la continuité du travail.

2.2. La déconcentration et découpage administratif en Tunisie

2.2.1. Aperçu général

La déconcentration correspond au transfert de certaines compétences décisionnelles et de certaines responsabilités à des unités régionales ou locales qui représentent le gouvernement central. Ainsi, les institutions déconcentrées œuvrent sous le contrôle

direct des institutions centralisées et elles sont politiquement, administrativement et financièrement dépendantes des décisions centrales.

La décentralisation représente l'une des conditions fondamentales de la réussite de la « bonne gouvernance locale », en favorisant la réalisation de la responsabilisation, de l'inclusion et de la participation des citoyens et des activités économiques dans le développement local (Hammas, 2006).

La décentralisation peut être politique, administrative, financière, économique. En effet, il s'agit de :

- La décentralisation politique qui vise une meilleure participation des institutions décentralisées (collectivités locales et régionales, ONG) aux décisions politiques. Elle part du principe que, des autorités locales régulièrement élues se sentent plus impliquées et responsables envers leurs électeurs qu'une autorité centrale et qu'elles savent mieux représenter les intérêts locaux dans le cadre des processus de décisions politiques.
- La décentralisation administrative où l'administration centrale qui délègue aux administrations déconcentrées et aux collectivités territoriales uniquement la responsabilité de la planification et de la gestion des services publics (infrastructures, équipements, éducation, santé, etc.). Mais, sur le plan financier, ces institutions déconcentrées continuent de dépendre des décisions des administrations centrales et des affectations des ressources financières de l'Etat.
- La décentralisation financière, on entend par décentralisation financière, la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Ce concept recouvre la définition d'un champ de ressources propres pour les collectivités locales, l'identification d'un champ de ressources partagées entre l'Etat et les collectivités locales, et les transferts des ressources du budget de l'Etat à celui des collectivités locales.

2.2.2. Découpages administratifs en Tunisie

La Tunisie a connu des découpages administratifs différents, chacun répond à un ordre socio-économique bien déterminé. Au découpage pré-colonial épousant les données naturelles et historiques et exprimant le compartimentage et la difficile communication entre les lieux, a succédé un découpage colonial qui répond aux impératifs coloniaux d'exploitation et d'encadrement des autochtones, utilisant au mieux la trame tribale.

Avec l'indépendance, l'Etat va doter le pays d'un découpage spatial qui répond aux impératifs de la construction nationale et de l'Etat moderne qui va, par son appareil administratif, marquer fortement l'espace (Belhedi, 1989).

Le découpage de la Tunisie avant la période de colonisation comporte 70 caïdats dont le responsable "le caïd" avait une fonction essentiellement fiscale, à l'intérieur de ces caïdats on trouve le "macheikhat" où son responsable s'appelle le "cheikh" qui assure le lien entre la population et le pouvoir local. À la suite de la colonisation, les autorités françaises ont gardé cette même structure mais en réduisant le nombre de caïdats à 36.

Dès l'indépendance en 1956, l'Etat a supprimé l'administration traditionnelle, a mis en place une administration moderne qui reprend, en fait, les principes et les mailles de l'administration coloniale et a affiné le découpage administratif au gré des impératifs politiques et économiques, l'Etat a fait un découpage par gouvernorat – délégation –

secteur. Entre 1956 et 2010, le nombre des gouvernorats a passé de 13 à 24 et celui des délégations est passé de 86 à 264 lesquelles sont subdivisées en 2073 secteurs. On signale par ailleurs une autre subdivision du territoire, constituant une autre partition du pays en zones communales et zones non communales. Les zones érigées en communes obéissent à des considérations urbanistiques et ne sont pas nécessairement liées au découpage administratif cité auparavant. Le nombre de communes est de 264 au 31/12/2006. Notons ici que la majorité des documents statistiques officiels (résultats des recensements, enquêtes ménages…) utilisent un découpage en « grandes régions » basé sur un regroupement de gouvernorats (aux limites administratives précises) suivant deux axes : un axe nord, centre, sud et un axe est-ouest.

Sur le plan constitutionnel, les collectivités locales sont consacrées par l'article 71 de la constitution qui dispose que : « Les conseils municipaux, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi ».

Sur le plan législatif, les communes sont régies par la loi organique des communes promulguée par la loi n°75- 33 du 14 mai 1975 complétée et modifiée à quatre reprises respectivement par les lois organiques (Masri, 2008) :

- n°85- 43 du 25 avril 1985,
- n°91- 24 du 30 mai 1991,
- n° 95- 68 du 24 juillet 1995
- et la loi organique votée le 18 juillet 2006.

Les gouvernorats sont régis par la loi organique n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux, il faut y ajouter :

- le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulgué par la loi n° 94- 122 du 28 novembre 1994 modifiée.
- et le code de la fiscalité locale promulgué par la loi n° 97-11 du 3 février 1997.

La gestion des finances régionales est régie notamment par deux lois, l'une de 1975 portant loi organique du budget des collectivités locales et l'autre de 1973 portant promulgation du code de la comptabilité publique. Le budget du conseil régional est alimenté principalement par:

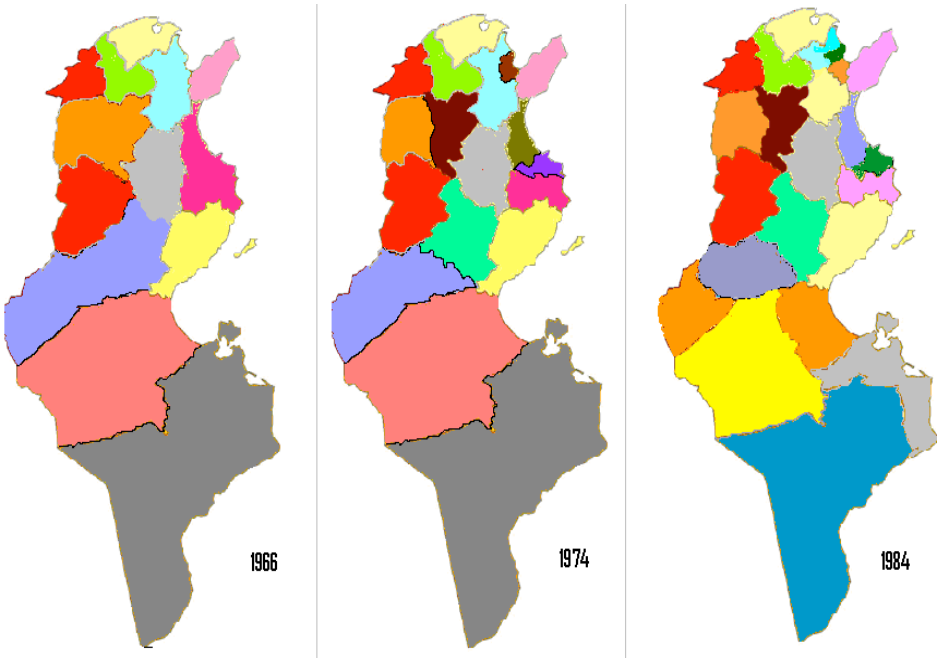
- Les transferts publics provenant essentiellement de l'Etat sous forme de quote-part sur le fonds commun des collectivités locales ;
- Des subventions d'équipement provenant particulièrement du Programme régional de développement ;
- Des crédits transférés par les ministères ;
- Les recettes propres du Titre 1 (fiscales et non fiscales)

2.2.3. Les gouvernorats

Le Gouvernorat est la plus grande division administrative du territoire national, fixée par le décret du 21 juin 1956 et modifiée par la loi du 17 mars 1969. Aujourd'hui, la Tunisie est composée de plusieurs gouvernorats qui représentent chacun une collectivité territoriale à la tête desquelles l'on trouve des gouverneurs nommés par le président de

la République sur proposition du ministre de l'intérieur. Le nombre de gouvernorats est passé de 13 après l'indépendance à 24 aujourd'hui. L'augmentation du nombre des gouvernorats en Tunisie a débuté pendant les années 1970 où trois gouvernorats ont été créés en Tunisie médiane: Siliana, Zaghouan et Sidi Bouzid. Le Sahel, à son tour, divisé en trois gouvernorats : Sousse, Monastir et Mahdia. Dans les années 1980, après l'affaire de Gafsa, à la suite d'une attaque armée d'un commando infiltré par la frontière algéro-libyenne, il a été crée trois nouveaux gouvernorats dans le Sud : Kébili, Tozeur et Tataouine qui sont, en fait, des zones frontalières détachées de leurs anciens gouvernorats : Gabès, Gafsa et Médenine respectivement. Après la "Révolte du Pain" en 1984, à la suite d'une augmentation du prix du pain, le gouvernorat de Tunis a été divisée en trois gouvernorats ; Tunis, Ariana et Ben Arous.

Figure 4 : Découpage administratif en Tunisie de 1966 à 1984



Source ; Béchir., (2011)

Le nombre de gouvernorats étant élevé, l'Etat tunisien a décidé de découper le territoire tunisien en six régions de planification à partir du VIème plan de développement (1982-1986) pour optimiser l'exécution de sa politique. Ainsi, le gouvernorat étant avant tout un ensemble de secteurs et de délégations, toute modification de la structure territoriale du gouvernorat devrait nécessairement se répercuter sur ces circonscriptions administratives de base.

Figure 5 : Découpage administratif des gouvernorats en Tunisie depuis 2000

Source : INS (2010)

Le gouverneur représente d'une part l'administrateur général du gouvernorat qui est une autorité déconcentrée du ministère de l'intérieur, et d'autre part, il représente l'Etat tout entier. Le gouverneur est personnellement responsable de l'administration générale du gouvernorat. Il est assisté par les administrations régionales et notamment par les délégués à l'échelle locale et les Omdas (chefs de secteurs). En outre, il dispose d'un premier délégué au siège du gouvernorat et d'un secrétaire général du gouvernorat. Le ministre de l'intérieur exerce sur le gouverneur une hiérarchie à la fois administrative, organique et fonctionnelle.

Hiérarchie organique: Le ministre propose la nomination des gouverneurs et statue sur leur avancement et exerce l'essentiel du pouvoir disciplinaire.

Hiérarchie fonctionnelle : Le ministre de l'intérieur exerce son autorité sur le gouverneur pour ce qui touche « l'administration générale du gouvernorat » et pour tout ce qui touche la démarche de l'administration régionale. Le moyen juridique dont il dispose à cette fin est le pouvoir d'instruction, l'ordre de faire ou de ne pas faire. Le gouverneur est tenu de suivre les directives et ordres que lui donnent les ministres relativement à leurs secteurs respectifs.

Ainsi, le décret du 24 mars 1989 établit une longue liste de matières ou de compétences spécifiques qui sont délégués au gouverneur par les ministres.

2.2.4. Les délégations

La délégation est la principale division territoriale d'un gouvernorat. Elle porte d'une façon générale le nom de son siège. Ce sont des circonscriptions administratives intermédiaires entre le gouvernorat et le secteur (*Imada*). Le représentant de l'État dans chaque délégation est le délégué. Il est nommé par le ministre de l'intérieur et placé sous la tutelle du gouverneur. Il assure le fonctionnement des services locaux administratifs. Le nombre des délégations est passé de 86 en 1959 à 264 délégations actuellement, de superficies et de populations inégales. Ce sont les zones à forte

croissance démographique, les grandes villes qui ont connu le plus de subdivisions (Sud, Centre et grands centres comme Tunis, Sfax, Sousse, Gabès...), alors que les zones à faible dynamisme urbain, les zones stabilisées n'ont pas connu de grandes modifications : Nord-Ouest, Cap Bon.

Figure 6 : Découpage administratif des délégations en Tunisie

Source : Béchir R., (2011)

2.2.5. Les municipalités

On peut aussi les nommer « communes urbaines », elles comptent 264 conseils municipaux en Tunisie. C'est une partie ou territoire bien délimitée érigée en tant que telle, par un décret qui la soumet à la loi municipale et est formée d'un ou plusieurs secteurs urbains. En tant que structure administrative locale, la gestion de la municipalité est assurée par des fonctionnaires et des agents permanents qui veillent sur les différents services et constituent le lien direct entre cette institution et le citoyen. Elle est, également, soumise à une direction politique, assurée par le Conseil municipal qui supervise et fixe les orientations, et prend les décisions importantes relatives aux affaires de la commune. Le rôle principal du conseil municipal consiste à gérer les affaires locales et à statuer sur les questions communales. Il intervient, également, en donnant ses avis concernant toutes les questions à caractère local, notamment celles relatives au secteur économique, social et culturel. Il est constitué d'un président de conseil, de vice-présidents et de conseillers, tous élus au scrutin général pour un mandat de 5 ans, conformément aux dispositions du code électoral (Le nombre de conseillers municipaux varie entre 10 pour la municipalité où le nombre d'habitants ne dépasse pas 10000 à 60 pour la municipalité qui dépasse 500 000 habitants). Le conseil municipal tient, obligatoirement quatre sessions ordinaires par an, précédées, un mois auparavant, par

des sessions préliminaires qui se tiennent sous la présidence du président du conseil municipal ou de son représentant parmi les adjoints. Les représentants des habitants de la zone municipale sont convoqués par les médias à ces réunions préliminaires pour écouter leurs interventions au sujet des questions à caractère local.

2.2.6. Les secteurs (Imadas)

Il s'agit de la plus petite entité administrative en Tunisie. Ce secteur peut être urbain ou rural. Le chef de secteur est chargé d'apporter son concours aux différentes administrations, ainsi que de veiller aux intérêts des administrés. Il est placé sous l'autorité du délégué. Il est officier de police judiciaire et officier d'Etat civil.

Tableau 1: La division administrative du pays

Gouvernorat	Nombre de Communes		Nombre de Secteurs		Nombre de Délégations	
	Situation au 31/12/1990	**Situation au 31/12/2007**	**Situation au 31/12/1990**	**Situation au 31/12/2007**	**Situation au 31/12/1990**	**Situation au 31/12/2007**
Tunis	6	8	121	161	14	21
Ariana	11	6	67	48	8	7
Manouba	-	9	-	47	-	8
Ben Arous	8	11	46	75	7	12
Nabeul	23	24	90	99	15	16
Zaghouan	5	6	42	48	5	6
Bizerte	13	13	85	102	12	14
Béja	7	8	95	101	8	9
Jendouba	8	8	85	95	6	9
Le Kef	12	12	81	87	10	11
Siliana	10	10	79	86	9	11
Kairouan	12	12	110	114	11	11
Kasserine	10	10	93	106	12	13
Sidi Bouzid	9	10	105	113	11	12
Sousse	14	16	95	104	14	16
Monastir	31	31	70	77	13	13
Mahdia	14	14	94	99	10	11
Sfax	14	16	119	126	13	16
Gafsa	8	8	68	76	10	11
Tozeur	5	5	34	36	5	5
Kébili	5	5	33	42	4	6
Gabès	9	10	68	73	9	10
Médenine	7	7	87	94	8	9
Tataouine	5	5	54	64	6	7
Total	**246**	**264**	**1821**	**2073**	**220**	**264**

Source : INS (2009)

2.2.7. Conseils et institutions régionaux de développement

Le développement régional en Tunisie est une responsabilité partagée entre différents acteurs. Le rôle prépondérant revient aux services étatiques agissant en complémentarité selon une planification locale et régionale, coordonnée par les autorités aux différents niveaux, par le Gouverneur au niveau régional et par le Délégué au niveau local.

Le niveau de décentralisation de l'administration a été renforcé, garantissant ainsi la participation des collectivités locales et régionales à l'élaboration et au suivi évaluation des plans nationaux quinquennaux de développement. Ainsi, des structures spécialisées dans le développement ont été mise en place, on trouve par exemple les institutions opérants dans le développement rural, tels que les Commissariats Régionaux au Développement Agricole (CRDA). Ces derniers étant des établissements publics administratifs, ils sont les représentants des services de l'administration centrale dans chaque gouvernorat. Ces structures disposent de moyens humains, matériels et financiers mais aussi juridiques adaptés à la situation spécifique de chaque région. Leurs attributions sont par exemple : la préservation des ressources naturelles, l'aménagement des bassins versants, la réalisation d'équipements hydrauliques, la gestion de l'infrastructure, et en général tracer et exécuter la politique agricole de la région.

Entre 1989 et 1994, pour aider les gouverneurs, les délégués et les chefs de secteurs à accomplir leurs missions, un ensemble d'institutions à caractère collégial et consultatif ont été créées, on peut citer par exemple :

Les comités de quartier : Cette institution est apparue dans un décret 92-967 du 22 mai 1992 portant création des comités de quartiers au sein de l'administration de chaque gouvernorat relevant du premier délégué.

Les conseils locaux du développement : Le conseil est présidé par le délégué, il est composé des présidents de communes ou d'arrondissements municipaux compris dans la délégation, des présidents des conseils ruraux, des chefs de secteurs, des représentants des services extérieurs de l'administration et des établissements publics compris dans la délégation. C'est un organisme de concentration qui traite les questions relatives au développement économique, social et culturel de la délégation.

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

Les conseils régionaux : Après la Révolution de janvier 2011 ces conseils régionaux sont dissous pour être remplacés par des comités qui regroupent toutes les composantes de la société civile. Avant la révolution les conseils régionaux sont chargés d'examiner les questions intéressant le gouvernorat dans les domaines économiques, sociaux, environnementaux et culturels. Ces conseils gèrent les affaires du gouvernorat, ils sont présidés par le gouverneur et se composent des personnages élus comme les députés du gouvernorat et les maires, des présidents de conseils ruraux, ainsi que des représentants des services techniques relevant des départements ministériels (ces derniers comme observateurs). Les membres des conseils donnent ainsi leur avis sur les programmes et projets que l'État envisage de réaliser dans leur gouvernorat respectif, arrêtent le budget des gouvernorats et les impôts perçus au profit de la collectivité

publique et établissent des relations de coopération avec des instances étrangères de niveau régional. Le budget du conseil régional est alimenté par deux principales ressources :

Les transferts publics provenant essentiellement de l'Etat sous formes :

- De quote-part sur le Fonds Commun des Collectivités locales ;
- De subventions d'équipement provenant particulièrement du Programme Régional de Développement ;
- De crédits transférés par les Ministères.
- Les recettes propres du Titre I (fiscales et non fiscales)

Organisations Non Gouvernementales : Les ONG (Organisations Non Gouvernementales) de Développement Local, se présentent comme des catalyseurs qui valorisent les richesses particulières, que sont la capacité d'imagination, la formulation et la mise en oeuvre des projets, la solidarité, la capacité d'entreprendre, le partenariat et la créativité. Les ONG constituent actuellement le pivot des stratégies visant les grands domaines de développement, de la protection des ressources naturelles liée surtout à la gestion de l'eau aux équipements socio-économiques, surtout au milieu rural. Elles jouent un rôle dans les projets d'eau potable, d'irrigation, d'électrification, d'aménagement des bassins versants, d'aménagement des pistes rurales, de protection des sites d'intérêt biologique, etc. Dans les villes, les stratégies des ONG visent généralement le renforcement des capacités des acteurs locaux par des formations, l'initiation et la sensibilisation aux problèmes environnementaux et de développement.

Etablissements de développements régionaux : Pour assurer le développement intégré de certaines délégations des gouvernorats de Kasserine, de Sidi Bouzid et de Gafsa, la loi d'août 1978 a créé à cet effet l'office de développement de la Tunisie Centrale. De même, pour organiser la planification régionale un Commissariat Général pour le Développement régional a été créé suite à la loi de 9 août 1981. Il est particulièrement chargé d'élaborer des programmes de développement intéressant des gouvernorats ou des régions déterminées. En 1994, selon la loi N° 94-83 du 18 Juillet 1994 deux offices ont été crée et qui se présentent comme des établissements publics à caractère non administratif l'Office de Développement du Nord-Ouest et l'Office de Développement du Sud.

Office de Développement du Sud (ODS)

L'O.D.S. est un établissement public à caractère non administratif dont le siège est sis à Médenine, couvrant les 6 gouvernorats du sud : Médenine, Gabès, Tataouine, Gafsa, Kebili et Tozeur. L'ODS dispose de 6 Directions du Développement Régional (DDR) dans les 6 gouvernorats précités.

Office du Développement du Centre Ouest (ODCO)

L'ODCO est un établissement public à caractère non administratif dont le siège social est sis à Kasserine, couvrant les trois gouvernorats du Centre-ouest (Kairouan, Sidi Bouzid et Kasserine). L'ODCO dispose de trois directions du développement régional (DDR) dans les 3 gouvernorats précités.

Office du Développement du Nord Ouest (ODNO)

L'ODNO est un établissement public à caractère non administratif dont le siège social est sis à Siliana, couvrant les quatre gouvernorats du nord-ouest (Béja, Jendouba, Le Kef et Siliana). L'ODNO dispose de quatre directions du développement régional (DDR) dans les quatre gouvernorats précités.

Ces offices sont chargés notamment de :

- Réunir toutes les informations utiles, procéder aux études nécessaires, proposer toutes mesures pouvant être entreprises en vue d'aider à la définition des politiques en matière de développement en général, de choix des programmes d'investissement public, d'impulsion de l'investissement privé dans la zone de son intervention, assurer le suivi et évaluer les résultats de ces politiques.
- Assister les autorités régionales dans la conception, l'élaboration et l'exécution des plans et programmes de développement dans chaque gouvernorat et les soutenir dans le domaine de coordination des actions des divers intervenants ainsi qu'en matière d'exécution et de suivi des dits plans et programmes.
- Veiller, à réaliser l'harmonisation des plans et des programmes de développement dans les zones d'intervention de l'Office.
- Elaborer en collaboration avec les structures nationales et régionales spécialisées des plans et des programmes d'actions complémentaires dans le but de promouvoir et de développer les zones ayant des problématiques spécifiques ou connaissant des difficultés de développement et veiller sur l'exécution des plans et programmes précités.
- Participer à l'élaboration des plans et des programmes d'actions visant à promouvoir et à dynamiser l'investissement privé dans les zones concernées ainsi que dans le suivi des étapes de leur exécution et ce, en étroite collaboration avec les structures techniques, les services régionaux spécialisés et les collectivités publiques locales.
- Soutenir l'action des structures régionales spécialisées et des collectivités publiques.

Tableau récapitulatif sur l'organisation territoriale de la Tunisie avant la révolution (janvier 2011)

Administration Structure étatique		Instance représentative	Mode de scrutin
National	**Ministère de l'Intérieur**		
Régional	**Gouvernorats - 24 -**	Gouverneur (Wali en arabe) Conseil Régional de Développement	**Le Gouverneur – Wali :** Responsable du gouvernorat, nommé par le président de la république sur proposition du Ministre de l'Intérieur **Les conseils régionaux :** ce type de conseils régionaux sont chargés d'examiner les questions intéressant le gouvernorat dans les domaines économiques, sociaux, environnementaux et culturels. Ces conseils gèrent les affaires du gouvernorat, ils sont présidés par le gouverneur et se composent des personnages élus comme les députés du gouvernorat et les maires, des présidents de conseils ruraux, ainsi que des représentants des services techniques relevant des départements ministériels (ces derniers comme observateurs).
Local	**Délégations -264 -**	Délégué Conseil local de développement	**Le Délégué :** C'est le représentant de l'État dans chaque délégation. Il est nommé par le Ministre de l'Intérieur et placé sous la tutelle du gouverneur. Il assure le fonctionnement des services locaux administratifs. **Les Conseils locaux du développement:** Le conseil est présidé par le délégué, il est composé des présidents de communes ou d'arrondissements municipaux situés dans la délégation, des présidents des conseils ruraux, des chefs de secteurs, des représentants des services extérieurs de l'administration et des établissements publics à l'échelle locale. C'est un organisme de concentration qui traite les questions relatives au développement économique, social et culturel de la délégation.
Local	**Municipalités Communes urbaines -264-**	Maire	On peut aussi les nommer comme « communes urbaines ». En tant que structure administrative locale, la gestion de la municipalité est assurée par des fonctionnaires et des agents permanents qui veillent sur les différents services et constituent le lien direct entre cette institution et le citoyen. Elle est, également, soumise à une direction politique, assurée par le Conseil municipal qui supervise et fixe les orientations, et prend les décisions importantes relatives aux affaires de la commune. Le rôle principal du conseil municipal consiste à gérer les affaires locales et à statuer sur les questions communales. Il est constitué d'un président de conseil, de vice-présidents et de conseillers, tous élus au scrutin

			général pour un mandat de 5 ans, conformément aux dispositions du code électoral (Le nombre de conseil municipal est entre 10 pour la municipalité où le nombre de leurs habitants ne dépasse pas 10000 et 60 pour la municipalité qui dépasse 500000 habitants). Le conseil municipal tient, obligatoirement quatre sessions ordinaires par an, précédées, un mois auparavant, par des sessions préliminaires qui se tiennent sous la direction du président du conseil municipal ou de son représentant parmi les adjoints. Les représentants des habitants de la zone municipale sont convoqués par les médias à ces réunions préliminaires pour écouter leurs interventions au sujet des questions à caractère local.
Sectoriel	**Imadas – secteurs -2073-**	Chef de secteur (Omda en arabe) Les conseils ruraux	**Omda:** Le chef du secteur est chargé d'apporter son concours aux différentes administrations, ainsi que de veiller aux intérêts des administrés. Il est placé sous l'autorité du délégué. Il est officié de police judiciaire et officier d'Etat civil. **Les conseils ruraux:** Ces conseils sont créés dans les zones urbaines non érigées en communes. Leurs membres sont nommés pour 3 ans par le gouverneur à raison d'un membre pour mille habitants, avec un minimum de cinq membres et un maximum de dix.

Cette note a été produite avec l'appui du Projet d'appui aux dynamiques de développement des territoires ruraux en Méditerranée (A2DTRM) coordonné par l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier et financé par l'Agence française de développement et le Ministère Français de l'Alimentation, de l'Agriculture, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire.