

TUNIS, UNE METROPOLE DE FAIT EN QUETE DE PROJET

Par Adèle Dauxais sous la direction de Marie Baduel et d'Amine Benaïssa - AVITEM

Les villes méditerranéennes changent d'échelles à un rythme inédit (+22,5 millions d'urbains attendus pour 2030), ce qui modifie la donne du développement territorial. Leurs formes et leurs fonctions mutent. Des processus de métropolisation, marqués par des logiques d'interdépendances des ressources et des flux, entraînent des reconfigurations spatiales, économiques, socio-culturelles. Sur fond de changement climatique, la fabrique de la ville doit offrir de nouvelles solutions comme de l'habitat négocié, des opérations environnementales et énergétiques innovantes, des projets d'intermodalité... Les formes de gouvernance se complexifient dans l'interinstitutionnel, dans la relation public-privé et dans la négociation avec la société civile.

Les ateliers métropolitains, organisés par l'AVITEM en coopération avec l'AFD et la GIZ, créent les opportunités des savoir-faire métropolitains. 25 décideurs publics ou privés partagent l'expérience de l'immersion dans trois métropoles et produisent une réflexion commune des processus de mutation en cours et des pratiques professionnelles.



© Rym Rachdi

Journée de clôture du séminaire à Dar Lasram

En route vers Tunis

Alors que plus d'un Tunisien sur quatre habite dans le Grand Tunis, alors que la métropole dépasse les limites de quatre gouvernorats et s'intègre à un système de villes situées dans un rayon de 60 km - Mejez El Bebi, Bizerte, Zaghuan et Nabeul -, alors que la Tunisie est entrée dans un profond remodelage institutionnel, l'Agence des Villes et Territoires Méditerranéens durables (AVITEM), en partenariat avec l'Agence Française de Développement (AFD) et l'agence de coopération allemande (GIZ), a choisi le Grand Tunis comme cas d'étude, afin de créer des débats féconds, de révéler des stratégies originales, d'échanger des pratiques efficaces et de consolider des savoir-faire.

Des questions essentielles ont axé la réflexion : Quelle gouvernance de la grande échelle ? Quel équilibre entre la détermination et la concertation ? Quelles fabriques des métropoles ? Ainsi, l'atelier métropolitain a permis d'approcher la ou les visions de ce territoire à la grande échelle, d'analyser les grands projets stratégiques, les projets construits à l'échelle métropolitaine - les projets-systèmes - et les projets alternatifs. Politiques, opérateurs publics et privés, chercheurs, concepteurs urbanistes et architectes, se sont succédés pour révéler la « substantifique moelle » de ce territoire. Retour sur les conclusions de cet atelier.



Soirée débat à l'institut français de Tunis avec pour thème : "Quels projets pour les métropoles ?"

La grande échelle territoriale : entre gouvernement et gouvernance

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 », rappelle Fethi Hassine, directeur de l'aménagement du territoire au ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire. Alors que la question du gouvernement de la métropole dans le cadre de la décentralisation est posée, un regard sur le passé peut enrichir le débat et donner des pistes de réflexion. De 1974 à 1995, le District du Grand Tunis, structure d'études, de décisions, et de projets, permet d'intégrer la pensée territoriale à l'action. L'association du politique et du technique bénéficie d'une approche interministérielle et interinstitutionnelle, le Maire de Tunis siège au Conseil des Ministres. D'avant-garde, il porte la question de la grande échelle métropolitaine et invente les premiers projets d'articulation entre les différents pôles : la définition du tracé du métro léger de Tunis en 1978, et la vision d'un assemblage entre la ville ancienne, les extensions urbaines et le rapport à la nature entre autres. Pourtant, dans les années 1990, le District est dissous, remplacé par l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis (AUGT). Sous la tutelle du Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire, l'AUGT réaffirme les pouvoirs de l'Etat, en opposition au rôle mineur des collectivités territoriales. Organe technique et 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. Depuis, le Grand Tunis accueille une addition de projets et une superposition de politiques souveraines, souvent sectorielles. Presque 7 ans après la révolution, les rôles se renégocient. Quelle place pour l'échelon métropolitain dans ce redécoupage des cartes ? Selon l'expert-urbaniste Sami Yassine Turki, la seule avancée institutionnelle ne suffira pas, il s'agit d'un nouveau mode opératoire de projets, « un processus à penser dans un

système collectif [entre] Etat, collectivités territoriales, société civile et habitants » pour concevoir, réaliser et évaluer. Pour Jellal Abdelkafi, architecte-paysagiste-urbaniste, la Tunisie a besoin de concertation, où l'interinstitutionnel aurait un rôle à jouer, de dé-segmentation de l'action publique et de 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 tunisoise, 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, des coopérations intercommunales, à lier avec des processus de projets multi-partenariaux. La question de la gouvernance métropolitaine reste posée : cela doit-il passer par une refonte de l'AUGT, par un retour du District, par une structure de coopération Etat – collectivités territoriales, par un comité de projet métropolitain associant Etat, collectivités territoriales et société civile ? Cette dernière 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 ».

La fabrique de la métropole : entre projets structurants, projets-système et projets alternatifs

Le territoire métropolitain s'articule autour de projets structurants, impulsant une transformation urbaine ; autour de projets-systèmes, 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. Les grands projets structurants marquent l'histoire, participent à une

identité symbolique et culturelle, portent en eux une puissance de mutation de la ville. A Tunis, l'opération des lacs, assurée par la Société de Promotion des Lacs de Tunis (SPLT) offre une extension urbaine exceptionnelle de 1327 hectares sur un territoire anciennement délaissé, pollué, répulsif. Elle s'inscrit comme l'un des projets métropolitains stratégiques pour trois raisons : d'abord, son assiette foncière double la superficie du centre-ville, le mettant à l'échelle métropolitaine. Puis, elle ancre Tunis dans le réseau des métropoles mondiales, par sa capacité d'accueil des sièges de multinationales et d'ambassades. Enfin, elle propose une façon inédite de fabriquer la ville : ce partenariat public-privé innovant, associant Etat tunisien et la société saoudienne Dallah Al Baraka, négocie avec les promoteurs immobiliers pour lutter efficacement contre la spéculation, crée des espaces publics généreux, des nouveaux modes d'habiter, anticipe des transports collectifs et produit 10 millions de dinars de dividendes annuels. Ce projet urbain présente encore plusieurs challenges : une meilleure connexion au centre-ville, une diversification des activités et du logement, et une gestion métropolitaine. Cette opération située sur le territoire de trois communes (Tunis, Le Kram, La Goulette) rencontre des problèmes de co-gestion et de co-suivi. En synthèse, cette opération produite à un rythme inédit, à l'échelle des besoins, démontre un véritable savoir-faire.

Les projets-systèmes constituent des projets multi-localisés qui maillent et structurent le territoire. Construits comme des articulations entre petite échelle et grande échelle, souvent multiples acteurs, ils intègrent plusieurs dimensions, par exemple, l'urbanisme, la mobilité, les services, l'économie agricole et énergétique, le paysage... Dans le Grand Tunis, du fait d'un manque de vision à la grande échelle, les projets sont peu conçus dans une démarche systémique. La mobilité métropolitaine est caractérisée par une fracture géographique, par un réseau vieillissant et saturé et par une faible prise en compte de l'intermodalité et la multi-modalité. L'absence de données récentes (les dernières datent de 1994 !) et le retard de la mise en service du projet Réseau Ferroviaire Rapide (RFR), initialement prévue pour juillet 2016, sont les preuves d'un dysfonctionnement renforcé par le manque d'articulation entre urbanisme, mobilité et services. Dans un autre registre, l'environnement, sous toutes ses facettes, de la préservation

à la mise en production, pose une question non réglée d'un rapport ville nature, à la grande échelle et de manière systémique. Pour autant, quelques démarches de projets initiées par l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU) ou encore par l'Agence Foncière de l'Habitat portent en elles les prémises de projets-systèmes. Ces programmes touchent l'ensemble du territoire tunisien. Les actions de l'ARRU représentent 1216 millions de dinars d'investissements et ont bénéficié à 3,8 millions de personnes (soit 35% de la population). Ayant un impact sur l'environnement, sur les conditions de l'habitat, sur l'économie, sur la vie sociale, ses projets portent en eux la possibilité d'un maillage du territoire autour d'opérations complexes, qui deviennent des pôles d'urbanité.

Dernier mode de fabrication de la métropole : les projets alternatifs et la prise en compte de l'urbanisme illégal. La réponse à ces pratiques n'est pas univoque. Trois logiques se dégagent : la négation et la destruction, l'appréhension comme un système transitoire de mode de survie et d'apprentissage de la ville et de solidarités actives, et la considération d'une nouvelle forme économique et urbaine de production de la ville dans des réseaux de promotion immobilière parallèles. D'après Mongi Chaher, directeur de l'ARRU, la Tunisie l'a traité de diverses manières : éradication, équipement et réhabilitation et désormais développement d'une démarche intégrée et de prévention de la constitution de ces quartiers. Or, un des meilleurs moyens d'empêcher leur prolifération serait peut-être de négocier la construction de la ville avec un réseau de petits promoteurs immobiliers ou encore, de fournir des logements sociaux accessibles et en nombre suffisant. Alors que le rythme nécessaire de la production de la ville n'est pas tenu, ces pratiques résorbent les besoins. La négociation dans le rapport de force entre pouvoirs publics, opérateurs de la ville spontanée, et habitants, devra proposer des modes d'actions alternatifs, pacifiés, transparents, dans lesquels le citoyen dispose d'un rôle économique et social dans la gestion de la cité. Au Maroc, le dispositif de la « tierce-personne » associe bidonvillois bénéficiaires d'un terrain et investisseurs qui construisent logements et espaces commerciaux ou productifs au rez-de-chaussée. Cette ville spontanée ouvre des savoir-faire et des pratiques enchevêtrées entre urbanisation, urbanité, globalisation et gouvernance locale.

Quelle métropole tunisoise ?

Si une structure de projet métropolitain a bel et bien existé il y a 4 décennies, cette grande échelle est peu assumée aujourd'hui. Les Tunisiens attendent une vision claire de ce territoire et de son devenir. Les 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 l'ingénierie, 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 ? Une gouvernance en triptyque Etat, collectivités locales et société civile ? Dans tous les cas, cette culture métropolitaine passera nécessairement par l'écriture à plusieurs voix d'hypothèses, de projets, de récits. De plus, cette vision ne sera pas nécessairement globalisante, elle pourrait se créer autour de quelques projets structurants qui démontrent la plus-value métropolitaine. Des projets comme l'opération des lacs par la SPLT ou la réhabilitation de la Médina constituent des savoir-faire exportables, en capacité d'internationaliser le Grand Tunis. ■

« Pour vous inscrire au prochain séminaire de hautes études sur le développement urbain et territorial en Méditerranée : contact@avitem.org ou d.louche@avitem.org »

INTERVIEW DE ZOUBEIR MOUHLI, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION DE SAUVEGARDE DE LA MÉDINA (ASM)



Zoubeir Mouhli
Directeur général
de l'Association
de Sauvegarde
de la Médina (ASM)

Quelle richesse architecturale et culturelle de la Médina ?

La Médina de Tunis est très secrète. Elle n'exhibe pas sa richesse. Il y a un contraste entre un extérieur discret et un intérieur plus fastueux, construit en marbre, faïence et plâtre sculpté. La Dar Lasram, siège de l'ASM, l'illustre parfaitement. Inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1979, la Médina est un espace résidentiel (entre 90000 et 100000 habitants) et un espace privilégié pour l'économie de distribution et de production et pour la culture. Aux centaines de monuments et centres culturels, s'ajoutent des événements comme le Festival de la Médina et la biennale internationale d'art contemporain « Dream City ». Le centre ancien n'est donc pas le lieu des archaïsmes !

Quelle sont les raisons d'être de l'ASM ? Acteur inédit

Opposé à la percée de la Médina, Hassib Ben Ammar, maire et gouverneur de Tunis, crée l'ASM en 1967. L'ASM travaille depuis sur les questions de réaménagement du tissu ancien (projet de la Hafsia), de résorption de l'habitat insalubre (projet des Oukalas), de restauration du patrimoine bâti (la Grande Mosquée Zitouna, l'ancien Palais Kheireddine, etc.) et de valorisation de l'artisanat traditionnel ou de nouvelles formes d'entrepreneuriat. Son périmètre d'intervention intègre la Médina et les quartiers historiques limitrophes. Ce ne sont pas des opérations de maquillage. A chaque projet son potentiel. L'ASM remplit un grand vide, elle n'a pas attendu de loi parfaite pour agir. Le patrimoine demande de la réactivité.

Quelles sont les conditions de mise en œuvre de vos projets ?

Les projets sont complexes. Nous actionnons la réhabilitation de la Médina dans toutes ses composantes : habitat, espaces publics, patrimoine... et nous travaillons des fois par tranche, en qualité de maître d'ouvrage délégué, et/ou maître d'œuvre. Les décisions, les financements des travaux et leur mise en œuvre interviennent ainsi dans des circuits courts.

L'ASM est dotée d'une équipe pluridisciplinaire, fonctionnant comme un bureau d'études. Depuis 1967, nous avons formé des équipes d'architectes et d'artisans, spécialisés dans la rénovation de l'ancien. Nous agissons comme médiateurs entre la municipalité et les citoyens.

Quels sont les principaux enjeux auxquels l'ASM est confrontée ?

Le centre ancien pourrait faire face à deux menaces majeures : la défiguration et la gentrification. Nous anticipons donc à le protéger des constructions illégales et à maintenir la mixité sociale. L'enjeu de la métropolisation de Tunis s'impose également. Il s'agit de développer un centre-ville à la grande puissance d'attractivité en le préservant des spéculateurs. Pour cela, nous avons besoin de volonté politique, il y a une urgence à agir, le patrimoine ne doit pas être pensé comme un luxe. Enfin, nous encourageons la création d'autres ASM, avec la construction d'un réseau entre différents centres anciens, en Tunisie. ■



3^{ème} journée : Questionnement sur la stratégie globale de la mobilité métropolitaine



5^{ème} journée : la réhabilitation de la Médina et le développement de l'espace portuaire comme enjeux de dynamiques économiques et touristiques

INTERVIEW DES ORGANISATEURS



Bernard Valero
directeur du GIP AVITEM

Pourquoi cet engagement de l'AVITEM pour ces ateliers métropolitains ?

Bernard Valero, directeur du GIP AVITEM : Plusieurs constats imposent notre engagement dans cette action. D'abord, nous n'avons jamais été si nombreux et si urbains en Méditerranée, 60% de la population méditerranéenne est urbaine, 22,5 millions d'urbains supplémentaires sont attendus d'ici 2030 (ONU habitat, 2017). Ensuite, nous n'avons jamais vécu une telle diffusion de l'urbanisation, remettant en cause les équilibres ville-campagne et littoral-arrière-pays. En fait, nous sommes entrés dans des processus métropolitains, qui construisent un réseau méditerranéen de métropoles portuaires. Partir de cette perspective métropolitaine implique un changement de méthode de projets. Le rapport ville-nature, les nouvelles formes de mobilité, les enjeux de cohésion sociale et territoriale, l'attractivité internationale de la Méditerranée sont désormais au centre des réflexions des territoires résilients. Le cœur de métier de l'Agence des Villes et Territoires Méditerranéens durables, est la construction des territoires urbains méditerranéens, dans toute leur complexité. L'AVITEM est modeste mais nous avons une grande ambition : faire que la Méditerranée ne soit plus ni un cimetière, ni une poubelle, ni un champ de bataille, ni un mur.



Meinolf Spiekermann
directeur de GIZ-CoMun

Pour vous, quel est l'enjeu d'imaginer une gouvernance métropolitaine avant même l'aboutissement de la décentralisation et du gouvernement métropolitain ?

Meinolf Spiekermann, directeur de GIZ-CoMun : Les processus de décentralisation sont longs, ils requièrent des évolutions institutionnelles et une montée en charge des compétences techniques. Or, les enjeux métropolitains ne peuvent plus attendre, ils supposent une gouvernance très participative et la coordination entre acteurs territoriaux, afin que la croissance urbaine qui va de pair avec un étalement galopant, soit cohérente et stratégique. La métropolisation nécessite donc des structures de coopération et de coordination à l'échelle, et en même temps un renforcement des capacités communales. Le programme GIZ CoMun travaille depuis plusieurs années, à renforcer les capacités techniques et institutionnelles pour le développement et la gestion urbaine à l'écoute des citoyens, tout en encourageant les réseaux de coopération municipale permettant le dialogue et les échanges d'expériences. Être partenaire de l'AVITEM et l'AFD permet de partager visions et pratiques des villes méditerranéennes, pour accompagner les processus d'urbanisation rapide, porteurs de développement, et de travailler collectivement aux solutions des problèmes posés par l'augmentation démographique et territoriale de la ville méditerranéenne.



Simon Goutner
chef de projets pédagogiques
de l'AFD

Quel intérêt pour l'AFD de co-élaborer les ateliers métropolitains ?

Simon Goutner, chef de projets pédagogiques, AFD : Les ateliers métropolitains se caractérisent par la richesse de leur format permettant des échanges croisés entre auditeurs, experts, praticiens, chercheurs et public externe. Ils offrent ainsi un espace de discussion et de réflexion sur la grande échelle métropolitaine : les nouveaux modes de gouvernance que cette échelle implique, les projets qui permettent de la structurer, les nouveaux rapports au territoire et au monde qu'elle entraîne, les opportunités qu'elle offre pour répondre aux enjeux environnementaux et climatiques etc. Ces ateliers viennent donc proposer une réflexion et une analyse prospective complémentaire aux autres interventions de l'AFD dans le domaine de la ville durable. En Tunisie, l'AFD soutient notamment le projet d'Eco-quartier des jardins de Tunis porté par l'AFH, des projets de réhabilitation de quartier précaires portés par l'ARRU ou encore le projet de connections intermodales de la place Barcelone où se rejoignent RFR, bus et métro léger. ■