

SYNTHESE DE TUNIS

AVITEM
Octobre 2017

**Une
métropole
de fait, à la
recherche
de projet**

Sommaire

Pourquoi parler de métropole ? La question métropolitaine, un enjeu incontournable de l'aménagement du territoire en Méditerranée.....	2
Le cycle des ateliers métropolitains de l'AVITEM, AFD et GIZ.....	3
Changement de paradigme d'échelles de projets : quels impacts pour la gouvernance ?	4
Une métropole de fait : quel processus de métropolisation ?.....	4
Quelle gouvernance métropolitaine ? Retour sur l'histoire du Grand Tunis comme source d'enseignements et de questionnements.....	4
Fabrication de la ville : ces formes de projets qui fondent la métropole	8
Grands projets, des projets stratégiques pour la grande échelle	8
Des projets-système	11
Les projets alternatifs : le spontané comme mode de fabrication de la ville	14
Conclusion : Quelle métropole pour le Grand Tunis ?	17

Pourquoi parler de métropole ? La question métropolitaine, un enjeu incontournable de l'aménagement du territoire en Méditerranée

Les villes méditerranéennes changent de dimension, d'échelles et de fonctions à un rythme soutenu ; elles sont entrées dans des processus de métropolisation.

Si ceux-ci paraissent évidents dans des villes multimillionnaires en termes d'habitants comme Athènes, le Caire, Beyrouth, Istanbul, ou encore Alger, dont la croissance urbaine a explosé au milieu du 20^{ème} siècle¹, ces logiques de « nébuleuses plus ou moins polarisées » (TVK, Güller Güller, ACADIE, 2014) interviennent également dans des villes dites secondaires, telles Fez-Meknès, Sfax, Gènes... Dès lors, ce n'est pas tant le poids démographique ou le poids économique, qui définit un espace métropolitain, mais plutôt ces logiques d'interdépendances des ressources et de flux - de personnes, d'informations, de marchandises.

Ce sont au sein de ces métropoles que les enjeux de la relation entre la globalisation, le territoire et la société s'expriment le plus visiblement, et que ses conséquences, physiques et sociales, les pires comme les meilleures, y sont les plus spectaculaires (Bocquet, 2013). Dans le contexte méditerranéen, ces métropoles mettent en lumière trois problématiques : la question majeure de la place de la Méditerranée dans les flux mondiaux, les conditions d'un développement territorial résilient, soucieux de l'environnement et de la qualité urbaine, et la place des citoyens pour une cohésion et une équité sociales.

La métropolisation en Méditerranée renvoie ainsi à de nombreuses tensions, entre risques et opportunités : urbanisation rapide versus potentiel démographique, augmentation des inégalités versus potentialités économiques, marginalisation sociale et spatiale versus attractivité internationale et généralisation des flux, littoralisation invasive versus valorisation des espaces côtiers portuaires... Ces tensions produisent des défis collectifs et introduisent des perspectives de politiques publiques en termes d'urbanisme, de gestion foncière et de production de logements sociaux, de mobilité, de redistribution des ressources, de gestion côtière, ...

Cette métropolisation impacte les frontières méditerranéennes. Les dichotomies Nord/Sud et Ouest/Est n'ont plus de sens ; les métropoles européennes, méditerranéennes, africaines rencontrent les mêmes obstacles et opportunités. Un élargissement de la géographie urbaine méditerranéenne se poursuit. A l'instar de l'époque de la toute-puissance carthaginoise et ces réseaux d'influences et d'échanges culturels, économiques, de connaissances, et même humains, cette ouverture se fera sûrement dans un réseau métropolitain.

¹ Istanbul est passé d'un million habitants en 1950 à 14 millions en 2012 ; le Caire de 700 000 en 1920 à 17 millions en 2010

Le cycle des ateliers métropolitains de l'AVITEM, AFD et GIZ

L'Agence des Villes et des Territoires Méditerranéens Durables, AVITEM, l'Agence Française de Développement, AFD, et l'agence de coopération allemande, GIZ, Programme CoMun, se sont associées en 2017 pour organiser un cycle de formation consacrée au thème "Transitions métropolitaines : du projet à l'action". Celui-ci invite 25 auditeurs, issus d'Algérie, du Maroc, de Tunisie, du Liban et du Burkina Faso à réfléchir, échanger et débattre sur les enjeux, perspectives et stratégies des métropoles méditerranéennes. En immersion dans trois métropoles, chacune pendant une semaine, les auditeurs sont sur le terrain, confrontés à des réalités et des pratiques, ils vont à la rencontre d'experts et d'opérateurs locaux, qui partagent leurs expériences. Cette formation-action revêt une originalité : à partir de situations concrètes, on co-produit et on porte ces réflexions hors les murs, à travers des événements ouverts et des documents de synthèse à destination du grand public.

Changer de paradigme, en passant de l'échelle communale, à une échelle d'aire urbaine, métropolitaine, met en scène une complexité. Nous avons repéré à partir de ces ateliers métropolitains, trois thématiques majeures, sur lesquelles nous axons notre propos :

- La question de la gouvernance pour un projet métropolitain
- L'enjeu d'un développement métropolitain respectueux de l'environnement, résilient, dans un contexte de changement climatique
- La cohésion sociale et territoriale

Par ailleurs, nous soulignons trois formes de projets qui font métropole. A partir d'une vision, le territoire métropolitain s'articule autour de **projets structurants**, des projets impulsant une transformation urbaine ; autour de **projets-systèmes**, projets à la fois multi-scalaires, multi-acteurs et multi-localisés ; autour de **projets alternatifs**, intégrant d'autres modes de fabrication de la ville, notamment la ville spontanée.

Penser la métropole nécessite ainsi une approche holistique, intégrée.

En allant vers Tunis

Alors que plus d'un Tunisien sur quatre habite dans le Grand Tunis, alors que la métropole dont les frontières demeurent floues, dépasse les limites de quatre gouvernorats et s'intègre à ce système de villes - Mejez El Bebb, Bizerte, Zaghouan et Nabeul - situées dans un rayon de 60 km du centre, alors que la Tunisie est entrée dans un profond remodelage institutionnel, le collectif AVITEM-AFD-GIZ a décidé d'étudier le cas du Grand Tunis comme point de départ d'échanges d'analyses, de réflexions et de pratiques face aux problématiques rencontrées dans les métropoles méditerranéennes. Dans une volonté de faire sens, nous nous sommes attachés à comprendre la ou les visions de ce territoire à la grande échelle, à analyser les grands projets stratégiques et les projets construits à l'échelle métropolitaine, qu'on appelle les projets-systèmes, ou encore des thématiques majeures comme la ville spontanée, la question urgente de l'environnement, la réhabilitation des centres anciens...

Changement de paradigme d'échelles de projets : quels impacts pour la gouvernance ?

Une métropole de fait : quel processus de métropolisation ?

Données essentielles du Grand Tunis

Superficie : 254 000 hectares (2% du pays)
Population : 2 643 695 habitants² (24% du pays)
4 gouvernorats : Tunis, Ariana, Ben Arous, la Manouba
38 communes
Densité : 10,4 habitants/km²
Densité du gouvernorat de Tunis : 34,82 habitants/km²³
Tissu industriel et agricole

Selon Fethi Hassine, directeur de l'urbanisme au ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire, la métropolisation est un « processus qui se produit de lui-même, les fonctions ont besoin d'espace, au-delà des murs de la ville intra-muros ». Les données parlent d'elles-mêmes ; chaque année, quelques 500 hectares sont urbanisés dans le Grand Tunis, c'est-à-dire, l'équivalent de deux fois la taille de Tunis il y a 100 ans ! Alors que l'inquiétude de l'équilibre territorial tunisien face à la montée en puissance d'une métropole unique, concentrant tous les pouvoirs s'est faite sentir plusieurs fois, le Grand Tunis est une métropole de fait, une métropole productive de ressources, qu'il s'agit de redistribuer. Sami Yassine Turki, urbaniste, consultant au CILG-VNG-international, témoigne de la métropolisation comme un « processus déjà ancré, démarré mais à géométrie variable » qui doit être cadré et suivi afin de construire une « métropole pour tous, une ville pour tous et un pays pour tous ».

Quelle gouvernance métropolitaine ? Retour sur l'histoire du Grand Tunis comme source d'enseignements et de questionnements

Le temps du projet : le District (1974 – 1995)

En 1974, est créé le District de Tunis, dans le cadre du 1^{er} projet urbain mis en place suite à l'accord entre l'Etat tunisien et la Banque Mondiale. Les compétences relatives au développement urbain sont transférées du ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire

² En 2016

³ A titre d'information, la densité de Paris intra-muros est estimée à 21 habitants/km.².

(MEHAT) au ministre de l'intérieur avec cette volonté de penser la cohérence de ce territoire. Le Grand Tunis est ainsi dans les mains d'une structure politique forte, avec une ambition interministérielle, pour dépasser les démarches sectorielles. Une place particulière est donnée au maire de Tunis, invité à siéger au conseil des ministres pour les questions en rapport à la capitale.

Au cours de ces années, la coordination, l'orientation et le contrôle en matière de développement territorial de la métropole sont assurés par cette instance. En 1975, un livre blanc sur le fonctionnement du Grand Tunis est soumis au gouvernement, de nombreuses études sont effectuées, des propositions de projet déposées, quelques projets phares réalisés. La localisation de l'ensemble du réseau routier actuel et l'intégration du système du métro léger sont notamment les fruits de ce travail. Le district, structure d'avant-garde, a su lier le technique au politique, les connaissances aux actions pour mener des projets cohérents, à la grande échelle.

L'utopie technicienne et la planification : l'ère des schémas directeurs et de l'Agence Urbaine du Grand Tunis (AUGT) (1990 – 2015)

En 1994, le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU) est promulgué. En 1995, l'étude du schéma directeur d'aménagement du Grand Tunis et l'étude du schéma directeur d'aménagement du territoire national sont lancées. En 1997, c'est l'étude du plan directeur régional des transports (PDRT) qui est engagée. Dans le même temps, le district est dissous, remplacé par l'AUGT. Sous la tutelle du MEHAT, l'AUGT réaffirme les pouvoirs de l'Etat, en opposition au rôle mineur des collectivités territoriales. Présentée comme un organe technique et placée comme la seule institution de la grande échelle, l'AUGT ne dispose ni des prérogatives politiques, ni des compétences nécessaires, pour mettre en œuvre des projets métropolitains. Sa mission principale consiste à réaliser des études relatives à l'aménagement urbain et à assister les collectivités locales dans ce domaine : observation urbaine, recherche appliquée et suivi des opérations sont les maîtres mots du champ lexical de l'AUGT. Sont alors dissociés le technique du politique, les connaissances du projet. Face à la métropolisation rapide, au manque de moyens effectifs et à l'absence de pouvoir décisionnaire, l'AUGT avoue sa peine à assurer le rôle de coordinateur technique des multiples intervenants dans la région et à superviser et contrôler les phénomènes de développement urbain. L'espace métropolitain accueille depuis une addition de projets et une superposition de politiques souveraines, souvent sectorielles.

Vers un nouveau modèle d'interinstitutionnel entre un Etat animateur, une communalisation vue comme un réseau de villes et des agences-opérateurs ? (2015 - ?)

Presque 7 ans après la révolution, Tunis se situe dans une démarche de renouveau institutionnel et politique⁴. Les élections municipales sont attendues. La société est déterminée à participer

⁴ La Constitution de janvier, adoptée le 6 janvier 2014 et entrée en vigueur le 10 février 2014, témoigne du travail de redéfinition des relations de pouvoir entre les élites locales (représentants politiques, syndicaux, religieux et de la société civile) et l'Etat central et consacrer

activement, les rôles se négocient et la question des districts est à nouveau posée. Quelle place pour l'échelon métropolitain dans ce redécoupage des cartes ?

Selon Sami Yassine Turki, il y a « un processus à penser dans un système collectif de fabrication de projets », dans une « logique de réflexion dans laquelle l'Etat, des collectivités territoriales, la société civile et les habitants participent en termes de conception, réalisation et évaluation [...] pour ne pas créer des morceaux de villes déconnectés ».

Pour Jellal Abdelkafi, architecte-paysagiste-urbaniste, la Tunisie a besoin de trois points essentiels : la concertation, où l'interinstitutionnel aurait un rôle à jouer, la dé-segmentation de l'action publique et la montée en puissance des collectivités locales avec une responsabilisation des politiques.

Abdelkader Baouendi, ancien directeur général du District de Tunis chargé de la coordination des politiques urbaines dans la région de la capitale tunisienne, estime qu'il faut passer à un « système de villes, où les interactions entre les unes et les autres font la qualité de la ville. »

Tous s'accordent au besoin d'une montée en puissance des collectivités territoriales, avec des processus de projets incluant l'inter-institution et la coopération entre acteurs. Comment faire coexister une multiplicité d'instances territoriales ? Actuellement, la structure de gouvernance métropolitaine oscille entre l'Etat central et les communes. La question de l'intermédiaire, liant à la fois connaissance et projet, technique et politique, est posée : cela doit-il passer par une refonte de l'AUGT ? Par un retour du district ? Pour un comité de projets métropolitains associant Etat, collectivités territoriales et société civile ?

Quel pacte avec la société civile ?

La société civile s'organise et se mobilise fortement, impatiente de participer au débat. Mokhtar Hammami, directeur des collectivités au ministère des Affaires Locales, témoigne : « on a besoin d'un nouveau mode de gouvernance, de transparence, de mobilisation de la société civile qui doit s'organiser pour être force de proposition ». Aujourd'hui, il existe en Tunisie, 18 000 associations. Avec quelle méthode, par quel chemin, mettre à profit cet engouement, cet engagement, cet énergie dans un processus de projet en co-conception et en co-construction ? « Cette nouvelle gouvernance doit-elle passer par une charte pour la ville ? » s'interroge Henda Gafsi, urbaniste-consultante au CILG-VNG. Avec comme principes « le vivre-ensemble, la justice sociale, l'égalité, la participation des jeunes et des femmes, le respect de la nature et de l'environnement », continue-t-elle. « La femme tunisienne se lève aussi ; il y a tout un changement à faire » renchérit Mokhtar Hammami.

L'histoire de la concertation citoyenne dans le Grand Tunis est donc à écrire. Le champ des possibles reste ouvert. Elle pourra s'appuyer sur des références, à l'instar de Berlin, métropole où règnent une

une décentralisation du pouvoir et une autonomisation des institutions politiques locales. Le chapitre VII de la nouvelle Constitution donne, pour la première fois en Tunisie, un fondement légal et une légitimité à l'instauration d'un « pouvoir local » qui dispose d'une autonomie financière et administrative. Ainsi, les articles 133, 139 et 141 consacrent le principe selon lequel le processus d'instauration d'institutions politiques locales, pluralistes et citoyennes, doit permettre une remise en équilibre des besoins sociaux et des différents intérêts. Ce processus doit concrètement combiner élections libres, concurrentielles et directes avec le droit octroyé aux citoyens d'être associés à la gestion des affaires locales.

culture et des pratiques de participation⁵. La négociation dans le rapport de force entre pouvoirs publics, territoires, et habitants, devra proposer des modes d'actions alternatifs, pacifiés, transparents, collaboratifs dans lesquels le citoyen dispose d'un rôle primordial dans la gestion de la cité. La reconnaissance de ces processus d'action et de ces pratiques inédites de la ville constitue une orientation forte à l'échelle locale, où se superposent et s'enchevêtrent urbanisation, urbanité, globalisation et gouvernance locale.

Questionnements et enseignements:

La question de la gouvernance du Grand Tunis, métropole de fait, est posée. L'expérience innovante du District, associant le technique avec le politique et la connaissance avec l'action, dans une approche interministérielle, est inspirante. Le fait que le maire de Tunis siège au Conseil des Ministres révèle l'aspect interinstitutionnel de la démarche et constitue toujours un enseignement d'actualité. La période d'utopie technicienne, qui a suivi sa dissolution, a consacré la création de l'AUGT, organisation en charge d'observations, de recherches et de suivi. Les binômes technique-politique et connaissance-action, sont alors dissociés. Désormais, et dans ce processus de restructuration institutionnelle et de décentralisation, quelle place pour l'intermédiaire entre l'Etat et les communes pour gérer cette grande échelle ? Enfin, comment et par quels processus de coproduction avec les habitants ?

⁵ La capitale allemande dispose d'outils solides de concertation et de pratiques de réappropriation de l'espace urbain : des référendums d'initiative populaire sur les grands projets urbains sont organisés régulièrement, à l'instar du projet sur l'aéroport Tempelhof, refusé à 65% et des initiatives locales donnent à voir de nouveaux usages de l'espace public telles que les jardins partagés de Prinzessingarten, à la Moritzplatz, projet d'agriculture urbaine mobile sur des terrains en friche.

Fabrication de la ville : ces formes de projets qui fondent la métropole

Grands projets, des projets stratégiques pour la grande échelle

Des grands objets urbains marquent l'histoire, donnant une nouvelle image, un nouveau symbole à la ville qui les accueille. Que serait Paris sans sa tour Eiffel, Bilbao sans son musée Guggenheim, Marseille sans son MUSEM ? Toutefois, ces objets sans articulation avec des processus de projets intégrés de transformation urbaine deviennent rapidement caduques, dépassés par leur ambition sans fondement. Alors qu'au contraire, ces grands projets portent en eux l'occasion d'actionner une puissance de mutation de la ville. Rayonnant internationalement, ils constituent des potentiels moteurs d'une opération urbaine de grande envergure, principalement tertiaire. A Tunis, l'opération des lacs est un cas exemplaire.

L'opération des lacs : une responsabilité historique, dans une logique d'intercommunalité, assumée par un opérateur mixte

Une extension urbaine réussie, ...

La Société de Promotion des Lacs de Tunis (SPLT) travaille dans une gouvernance complexe, multi-acteurs mais transparente. Elle est constituée de l'Etat tunisien et de la société El Baraka et travaille étroitement avec les communes, pour lesquelles elle œuvre notamment à résoudre un manque d'équipements. L'opération des lacs 1 constitue une extension urbaine exceptionnelle avec une assiette foncière de 1327 ha, soit l'équivalent de plus deux fois la superficie de la ville européenne ! Tarek Bouguerra, conseiller de la Société de Promotion des Lacs de Tunis (SPLT) l'avoue avec humilité, la SPLT va participer au destin de la capitale, elle va « écrire l'histoire » avec ce projet.

De par son ampleur et la situation géographique du territoire divisé sur 3 communes (Tunis, Le Kram, La Goulette), cette opération s'inscrit comme l'un des projets stratégiques de la métropole. Elle a permis de réconcilier le lac avec la ville, d'offrir la seule extension urbaine de l'hyper-centre, et de transformer l'image de Tunis. Alors que les 450 ha déjà développés ont été pensés comme une somme de projets, la SPLT souhaite désormais s'engager dans des projets structurants pour le Grand Tunis, en l'occurrence, un mall et un hôpital privé.

Dotée d'une équipe rigoureuse, la SPLT agit avec une réelle volonté de transparence. Afin de lutter contre la spéculation, chaque contrat de vente inclut une clause spécifiant l'engagement à construire le projet dans une durée de cinq ans. Si, à l'issue de cette période, le terrain n'est toujours pas bâti, alors, un délai exceptionnel de trois ans supplémentaires peut être accordé. Enfin, si ces huit années ne suffisent toujours pas à la mise en place du projet, alors la vente s'annule. Ces principes d'engagement permettent de lutter efficacement contre la spéculation.

Cette mutation urbaine, de grande envergure, par le « haut », associant Etat tunisien et entreprises privées internationales, peut être considérée comme une opération réussie. L'assainissement du lac, le modèle financier équilibré (voir ci-dessous), l'aménagement de ses espaces - avec notamment des

espaces publics généreux - traduisent le bon déroulement de ce projet. Une capacité de négociation entre la SPLT et les promoteurs immobiliers en est le point fort.

...., *mais avec des limites*

Toutefois, de nombreuses critiques s'élèvent quant au manque d'intégration de ce projet à la métropole, de par l'absence de logement social, de logement public, et la nécessité de recourir à un transport individuel privé. Si les aménagements pour un transport en commun en site propre sont effectués, aucune perspective à moyen/long terme n'est envisagée. Quid de la cohésion et l'intégration sociales dans cette nouvelle ville ?

Par ailleurs, cette opération interroge le besoin d'une structure métropolitaine. En effet, le SPLT ne dispose d'aucune compétence concernant la gestion des infractions, des autorisations de construire, de modification de gestion d'utilisation, de gestion propre de projet. Or, malgré les taxes dégagées par les projets, les communes ne sont pas assez outillées pour gérer les projets de leur conception à leur suivi. Ainsi, cette division administrative et le manque de ressources des collectivités locales renvoient à la nécessité d'une organisation de projet dans une logique intercommunale, à une échelle pertinente au projet.

Zoom sur le montage financier de l'opération :

1^{ère} étape du projet : la dépollution et l'assainissement du lac

- capital social de la société initial de 44 millions de dinars
- crédit de courte durée de 40 millions de dinars

2^{ème} étape du projet : financement de chaque opération

- une promesse de vente permet de récupérer une avance de paiement, somme nécessaire aux investissements d'aménagement.
- Lors de la signature du contrat de vente, le paiement définitif est effectué.
- Désormais, 10 millions de dinars tunisiens de dividendes sont distribués pour les actionnaires chaque année.

Autre grand projet qui construit la métropole de demain : La Médina et la ville du XIXème, un cœur historique à l'échelle d'une métropole

La sauvegarde de la Médina est opération de long terme. Opposé aux projets modernistes de 1957 de percée de la Médina et à la politique de démolition des gourbivilles, par le maire et gouverneur de Tunis, Hassib Ben Ammar crée en 1967, l'Association de Sauvegarde de la Médina (ASM). Depuis sa naissance, elle œuvre pour la préservation et la mise en valeur du centre ancien, Médina et ville du XIXème siècle comprises. Ce travail de longue haleine, impliquant de nombreux acteurs, est porté politiquement et financé par le public. Les circuits courts entre décisions, financements des travaux, et mise en œuvre des travaux participent au bon déroulement de ces projets complexes. L'ASM intervient en qualité de maître d'ouvrage délégué, et/ou maître d'œuvre, avec des équipes à haute qualification, formées spécifiquement dans la rénovation de l'ancien. Elles travaillent sur les questions de raccommodage du tissu ancien, de résorption de l'habitat insalubre, de restauration du patrimoine bâti (la Grande Mosquée Zitouna, l'ancienne bibliothèque Abou Farès Abdelaziz, Dar Skolli, ...), de valorisation de l'artisanat traditionnel.

La préservation du centre ancien est donc une opération complexe et globale, de dimensions locale et internationale, qui nécessite une approche intégrée, engageant acteurs et habitants. Premièrement, il s'agit de façonner un centre-ville à l'échelle de la métropole, de réhabiliter des logements vétustes et de donner de l'espace public, améliorant ainsi les conditions de vie de ses habitants. Deuxièmement, il est question de mettre en valeur un patrimoine dégradé, tout en dépassant la seule muséification. « La Médina et la ville européenne ne sont pas les lieux des archaïsmes », selon Zoubeïr Mouhli, directeur de l'Association de sauvegarde de la Médina. Inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1979, la Médina est un espace privilégié pour l'économie de distribution et de production et pour la culture. Aux 700 monuments historiques, lieux d'exposition et centres culturels, s'ajoutent des événements qui font vivre la culture au sein du centre ancien. Loin du folklorisme ou du néo-orientalisme, la biennale internationale et multidisciplinaire d'art contemporain « Dream City », accueillie au sein de la Médina, met en scène la relation entre l'artiste et le territoire. Ainsi, l'action de l'ASM a mis en place une dynamique positive, dans une démarche intégrée localement, participant à l'attractivité internationale, notamment par constitution d'un réseau actif avec d'autres Médinas.

Enseignements à tirer :

Les grands projets structurants participent à des mutations urbaines complexes, de grande envergure. L'opération des lacs de Tunis est réussie à bien des égards : zone d'extension urbaine exceptionnelle, partenariat public-privé transparent, montage financier produisant 10 millions de dinars de dividendes annuelles, générosité des espaces publics... Toutefois, son manque d'intégration dû à l'absence de logement social et de transport public renvoie à l'enjeu de cohésion sociale. La division administrative et les problématiques liées à la co-conception, la co-gestion et le co-suivi des projets avec les communes concernées posent également le souci d'une construction intercommunale.

L'opération de sauvegarde du centre ancien souligne le besoin de travailler sur le temps long, en l'occurrence depuis 50 ans. L'ASM, en qualité. L'originalité de l'ASM, cumulant des fonctions, de maître d'ouvrage et maître d'œuvre, disposant d'équipes à haute qualification, lui permet de gérer les projets dans toutes les phases de leur développement, réduisant leur temps et donc leur coût. Grâce à son intervention, le centre ancien n'est ni déserté, ni gentrifié, ni muséifié.

Des projets-système

Les projets-systèmes constituent des projets multi-localisés qui maillent le territoire, construits comme des articulations entre petite échelle et grande échelle, entre de multiples acteurs, dans l'intégration de différentes dimensions, par exemple, l'urbanisme, la mobilité, les services, l'économie agricole et énergétique, le paysage... Ils s'écrivent et se construisent en cours de route autour d'orientations fortes. Ces projets participent à la création d'un système ouvert et actif pour une métropole cohérente, coordonnée, intégrée. Dans le Grand Tunis, du fait d'un manque de vision de projets à la grande échelle, les projets ne sont pas conçus dans une démarche systémique : la mobilité est pensée dans une logique unique de transports ; l'environnement est conçu comme une composante du projet, mais non comme une capacité de structuration à la grande échelle qui peut composer avec l'urbanisme, une économie agricole et des ressources, le paysage, etc. Quelques politiques de grande échelle, à partir desquelles un système intégré peut être mis en place, existent toutefois. C'est le cas des politiques de l'Agence de Rénovation et de Réhabilitation Urbaine (ARRU).

La mobilité métropolitaine dans le Grand Tunis : entre fracture géographique et dysfonctionnements des transports, quelles stratégies à l'échelle globale ?

Le Grand Tunis fait face à un étalement urbain dispersé, qui engendre des problèmes d'accessibilité et de desserte. On assiste à un déséquilibre spatial entre le Nord principalement résidentiel et le Sud et son industrie productive. L'imbrication des réseaux conditionne à passer par le centre, occasionnant ainsi une augmentation des migrations pendulaires et donc, de la congestion. Une tentative de rééquilibrage à la grande échelle a été lancée avec le développement de l'habitat au sud et de voies subsidiaires, le plan directeur général des transports des années 1990, le projet RFR, ...

Les transports en commun sont insuffisants face aux besoins croissants, notamment de ceux en périphérie, souvent peu motorisés et donc captifs des transports publics, alors que la qualité de ces transports diminue avec l'éloignement du centre. Le réseau de transport urbain est vieillissant, saturé et de mauvaise qualité en termes de vitesse, régularité et remplissage, dû à un endettement important de Transtu l'opérateur principal de bus. Selon Salah Belaïd, directeur de Transtu, les investissements publics pour le déplacement sont uniquement consacrés à la construction des routes, tandis que l'utilisation et la qualité des transports en commun diminuent.

Autre point saillant des difficultés du système de mobilité : le réaménagement des trois pôles multimodaux de Tunis Ville, le pôle d'échanges de la place de Barcelone, de Tunis Marine et de Tunis Petite Vitesse. Véritable cœur du réseau de transports de la métropole, ils se situent à quelques centaines de mètres les uns des autres, autour de l'avenue Habib Bourguiba et ses ramifications, également centre des rhizomes de la trame viaire et lieu de vie des Tunisois. Un enjeu urbain en termes de gestion de flux des passagers et des marchandises et d'intermodalité est posé. Sami Yassine Turki, urbaniste, expert au CILG-VNG pointe ce manque d'organisation de l'intensité urbaine.

Face à ce besoin de penser la mobilité à une échelle globale, quelle stratégie métropolitaine adopter ? Tout d'abord, les politiques de mobilité actuelles et le projet RFR en cours de réalisation et au retard, se basent sur la dernière enquête mobilité réalisée en 1994 ! Ces chiffres obsolètes nécessitent et appellent un nouveau plan d'action pour se doter d'une stratégie de développement actualisée. Penser la mobilité à l'échelle métropolitaine renvoie ensuite à des enjeux d'intégration urbaine, de gestion intégrée des réseaux, de multi-modalité et d'intermodalité, notamment en ce qui concerne la tarification et la répartition des recettes

Quid des modes de transport doux ? L'auto-partage est principalement assuré par des taxis collectifs enregistrés, la régularisation considérant le covoiturage comme une concurrence déloyale. La pratique du vélo reste marginale, bien que des voix s'élèvent. Une vélorution, événement d'appropriation de l'espace par des cyclistes, a même été organisée. Enfin, le piéton détient une place prépondérante avec 50% des déplacements effectués dans le Grand Tunis en 2006 (Chabbi, Abid, 2008).

Mathieu Martin, chargé de coopération pour Codatu, affirme que l'organisation de la mobilité dépasse la simple exploitation interne aux opérations de transports tels Transtu ou la SNCFT. Il défend le besoin d'une unique autorité organisatrice de la mobilité, chargée de la coordination, de la programmation et du financement. Au-delà de cette potentielle AROM, nous suggérons un changement de paradigme, afin de penser la mobilité comme un projet systémique, à co-construire de manière incrémentale, mêlant urbanisme et urbanité, dépassant la politique du transport pour intervenir pour une politique de mobilité globale, intégrant divers modes de déplacement.

Zoom sur le projet Réseau Ferroviaire Rapide

Projet de 6 lignes de réseau ferroviaire rapide totalisant près de 85 km, avec des pôles multimodaux et des parcs relais.

- Maître d'ouvrage : la société RFR
- Maître d'œuvre : Systra Tunisie
- Budget global prévisionnel : 1 milliard d'euros
- Tranche 1 (2010-2019) : réalisation de la ligne D et la ligne E
- Nombreuses difficultés : problèmes de libéralisation d'emprise, asymétrie d'information pour les concessionnaires, défaillance de l'entreprise TECNIS à réaliser le génie civil de la ligne D, ayant pour conséquence un retard conséquent dans la mise en service des lignes.

Le manque de vision système pour l'environnement comme moteur de développement urbain

Si quelques interventions ont mis en exergue l'environnement comme facteur de développement urbain, ce dernier est souvent considéré comme une composante de projets singuliers, souvent sectoriels. Il est pensé en termes d'objectifs à atteindre à l'aide d'indicateurs précis, et non comme un système, à la grande échelle.

La préservation et la protection de l'environnement sont au cœur de l'opération des lacs. En effet, la situation du lac correspondait à une catastrophe écologique. Un phénomène de marées semi-diurnes engendrait la stagnation de l'eau, aggravée par la faible profondeur du lac. Servant d'exutoire à de nombreux rejets polluants, et diffusant des odeurs nauséabondes, le lac était devenu une lourde nuisance urbaine en plein centre de la ville. L'opération d'assainissement a consisté en la construction d'une digue pénétrant le lac et d'un système de vannes afin de faire circuler l'eau du lac. Cette méthode innovante, brevetée, a été répliquée depuis, notamment aux Etats-Unis. Désormais, les lacs sont reconnus comme zone humide d'intérêt international, sous la convention Ramsar⁶ et des études sur l'eau du lac sont actuellement portées par la SPLT en partenariat avec des experts internationaux comme l'ADEME. La dépollution et le remblai du lac ont eu pour effets, l'aménagement et les promotions foncière et immobilière de ces quelques 1300 hectares autrefois délaissés. La préservation de l'environnement fait effet-levier pour une mutation urbaine, de grande envergure et d'attractivité économique internationale.

Enfin, dans une approche réellement systémique, on constate l'absence d'une réflexion plus intégrée à propos d'un renouveau du rapport ville-nature. Une métropole n'est, en effet, pas seulement un territoire entièrement urbanisé, densifié, construit, mais correspond à un espace mêlant ville dense, espaces péri-urbains, espaces plus ruraux. La relation ville-nature se négocie donc à cette grande échelle, mais également dans l'hyper-centre avec une attention portée aux voiries, aux espaces intermédiaires, aux jardins et parcs. Comment penser la préservation de l'environnement, non plus en termes d'objectifs à atteindre et d'ilots déterminés par un périmètre, à l'instar de la logique des éco-quartiers, mais comme un système intégré et global ?

Les politiques préventives de l'ARRU, prémises de projets-systèmes

L'ARRU est entreprise publique créée en 1981, dont la mission est d'identifier les besoins nationaux dans le domaine de la réhabilitation et les classer selon des priorités et de proposer des programmes et des modes de financements. Ces programmes touchent l'ensemble du territoire tunisien. Les chiffres sont édifiants : les actions de l'ARRU représentent 1216 millions de dinars d'investissements, 1256 quartiers réhabilités ou en cours de réhabilitation, ont bénéficié à 3,8 millions de personnes (sur un Etat de 11 millions) et ont concerné 800 000 logements!

⁶ Cette convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau est un traité intergouvernemental qui sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources.

Depuis 1992, l'ARRU est passée d'opérations sectorielles à des projets intégrés, allant au-delà d'une politique de rattrapage. L'ARRU, elle-même, est devenue hybride, incarnant ce changement de mode opératoire. Afin d'équilibrer ses charges, l'ARRU allie promotion immobilière et assistance à maîtrise d'ouvrage. Ayant un impact sur l'environnement, sur les conditions de l'habitat, sur l'économie, sur la vie sociale, les projets de l'ARRU, portent en eux la possibilité d'un maillage du territoire autour de ces opérations complexes.

Enseignements à tirer :

Les projets-systèmes constituent des projets localisés, très intégrés, construits comme des articulations entre petite échelle et grande échelle, entre de multiples acteurs, entre différentes dimensions. Dans le Grand Tunis, on déplore l'absence de stratégie autour de tels projets : la mobilité et l'intensité urbaine ne sont pas organisées de façon intégrée, prenant en compte l'intermodalité et la multi-modalité. L'absence de données récentes et le retard de la mise en service du projet RFR sont les preuves d'un profond dysfonctionnement. L'environnement, sous toutes ses facettes, de la préservation à la question du rapport ville-nature, constitue un élément de projets singuliers, non porté à la grande échelle et de manière systémique. Il peut toutefois agir comme moteur du développement urbain, comme on a pu le voir dans le cas des lacs de Tunis. Les projets menés par l'ARRU, sur l'ensemble du territoire tunisien, pourraient constituer l'un de ces projets-systèmes.

Les projets alternatifs : le spontané comme mode de fabrication de la ville

Alors que le centre-ville implose, de nouvelles centralités apparaissent. Chaque année, on mesure une extension urbaine de 500 hectares dans le Grand Tunis. Ces quartiers souvent créés en dehors de l'urbanisation légale, hors cadre réglementaire, prennent des formes plurielles. En Tunisie, ces lotissements non approuvés et non achevés sont principalement situés sur des zones agricoles, des zones d'accès difficiles, ou des zones à risques. Les occupants, à grande majorité propriétaires, fabriquent leur habitat en auto-construction, en réponse au manque de financement public de l'habitat. En 2002, il ne représente que 16% contre 40% en 1975 (Chabbi, 2016). L'urbanisme illégal ne peut plus être estimé dans une simple dichotomie entre le formel et l'informel, entre le planifié et le spontané (Bocquet et De Pieri, 2005). Il semble organisé et contrôlé par des réseaux de promoteurs parallèles. Face à l'ampleur de cette urbanisation, on constate que l'informalité est une pratique quotidienne de la ville, d'appropriation de l'espace par les habitants, qui participe à la construction rapide d'un habitat vernaculaire, parfois de standing, tous en accession à la propriété, engageant de nouvelles solidarités actives et contribuant à la croissance d'une économie informelle, ... Ce phénomène, débuté dès les années 1970, a proliféré depuis 2011, les événements révolutionnaires ayant ouvert la voie à des processus non-réglementaires.

Néanmoins, cette urbanisation non formelle crée une précarité multidimensionnelle : sanitaire, sociale et environnementale. Non viabilisés, ces territoires ne disposent généralement pas d'un accès

réglementaire à l'eau et à l'assainissement, peuvent être spatialement ségrégués sans accès aux transports en commun et socialement marginalisés. D'un point de vue écologique, inondation, débordement des oueds, rejet des eaux usées non traitées dans la nature et pollution et remontée de la nappe phréatique constituent les principaux risques. L'opération de l'ARRU à Aichoucha et Al Matar illustre le paradoxe entre un désastre environnemental et un droit d'accès aux services urbains pour ces habitants de quartiers spontanés.

Quelles peuvent être les politiques d'accompagnement, de contrôle et de suivi de ces modes de fabrication de la ville ? Mongi Chaher, directeur général de l'ARRU est revenu sur les trois politiques majeures ayant eu cours en Tunisie. Jusqu'en 1975, on a tenté d'éradiquer ces quartiers, c'est la période de dégourbification. Ensuite l'ARRU, créée en 1981 par l'Etat, dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique de l'habitat, a œuvré pour des projets de réhabilitation, d'équipement et d'intégration des quartiers anarchiques. Enfin et depuis 1992, l'ARRU est passée d'une politique uniquement de rattrapage à une politique curative et préventive, favorisant le logement social et le développement d'activités économiques, tout en constituant des réserves foncières.

Ces politiques invitent à de nombreuses questions restées en suspens : que faire des plans d'aménagement des communes bafoués, envahis par l'habitat spontané ? Comment arrêter la course de rattrapage de l'habitat informel ? Dans une logique préventive, quelle financiarisation de l'habitat social en Méditerranée ? La réponse n'est ni simple, ni univoque.

Zoom sur le dispositif du « tiers associé » au Maroc

Dans le cadre de son programme « Ville sans bidonvilles », le Maroc a mis en place un dispositif innovant de partenariat privé, pour financiariser le logement social.

En effet, le programme VSB vise à résorber les bidonvilles, par des opérations de recasement. Ainsi, il octroie à des foyers bidonvillois des lots viabilisés. Or, ceux-ci ne sont pas nécessairement en capacité d'investir pour la construction de logements. Ils s'associent donc à un investisseur, le « tiers associé » qui prend en charge le foncier et s'engage contractuellement à livrer un immeuble pour quatre logements. Chaque famille dispose dès lors, gratuitement, d'un logement de qualité. En contrepartie, la tierce personne reçoit les deux étages restants, notamment le rez-de-chaussée, où il peut installer un espace aux fonctions commerciales ou productives. La mixité sociale, la mixité fonctionnelle et la construction de logements pour les plus faibles revenus sont ainsi assurées, sans intervention publique.

Enseignements à tirer :

L'urbanisme illégal ne peut plus être estimé dans une simple dichotomie entre le formel et l'informel, entre le planifié et le spontané (Bocquet et De Pieri, 2005), il participe pleinement à la fabrication de la ville, dans des réseaux parallèles, mettant en place des solidarités actives et contribuant à une économie grise. La Tunisie a traité cette informalité de trois manières différentes : d'abord, elle a cherché à l'éradiquer, puis, elle a voulu à travers l'action de l'ARRU, l'équiper et la réhabiliter, enfin, il s'agit désormais de développer une démarche intégrée et de prévenir au maximum, la constitution de

ces quartiers. Or, un des meilleurs moyens d'empêcher leur prolifération serait de négocier avec un réseau de petits promoteurs immobiliers la construction de la ville ou encore, de fournir des logements sociaux accessibles et en nombre suffisant. Par quelle méthode ? L'exemple marocain du « tiers associé » est intéressant à cet égard.

Conclusion : Quelle métropole pour le Grand Tunis ?

Si une structure de projet a bel et bien existé il y a 4 décennies, la visibilité de la grande échelle n'est pas assurée. Alors qu'elle est au cœur des discussions des urbanistes, architectes et paysagistes tunisiens, celle-ci n'est portée ni institutionnellement, ni politiquement. Les Tunisiens attendent une vision claire de ce territoire et un lieu d'ingénierie du projet. Les nombreux projets en cours de réalisation forment un agrégat et non une cohérence métropolitaine. Face à ce constat, comment refonde-t-on l'acteur métropolitain, un acteur de la proposition, de la vision, articulé avec une capacité d'action, d'engagement, en lien avec l'ensemble des sociétés de projet ? Cette ingénierie ne requiert pas nécessairement un nouvel échelon institutionnel. La question reste ouverte : serait-ce l'Etat ? L'Etat et les collectivités locales ? Faut-il organiser une gouvernance en triptyque Etat, collectivités locales et société civile ? Enfin, quelle appropriation par le citoyen de cette métropolisation de fait ? Cette culture métropolitaine passera nécessairement par l'écriture à plusieurs voix de nouvelles hypothèses, de nouveaux projets, de nouveaux récits.