

Colloque international  
**Décentralisation et démocratie locale en Tunisie : quel avenir ?**

Faculté de Droit & des Sciences Politiques de Tunis, Université Tunis El Manar  
*Département de droit public & Unité de Recherche Droit et Gouvernance*  
7-8 décembre 2023

---

**Le découpage régional en Tunisie**  
**Nécessité, pertinence, enjeux**

**Amor BELHEDI**

Professeur émérite , Faculté des Sciences Humaines & Sociales, Université de Tunis  
Membre de l'Académie Tunisienne des Sciences, Lettres & des Arts, Beït Al-Hikma

# Introduction

- Le découpage est un maillage spatial du pouvoir, il exprime le rapport des forces et les pouvoirs en place.
- Dans la plupart des pays démocratiques, il y a trois niveaux spatiaux
- En Tunisie, la région a été évacuée au profit de la construction de l'Etat-nation et la mise en place d'un pouvoir très centralisé.
- La Révolution a revendiqué la région que la Constitution de 2014 a instituée
- Le décret 589 du 21 septembre 2023 a divisé le pays en 5 régions
- Ambiguïté terminologique : Gouvernorat-Région / Région-District
- La région est-elle une nécessité ? Quelle est sa pertinence ? Quels sont les enjeux ?

# 1- La région, fondements et critères

## 1.1- La région

- Une grande entité territoriale individualisée à l'échelle infra-nationale construite : matérielle (géo-historique), idéale, économique, politique,...).
- \* **Une échelle spatiale** : infranationale, dépasse l'échelle locale du quotidien.
- \* **Un fait géo-historique et un construit** relevant de l'action publique et du politique à la fois. La région correspond à un maillage du savoir et/ou du pouvoir.
- Plusieurs dimensions et fondements : Le maillage est un compromis spatial des pouvoirs, une matrice identitaire communautaire.

## 1.2- Dimensions, fondements et types de région

| Dimension/<br>Fondement                                     | Nature                                    | Critères utilisés de délimitation                                                           |                                                                                                                                                                     | Type de région                                                           |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
|                                                             |                                           | Critères                                                                                    | Exemples                                                                                                                                                            |                                                                          |
| Géo-historique<br>Culturelle                                | Un donné<br>Un fait<br>(ancien construit) | Caractère(s) dominant(s)<br>Homogénéité                                                     | Relief, climat, culture,<br>activité, ethnie, paysage...<br>Tell, Sahel, Steppes, Sud aride                                                                         | Région<br>Homogène                                                       |
| Economique<br>Administrative<br>Politique<br>Opérationnelle | Un construit                              | Fonctionnalité, Nodalité<br>Maillage administratif<br>Maillage politique<br>Opérationnalité | Flux, centres, réseaux : (Tunis)<br>Relais de l'Etat : Gvt<br>Pouvoir régional : Fr, Esp, Al, Ma<br>Problème-Projet-Plan-Action<br>Mezzogiorno (It), Bas Rhône (Fr) | Fonctionnelle/Polarisée<br>Administrative<br>Politique<br>Programmatique |
| Subjective                                                  | Matrice<br>identitaire                    | Ancrage territorial<br>Identification                                                       | Mentalité, identité<br>espace vécu : Frémont A 1976                                                                                                                 | Affective, identitaire                                                   |

## 1.2- Fondements et types de région

- La région : expression de la formation socio-spatiale

La région : un compromis des divers fondements : recouvrement, interférence et combinaison

- Prééminence et ancienneté de la région administrative
- Passage de la région homogène à la région fonctionnelle avec l'industrialisation, l'urbanisation
- Emergence de la région politique : 2<sup>ème</sup> moitié du XX<sup>o</sup> et XXI<sup>o</sup>

### Tunisie

- Caractère administratif
- Caractère technique : aménagement hydroagricole : URD et ODTC, SDS, OPI, Offices de développement, régions informelles depuis le VI<sup>o</sup> plan...

- Un mode dominant et des modes hérités qui lui ont subordonnés,
- Plusieurs types de régions dans le même pays
- Des formes hybrides de régions

### Tunisie

- Despois J, 1961 : *La Tunisie et ses régions*. A Colin
- Sethom H et Kassab A, 1981 : *Les régions géographiques de la Tunisie*. PUT, Tunis
- Signoles P, 1984 : *L'espace tunisien : capitale et Etat-région*. Urbama.
- Belhedi A, 1989, 1992 [2017] : *L'aménagement de l'espace en Tunisie*. FSHS, Tunis

# 1.3- Les critères/principes de la régionalisation

## 1- La taille démographique

Le poids économique

- Une taille critique pour constituer un marché viable
- Taille variable selon les pays : Irlande 500000 hab - 42 Mn Chine, Europe, Maroc : moyenne 3 Mn hab. France-Allemagne : 5 Mn Tunisie : 1- 3 Mn, moyenne : 2-3 Mn

## 2- La diversité, l'intégration économique

- Une complémentarité interne et externe, spécialisation intelligente
- Intégration interne et externe : connectivité réticulaire, SPL, pôles

## 3- La matrice urbaine : Hiérarchie, Centralités, Polarisation, Métropolisation

- Métropole régionale, hiérarchisation, réseau urbain
- Centralités et pôles régionaux à réconforter, développer, créer

## 4- La connectivité relationnelle (réseaux, flux)

- Réseaux de transport, configuration des flux,
- Convergence interne, connexion inter-régions

## 1.3- Les critères/principes de la régionalisation

### 5- La dynamique territoriale

Tenir compte des dynamiques territoriales

- Les flux et les échanges, la migration, les réseaux sociaux, ...
- Favoriser les espaces peu nantis sans casser la dynamique des régions avancées

### 6- La problématique régionale envisagée

- Mise en valeur, aménagement, équipement, développement, problématique urbaine, rurale, restructuration, désenclavement, ...

### 7- L'équilibre démo-économique et politique

- Equilibre relatif (déséquilibre supportable et acceptable) : nécessité du consensus et de la gouvernance

---

### Trois conditions préalables

- Le rôle incontournable de l'Etat
- L'ancrage territorial : habitants, acteurs, institutions, entreprises
- L'implication des collectivités territoriales

- 
- Initiation du processus de développement régional, mise en place du pouvoir régional, décentralisation, gouvernance régionale
  - Espace de vie, espace d'action,
  - Pouvoir régional et représentations des collectivités régionales

## 2 - Nécessité de la régionalisation

- La région : relais de décentralisation et de gouvernance
  - Relais du pouvoir central : décentralisation des tâches et services régionaux
  - Niveau régional de représentation des collectivités territoriales
  - Echelle de gouvernance territoriale
- Le temps de l'action régionale :
  - Difficile au début et à la fin du processus de développement national
  - Possible au milieu : Niveau de scolarisation élevé, Taux élevé d'urbanisation, Emploi industriel 15-20% PIB, Revenu moyen (Friedmann J 1966, Williamson J I 1965)
- Assise spatiale des grands projets structurants et services régionaux
  - Universités, Hôpitaux universitaires, pôles technologiques, barrages, Autoroute, ...
- L'équilibre de l'armature et des systèmes urbains régionaux
  - Métropolisation , capitales et centres régionaux
- Dimension stratégique de la région
  - Structure territoriale durable

### 3 - Les enjeux de la régionalisation

- Revisiter la démarche
  - Développer *l'économie de connexité, de proximité et de filière*, polarisation et mise en réseaux (réseautage)
  - *Rompre avec le clivage littoral-intérieur, Réduire la capitale*
  - *La décentralisation et le développement territorial : la géo-gouvernance (Bottom-up et Top-down)*
- Une structure territoriale durable
  - *L'équilibre territorial*
  - *Un cadre de vie vivable*
  - *Coupler la diversité régionale à la spécialisation locale*
- Changer le mode de penser et l'échelle d'action
  - *Le mode de penser : on ne résout pas les problèmes avec le mode de pensée qui les a générés « Kauffmann 2017),*
  - *L'échelle antécédente et l'échelle conséquente : la solution d'un problème est à l'échelle antécédente ou englobante. « Penser global, agir local »*

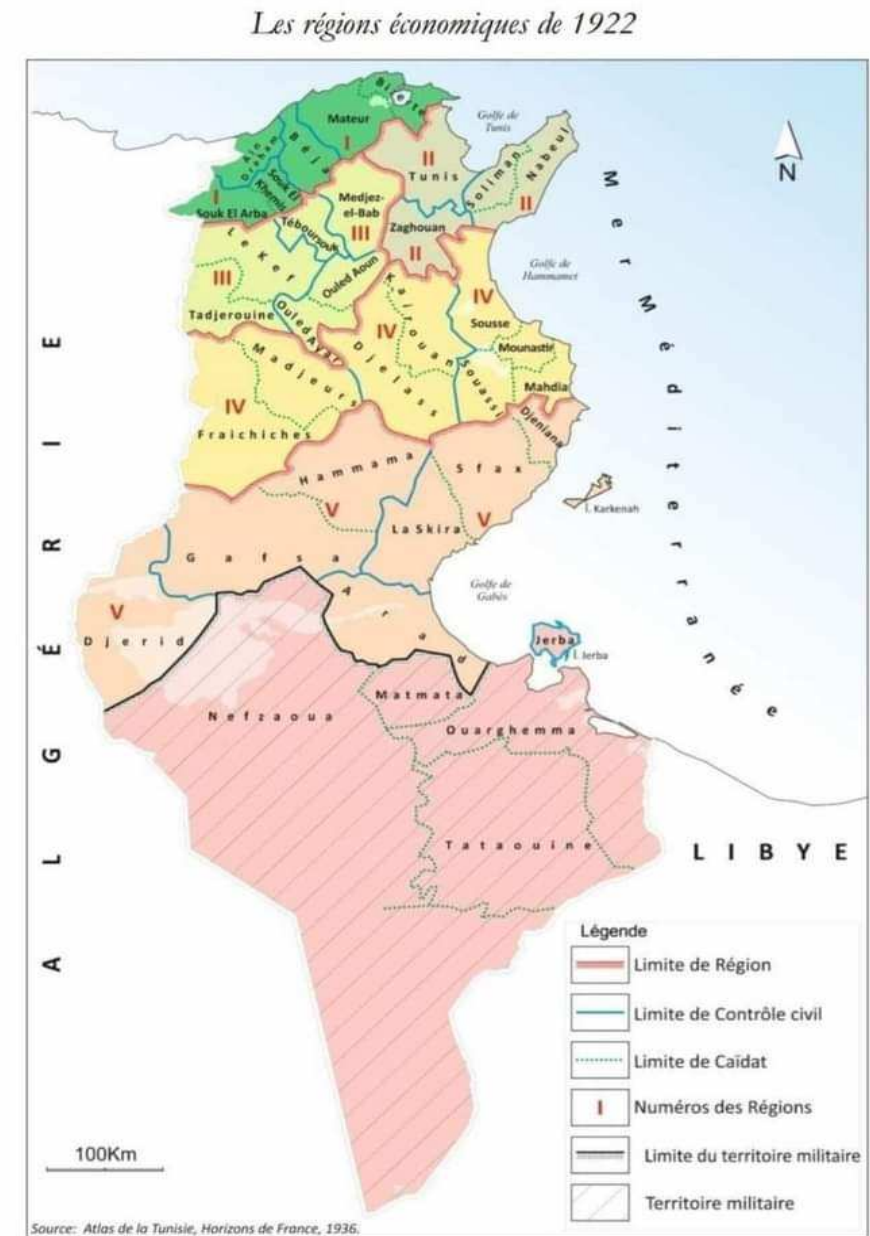
## 4 – Les propositions de découpages régionaux

- Le découpage colonial de 1922
- Propositions des institutions
  - La proposition de l'étude « Villes et développement » 1973
  - Le découpage informel du V° et surtout du VI° Plan
  - Le découpage du SNAT 1985
  - Le découpage du Livre Blanc 2011
  - Le découpage de l'ITES 2014
- Propositions des universitaires :  
Belhedi A 1989 [2017], 1992, 2015, Ben Jelloul M 2015, le découpage de l'étude FTDES, Daoud A 2021)

# Le découpage régional colonial 1922

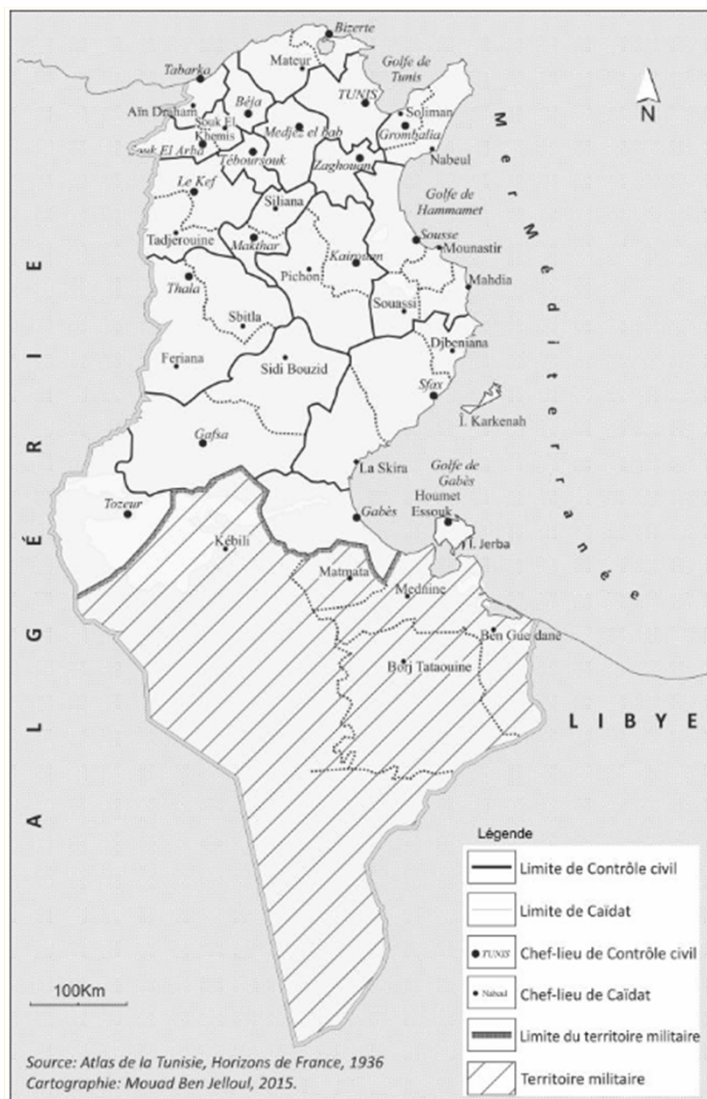
Sce : Atlas de la Tunisie, Horizons de France 1936

- 1- Couplage littoral-intérieur
- 2- Base : Contrôles civils (Caïdats, tribus) et territoire militaire au Sud
- 4- Couplage est-ouest : se comprend avec la présence française en Algérie



# Découpage administratif colonial

Source : Atlas de la Tunisie, Horizons de France 1936, Carto MBJ 2015



# Découpage en gouvernorats

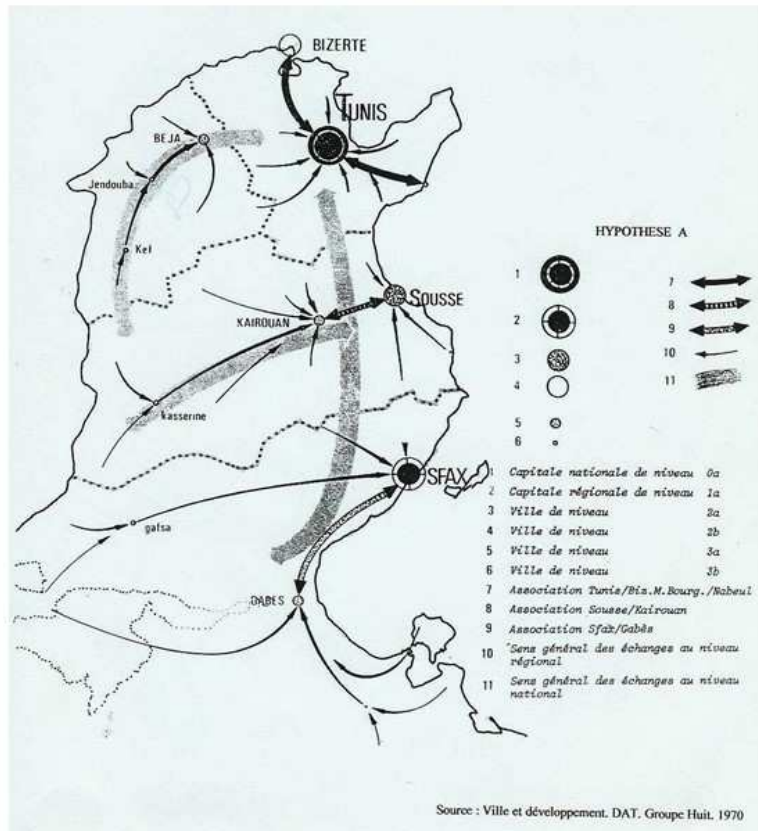


# Les propositions de découpage en 1973

## Schéma d'armature urbaine et régionalisation 1971

Scenario A

A Belhedi 2016

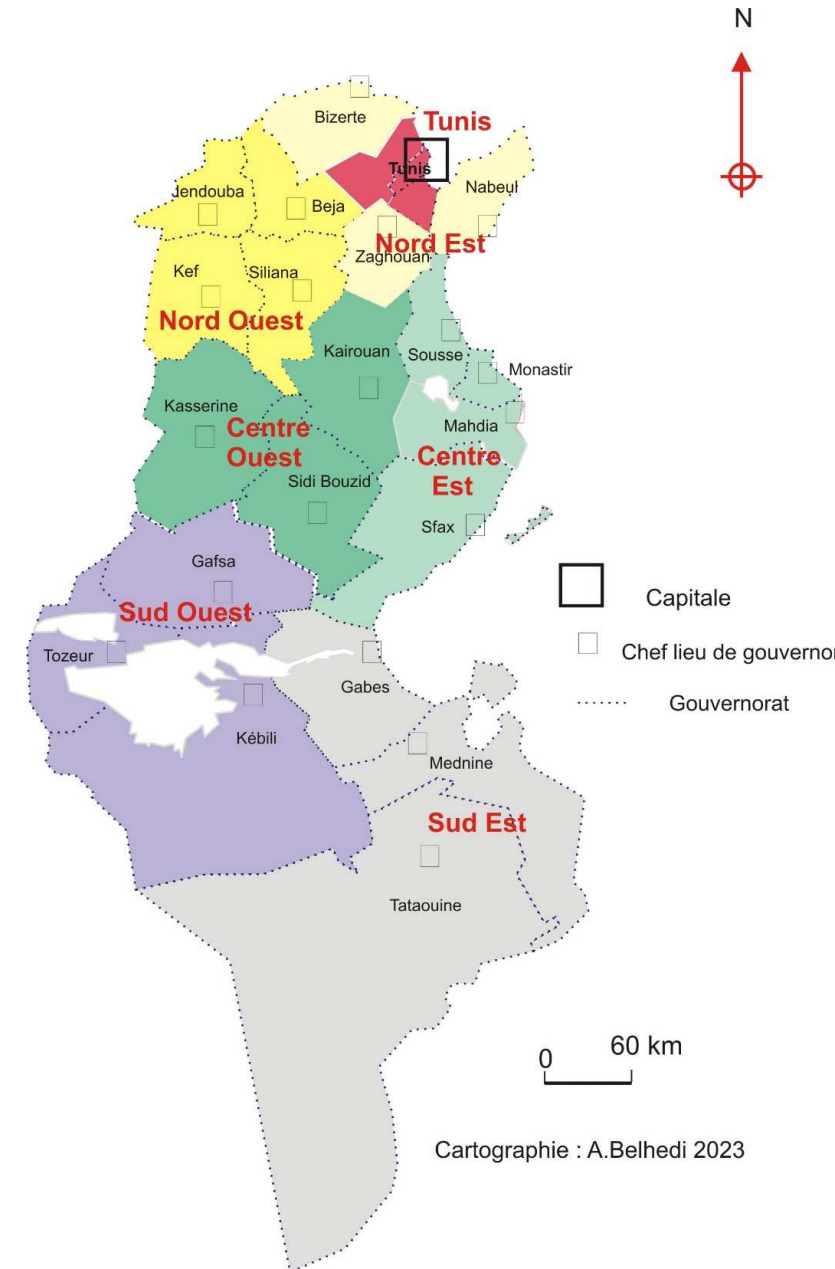


Source : DAT, 1973, Villes et développement



# Découpage informel depuis 1982

- \* Découpage cardinal en échiquier : NE-NO/CE-CO/SE-SO
- \* Rendu possible par la création des gouvernorats de Sidi Bouzid et Kébili
- \* Découpage de production statistique et de planification
- \* La situation du Nord-Est (Sans Tunis) ?

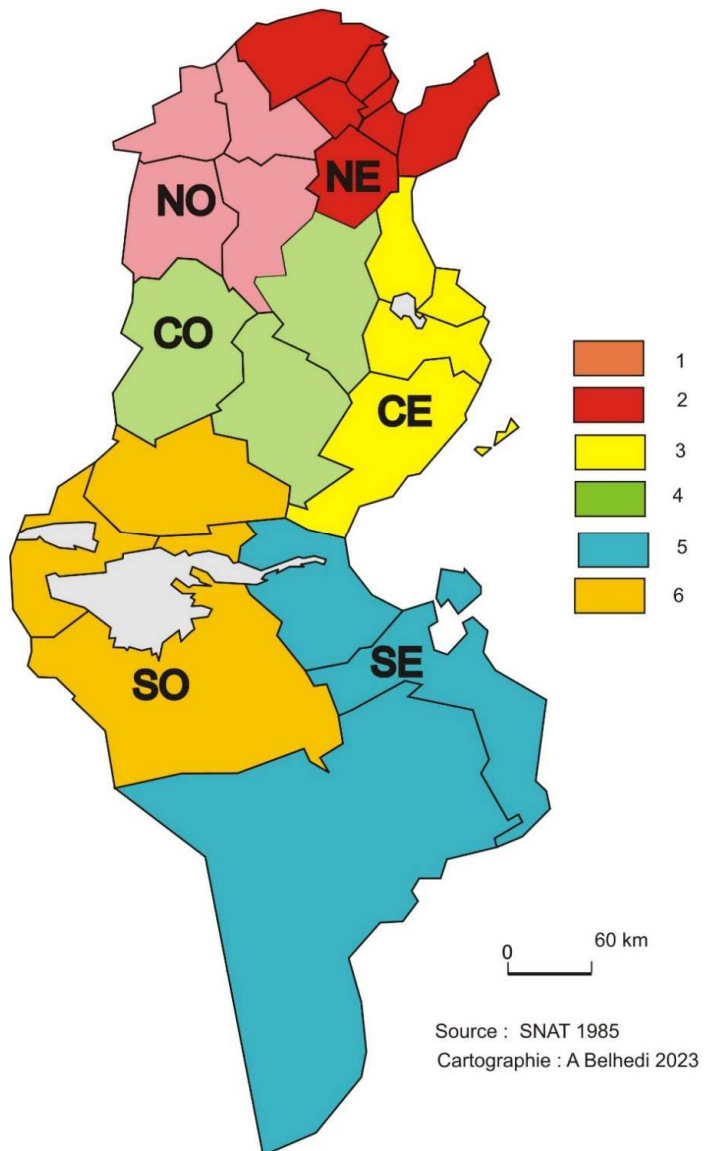


Source : A Belhedi

# Découpage régional SNAT 1985

- De légères modifications au niveau de quelques délégations

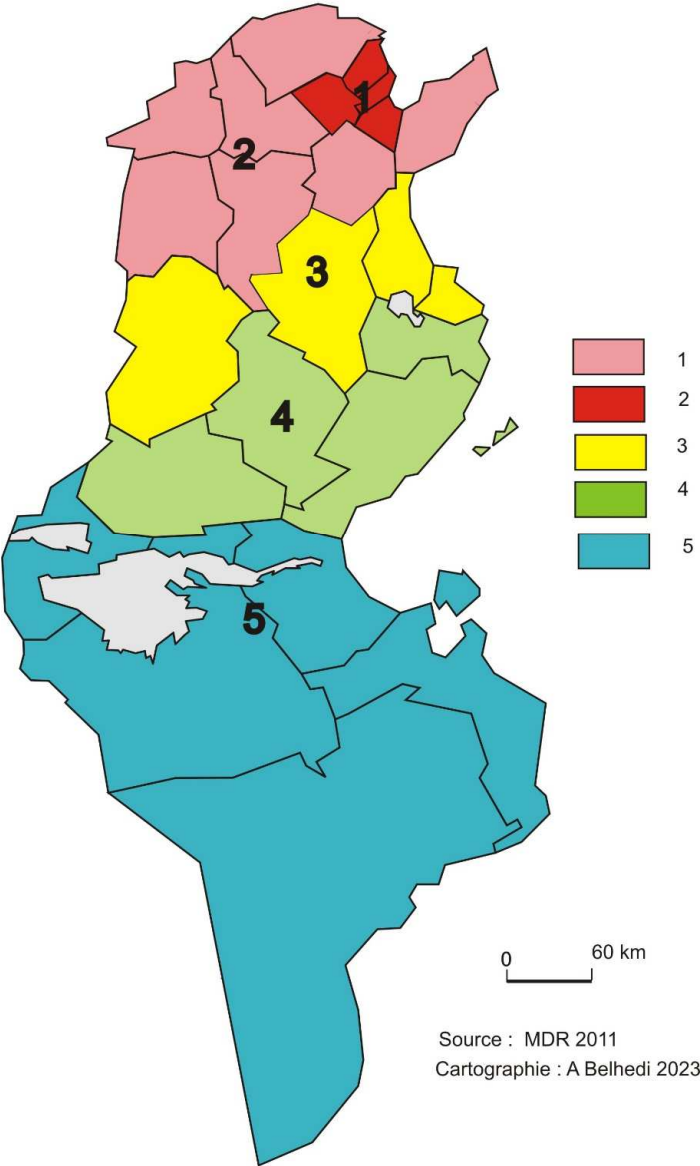
Découpage régional SNAT 1985



Source : DGAT, SNAT 1985

# Découpage régional du Livre Blanc 2011

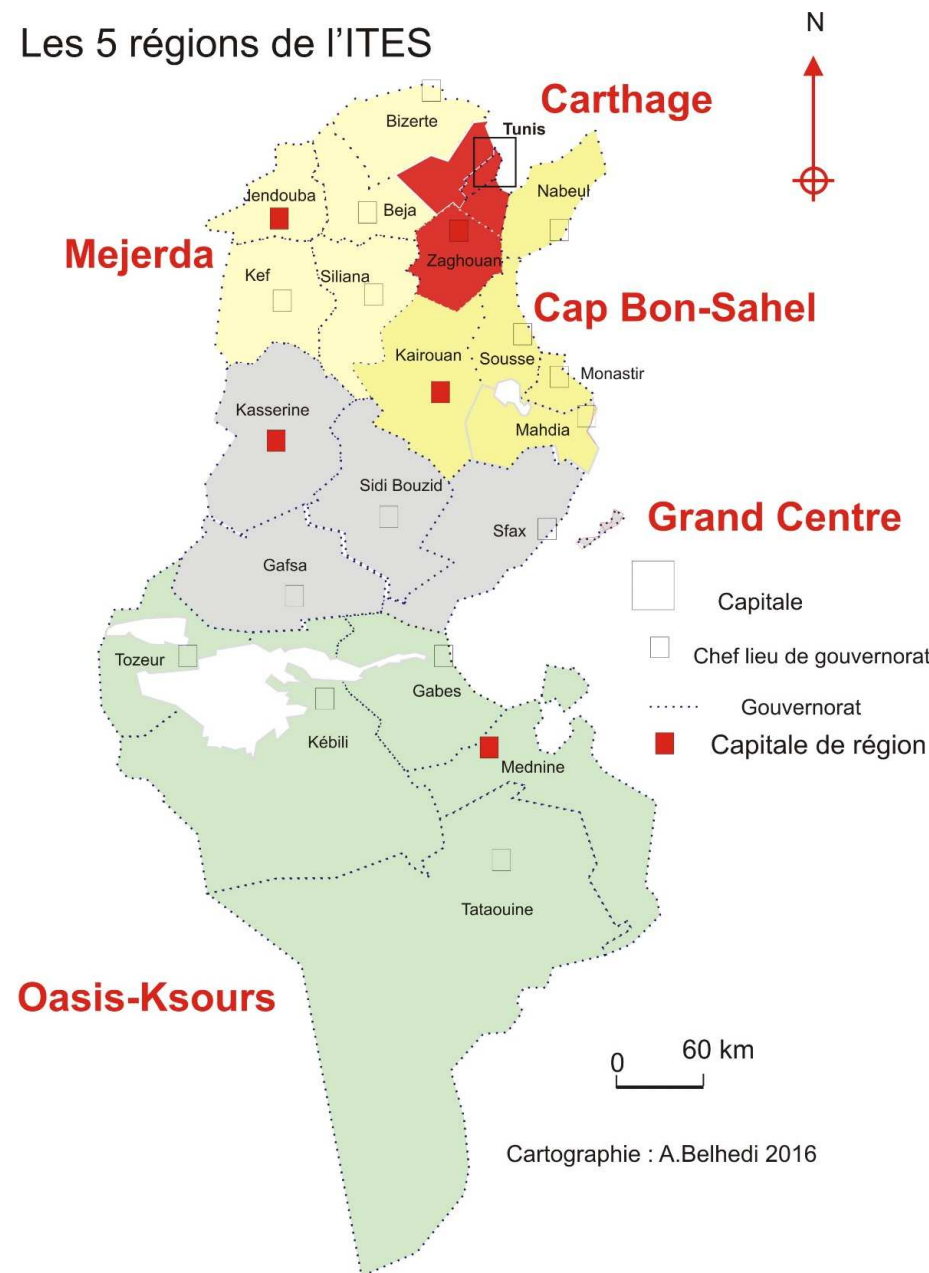
Découpage régional Livre Banc 2011



Source : MDR, Livre Blanc 2011

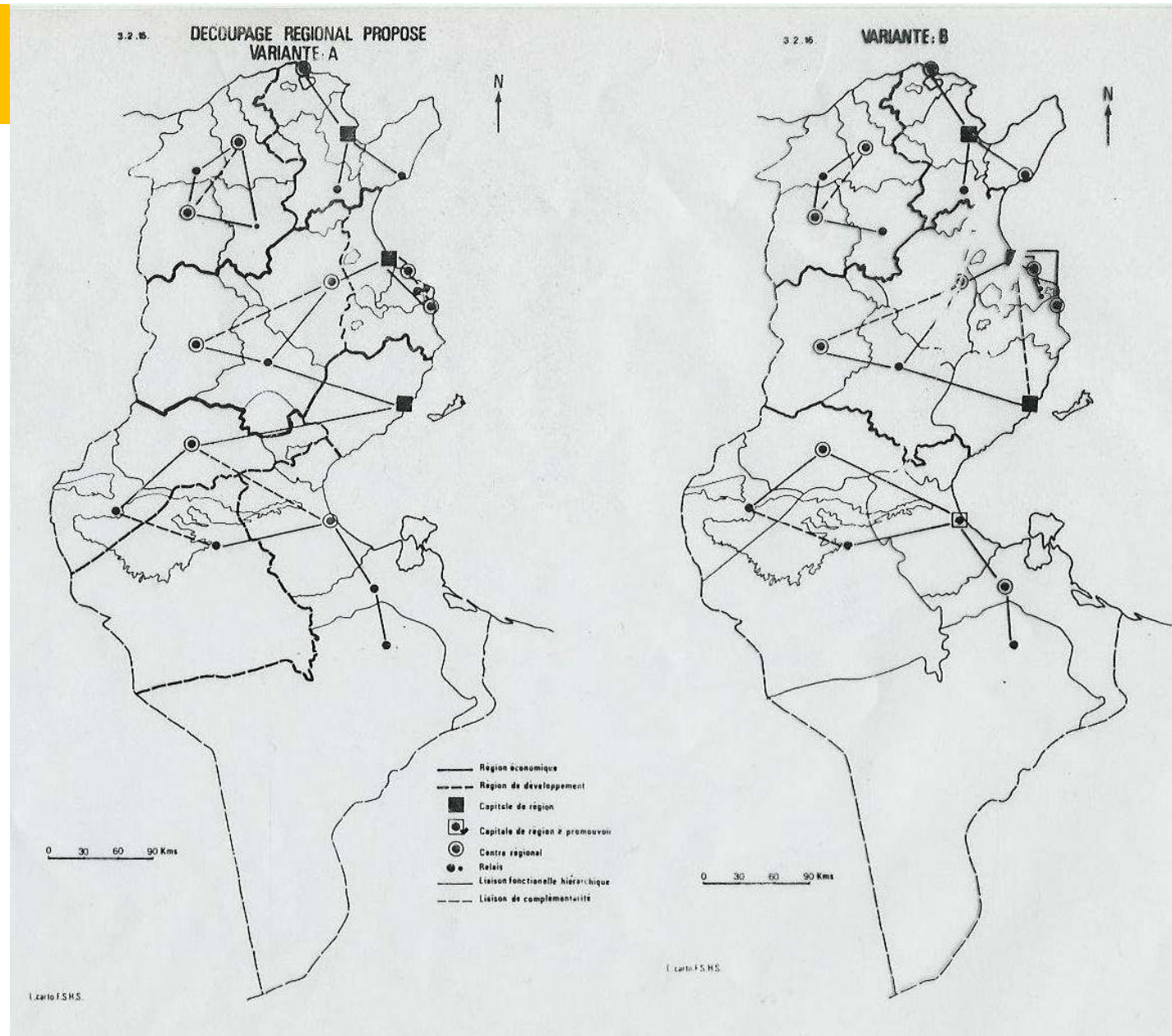
# Les régions du Progrès de l'ITES 2014

Les 5 régions de l'ITES



Source : ITES 2014

# Découpages proposés 1989 A Belhedi variantes A et B

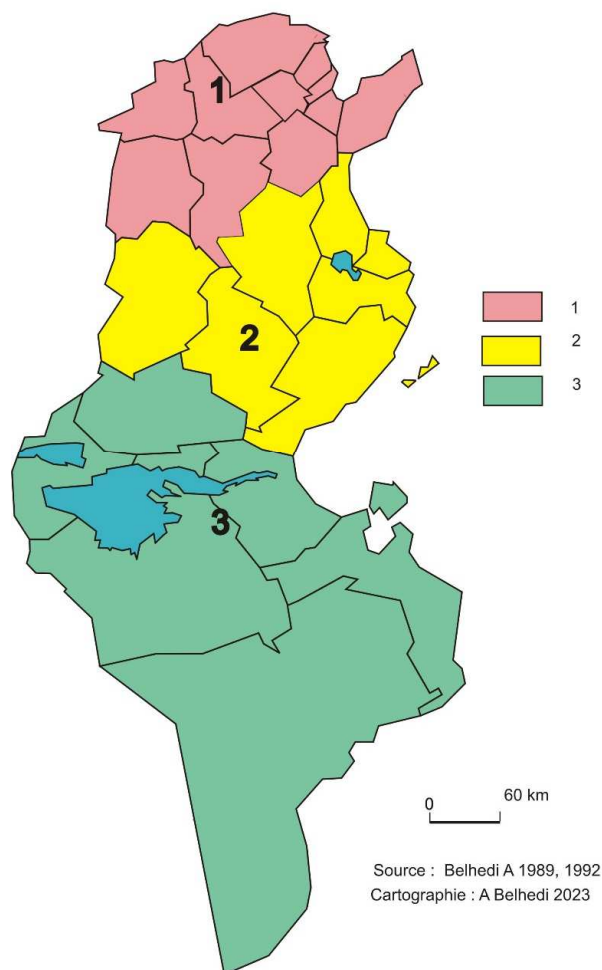


Source : A Belhedi 1989, 1992, 2017

# Notre découpage régional proposé en 1989/1992

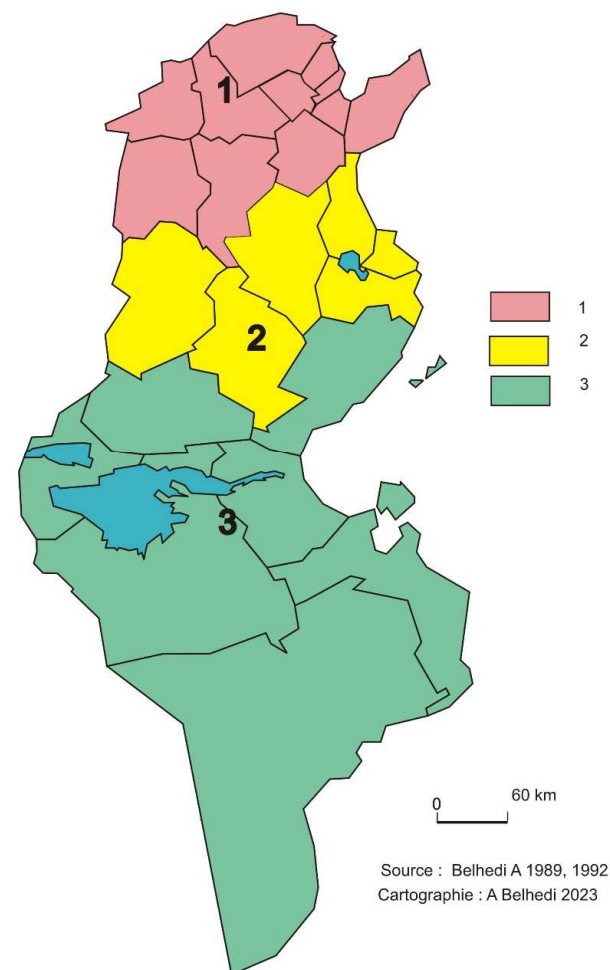
## Variante B

Découpage régional A Belhedi Variante B 1989, 1992



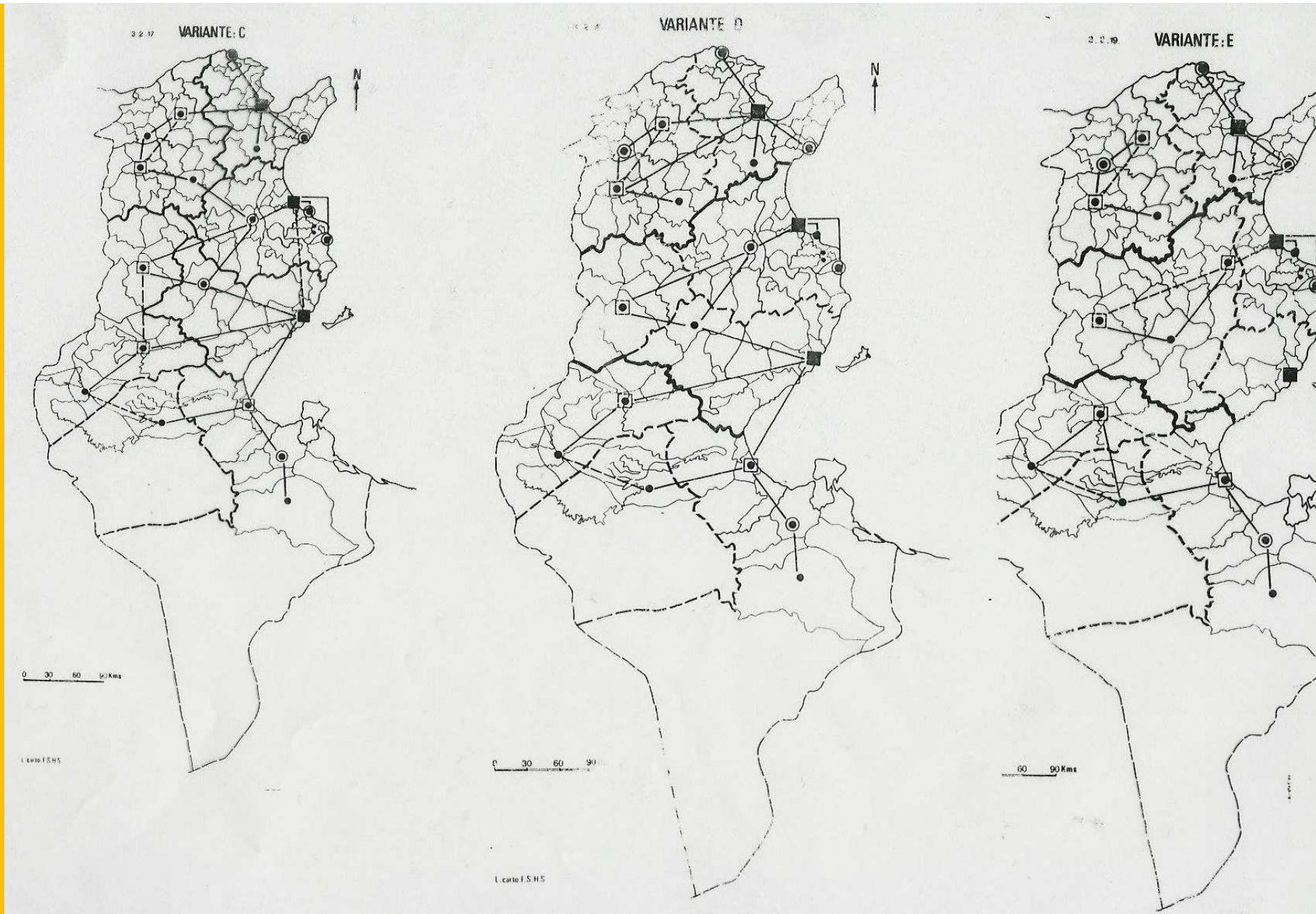
## Variante A

Découpage régional A Belhedi Variante A 1989, 1992



# Découpages Proposés en 1989

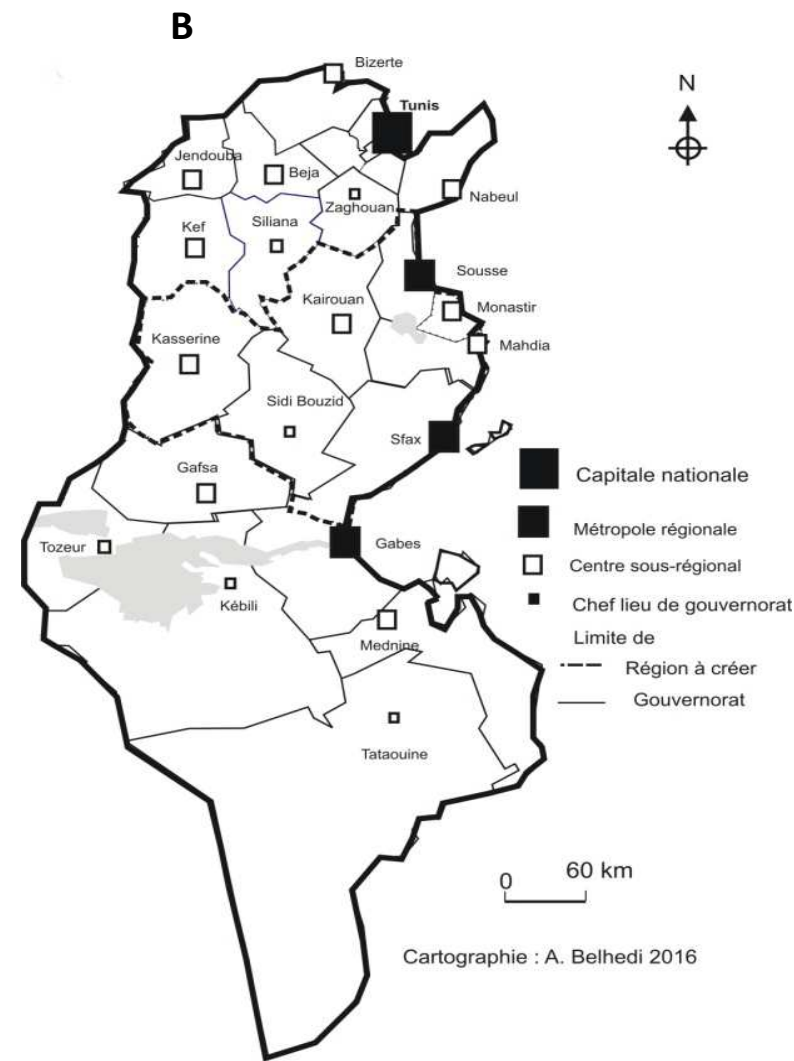
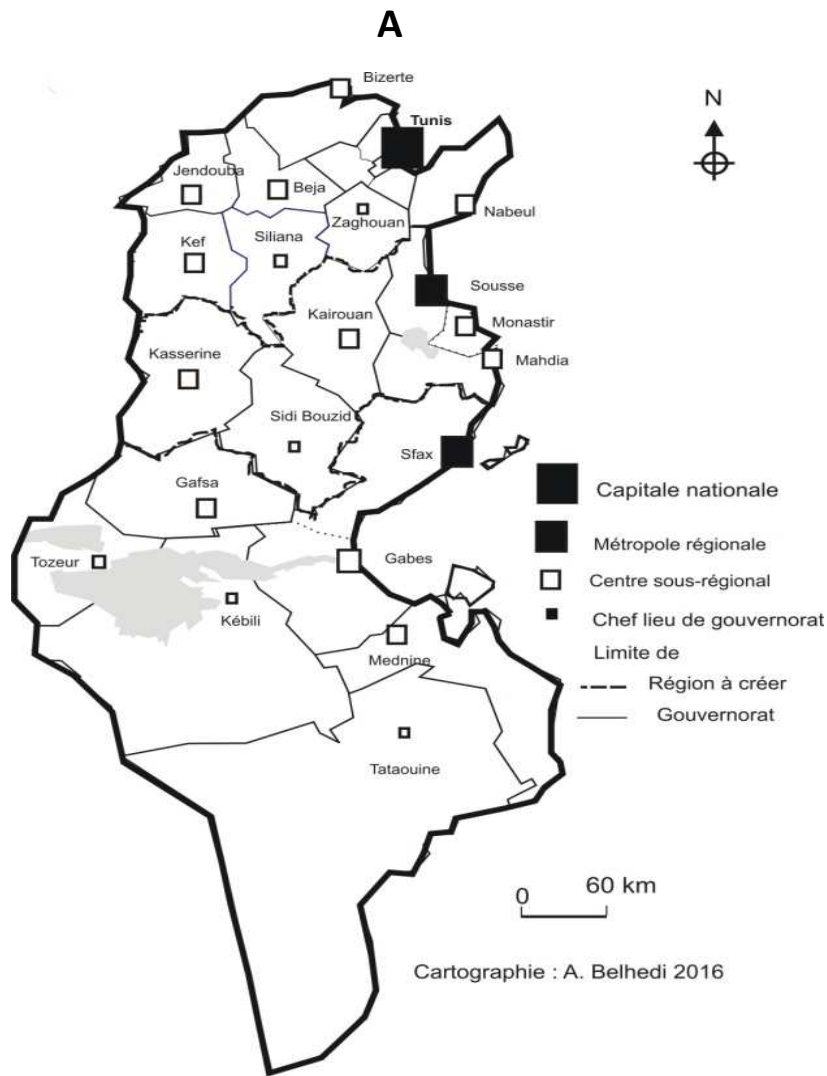
A Belhedi  
Variantes C, D, E



Source : A Belhedi 1989,  
1992, 2017

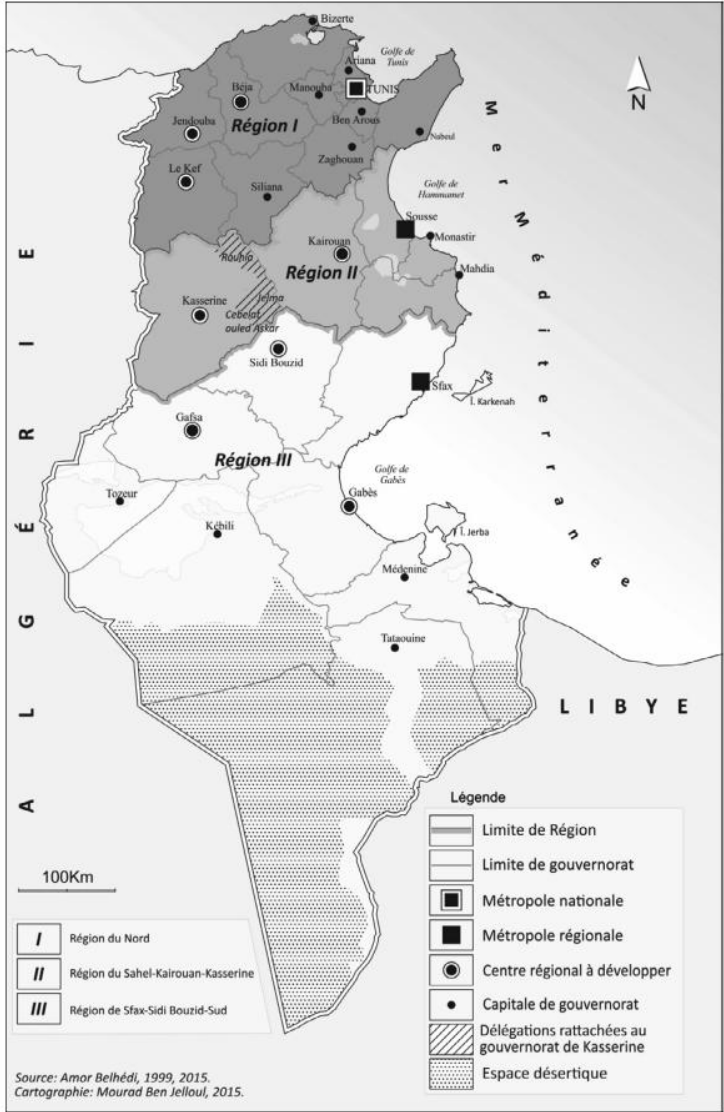
# Découpage proposés 2015-16 B

Source A Belhedi 2015-16

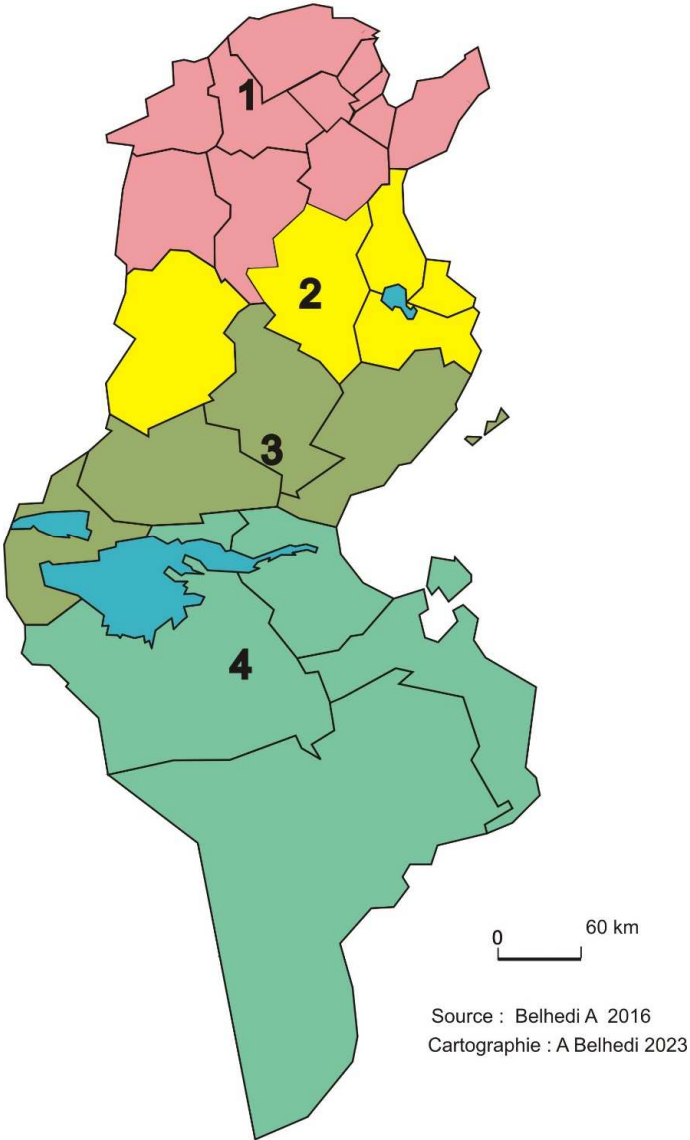


# Découpage proposé 2015-16 C

Source : Belhedi 1999, 2015, Carto : M Ben Jelloul 2015



Découpage régional A Belhedi Variante C



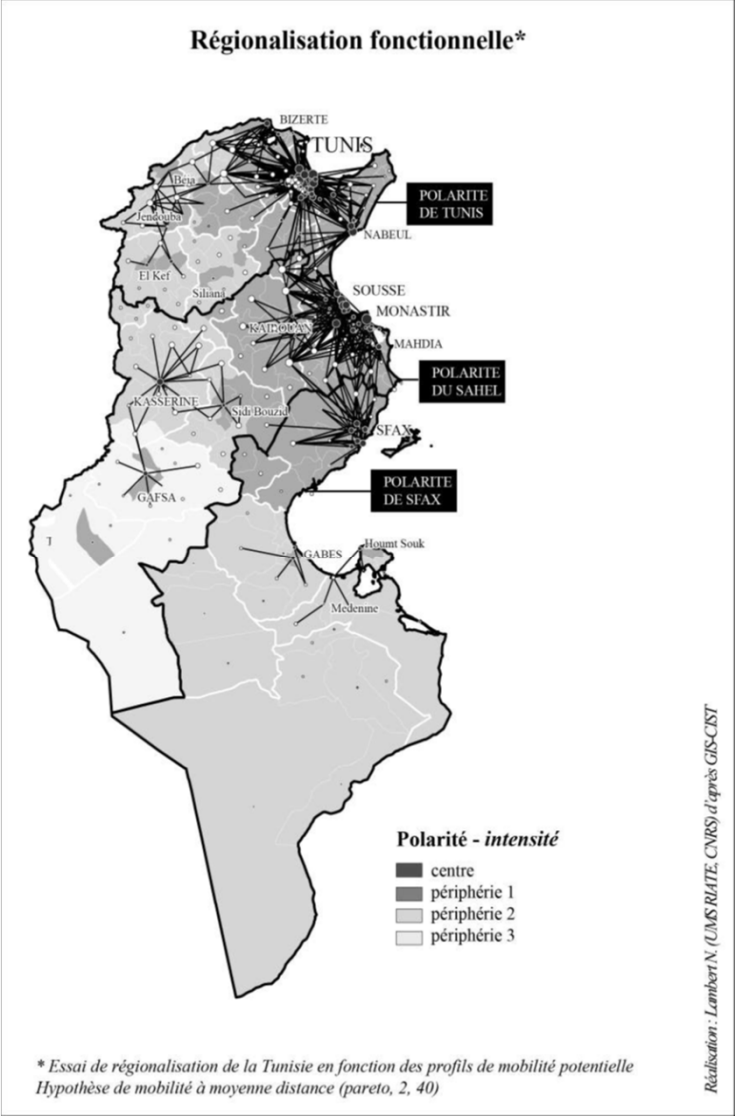
# Régions de développement économique

Source : M Ben Jelloul 2015



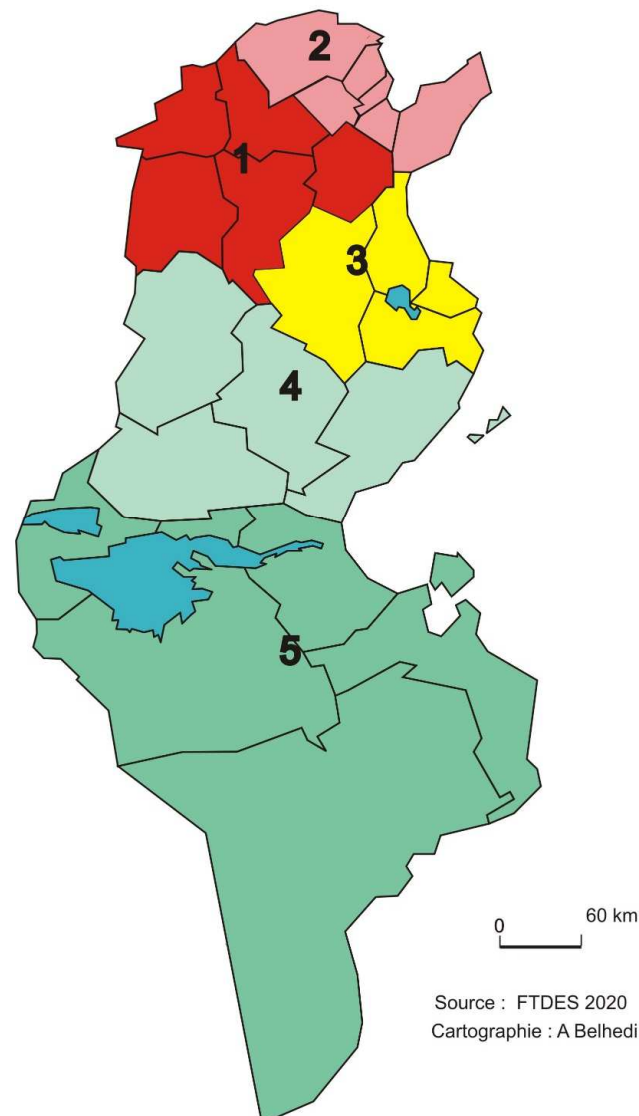
# Les régions fonctionnelles

Source : Bennasr A et al 2016



# Découpage régional de l'étude du FTDES 2020

Découpage régional du FTDES 2020



Source : FTDES, 2020

المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

نحو بلورة استراتيجيات تنمية جهوية بديلة

الجزء الثاني، اشراف عبد الجليل البدوي

Source : FTDES 2020

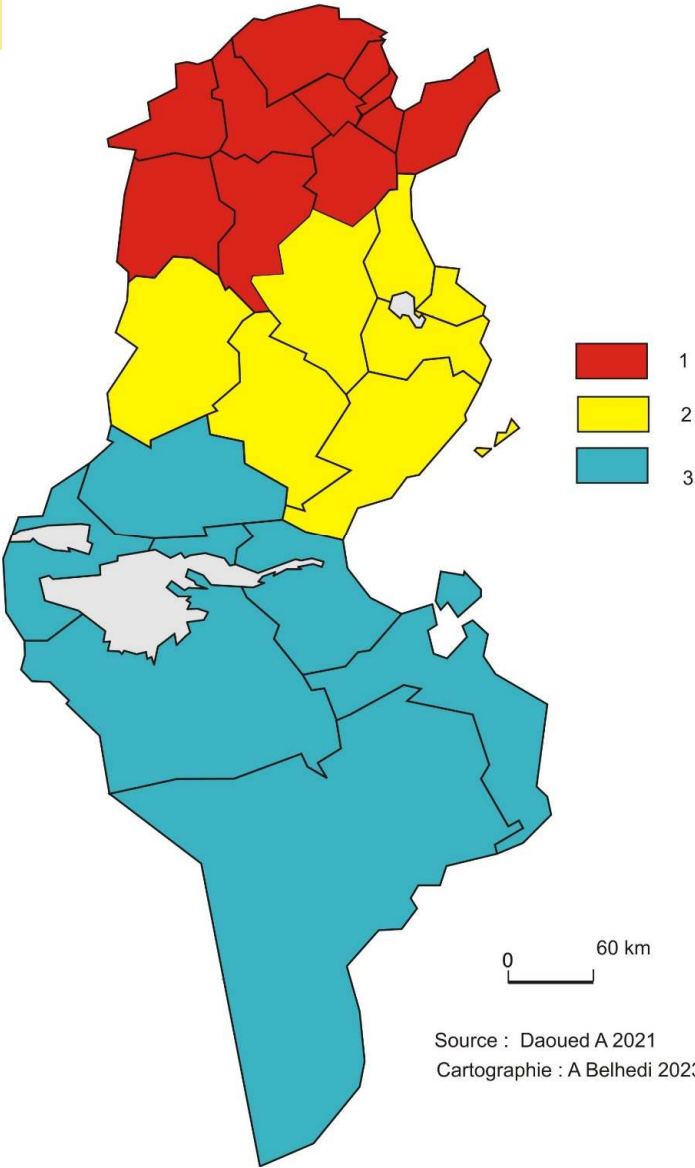
Cartographie : A Belhedi 2023

# Découpage en 3 régions de A Daoud

Source : A Daoud 2021

Reprise du découpage de 1989 : scenario B

Découpage régional A Daoued 2021



# Le découpage régional 2023

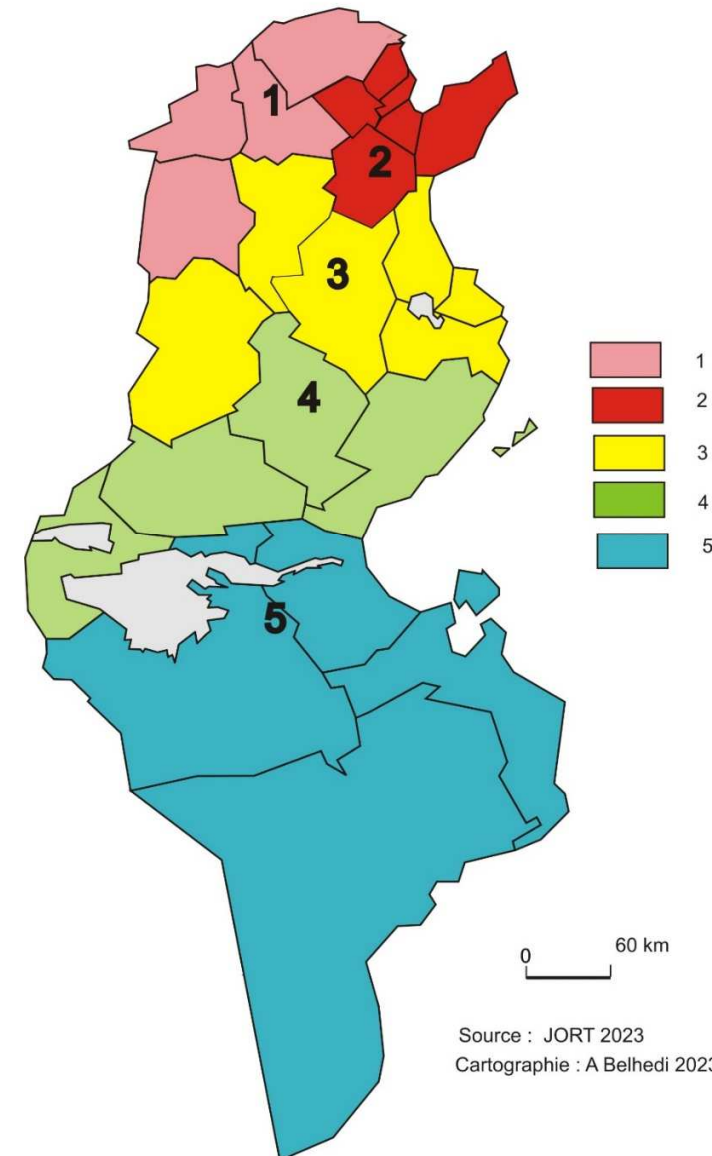
Source: JORT, Décret 2023-589 du 21 sept 2023

- 1- Couplage littoral-intérieur
  - 2- Ne change pas les limites de gouvernorat
  - 3- Un poids démographique plus équilibré : 1/3 au lieu de 1/4,5
- 

- 1- Renforcement de la région de la capitale : 3,9 Mn, 33% pop
  - 2- Cassure de la dynamique territoriale : Bizerte, Siliana, SO...
  - 3- Régions sans noms : Problème d'ancrage régional
  - 4- Régions sans capitales : Nomadisme administratif, maintien du statu quo
- 

- 1- Les élus locaux à la tête des régions et des districts : Problème de compétence et d'expérience ?
- 2- Le découpage : moyen ou finalité? Les raisons et les objectifs?
- 3- Dimension plutôt administrative : coordination ?
- 4- Rapport de l'exécutif (délégué et gouverneur) avec des conseils qui se réunissent dans les sièges du pouvoir central ?

Découpage régional 2023



# Population régionale 2014 - 2023

Source : INS, 2014, 2023

| Région | Pop 2014 | %     | Pop 2023 | %     | Population<br>additionnelle | Ecart des % |
|--------|----------|-------|----------|-------|-----------------------------|-------------|
| 1      | 1519275  | 13,80 | 1561630  | 13,18 | 42355                       | - 0,67      |
| 2      | 3616634  | 32,85 | 3965808  | 33,47 | 349174                      | + 0,62      |
| 3      | 2873916  | 26,11 | 3108961  | 26,24 | 235045                      | + 0,15      |
| 4      | 1834642  | 16,67 | 1959912  | 16,54 | 125270                      | - 0,13      |
| 5      | 1162829  | 10,56 | 1252919  | 10,6  | 90090                       | + 0,04      |
| Total  | 11007296 | 100   | 11850232 | 100   | 842936                      | 0           |

# Population des anciennes régions 2014 - 2023

Source : INS : Recensement de la population 2014, Estimation de la population selon les délégations et les communes 01/01/2023

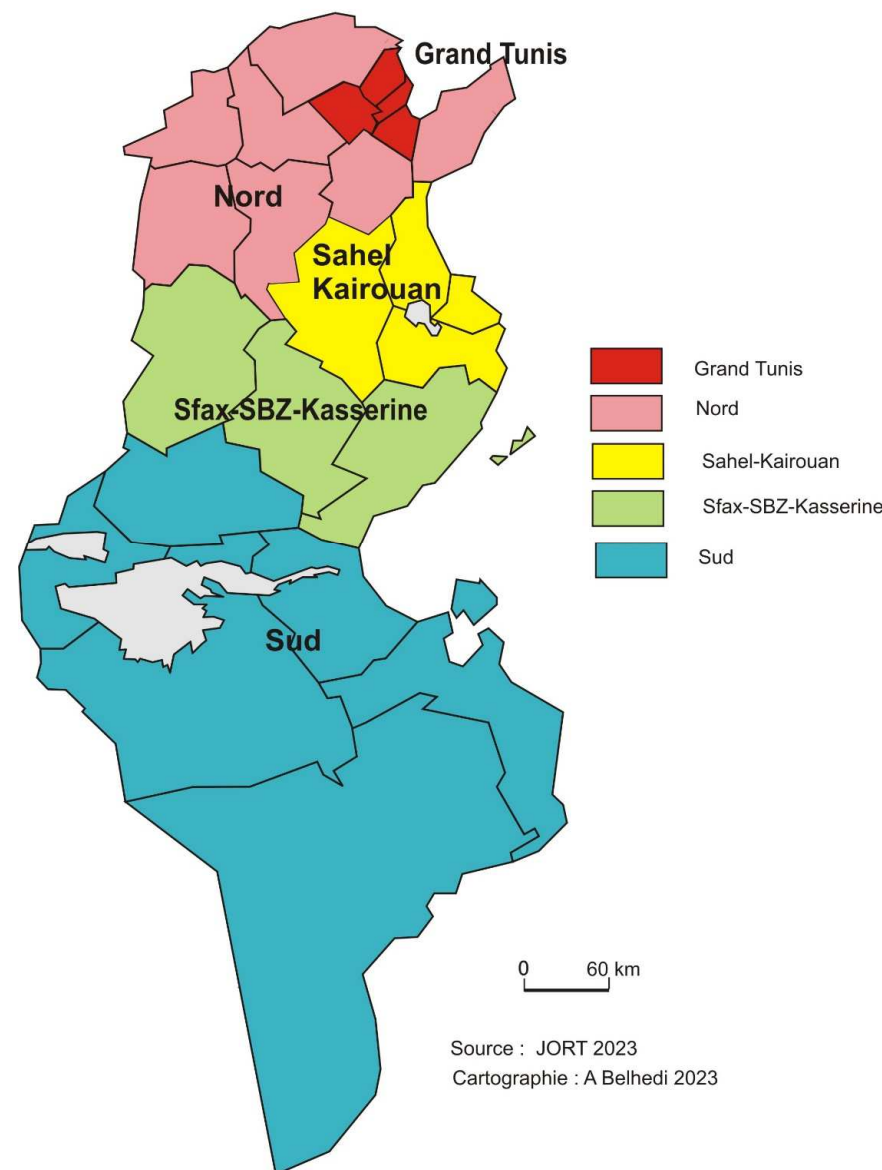
| Région | Population 2014 | %     | Population 2023 | %     |
|--------|-----------------|-------|-----------------|-------|
| Tunis  | 2652,6          | 24,09 | 2909918         | 24,55 |
| NE     | 1537,7          | 13,96 | 1664902         | 14,05 |
| NO     | 1172,3          | 10,64 | 1190771         | 10,05 |
| CE     | 2598,4          | 23,59 | 2841425         | 23,98 |
| CO     | 1442,3          | 13,10 | 1527639         | 12,89 |
| SE     | 1005,8          | 9,13  | 1081442         | 9,12  |
| SO     | 603,4           | 5,49  | 643135          | 5,43  |
| Total  | 11007296        | 100   | 11850232        | 100   |

# Un autre découpage proposé 2023

Avec 5 régions :

- 1- Réduction du poids de la région de la capitale
- 2- Plus équilibré au niveau démographique : poids et dynamique démographique : taux de croissance, migration  
Rapport des extrêmes : 1,68, deux régions proches, Sud : > 1 Mn hab
- 3- Maintien des dynamiques territoriales actuelles : Nord-Ouest, Kairouan et Sahel, Sud
- 4- Problématique spécifique de la capitale

Découpage proposé



# Evolution de la population des régions proposées 2014 - 2023

Source : INS 2014, Estimation de la population selon les délégations et les communes au 1/1/2023

| Région/année               | 2014       |      | 2023       |      | TC 14-23 | Ecart % 14-23 |
|----------------------------|------------|------|------------|------|----------|---------------|
|                            | Population | %    | Population | %    |          |               |
| Tunis                      | 2646,6     | 24,1 | 2900,9     | 24,5 | 9,6      | + 0,4         |
| Nord                       | 2709,5     | 24,6 | 2855,7     | 24,1 | 5,4      | - 0,5         |
| Sahel-Kairouanais          | 2210,1     | 20,1 | 2414,9     | 20,4 | 9.3      | + 0,3         |
| Sfax-Sidi Bouzid-Kasserine | 1828,6     | 16,6 | 1945,1     | 16,5 | 6.4      | - 0,1         |
| Sud                        | 1609,1     | 14,6 | 1724,6     | 14,5 | 7.2      | - 0,1         |
| Total                      | 11007,3    | 100  | 11850,2    | 100  | 7.6      | 0             |

## Conclusion

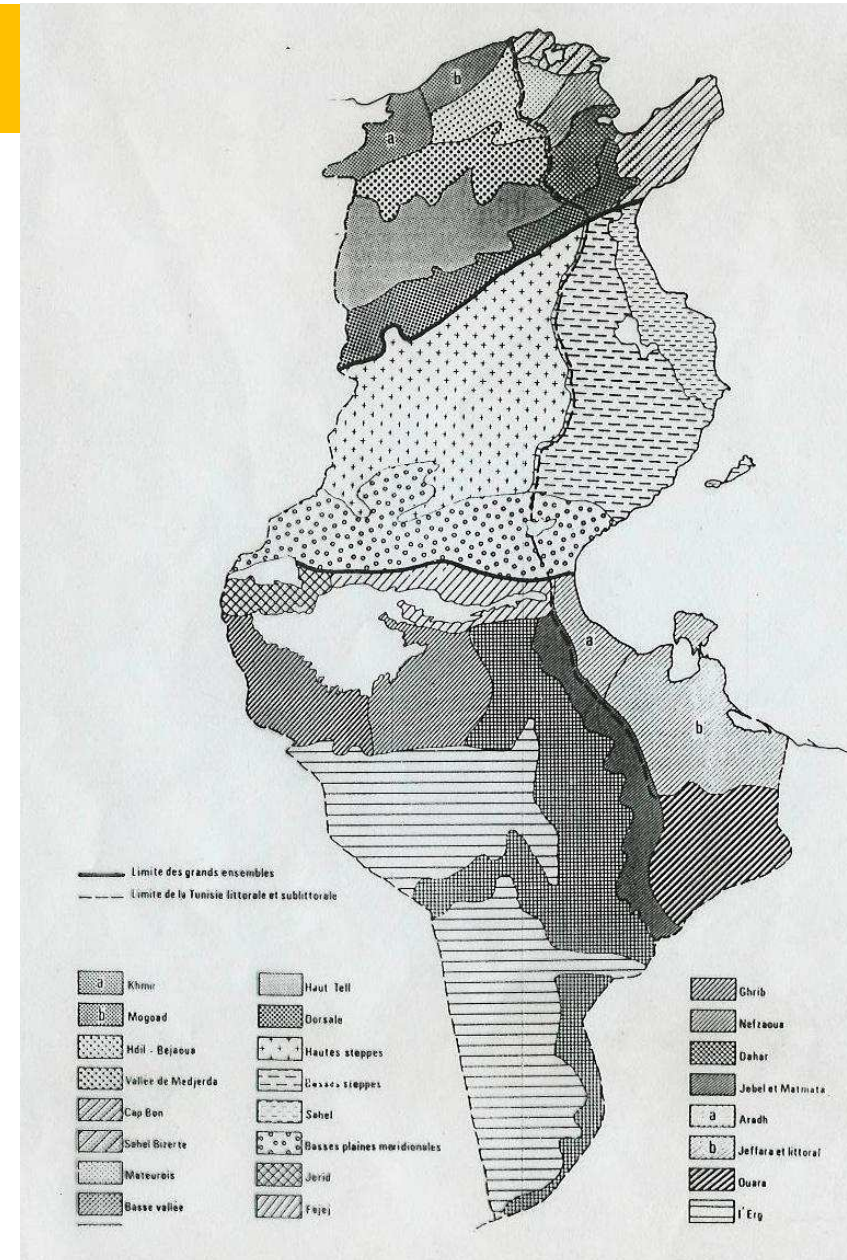
- Le découpage régional est un maillage du savoir et du pouvoir, un compromis des différentes considérations. Il exprime la problématique et les objectifs qui lui donnent sens et dont il découle.
- Il constitue un niveau infra-national de la décentralisation et de la démocratie territoriale, mais encore faut-il y avoir des métropole régionales ?
- Le découpage instauré est hybride, entre l'administratif et le politique avec des risques de recentralisation ?
- Les occasions manquées de la régionalisation : les années 1980, la Révolution, le découpage actuel.

**Je vous remercie pour votre attention  
et votre bonne écoute**

# Les régions naturelles

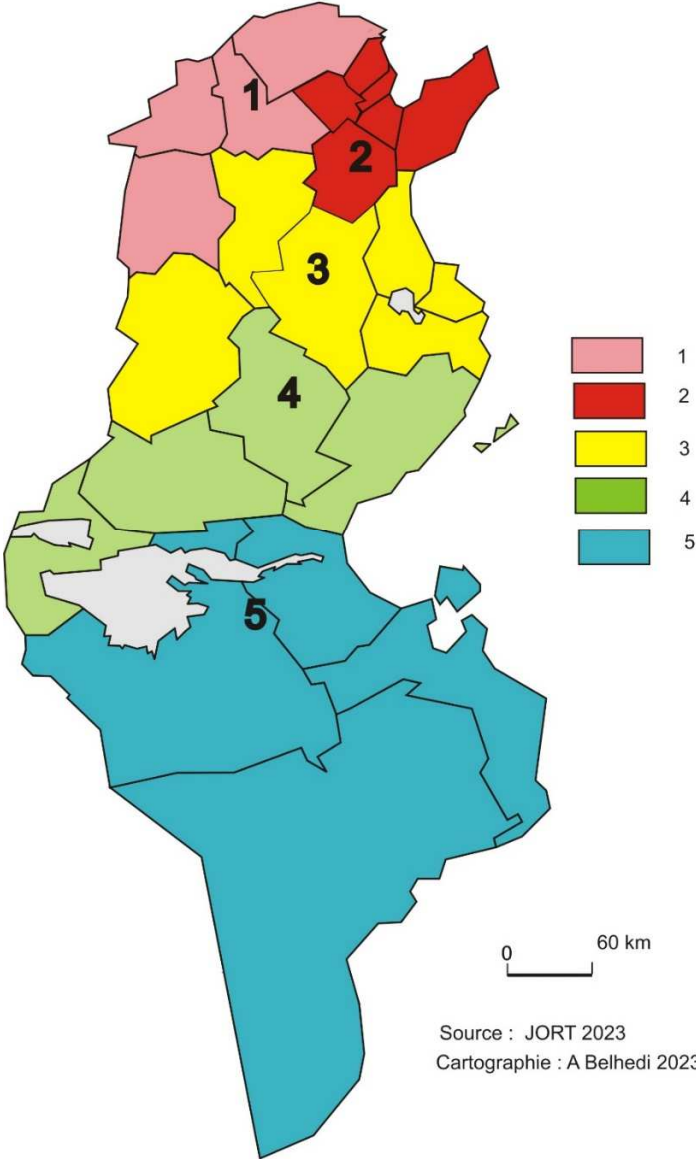
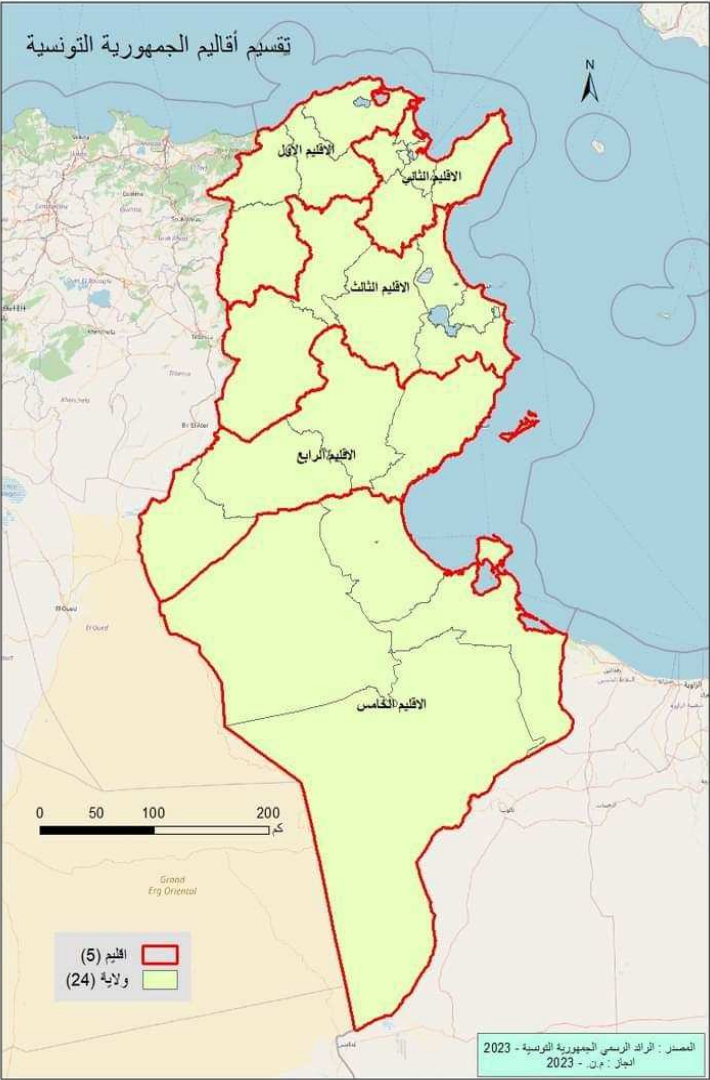
- Trame orthogonale : nord-sud et est-ouest
  - Gradient orographique N-S
  - Nuances climatiques E-O
- Combinaison des données naturelles
- Trois grandes régions : Tell, Steppes, Sud aride

Source : A Belhedi 1989, 1992 [2017]



# Le découpage régional 2023

Source: JORT, Décret 589 du 21 sept 2023, Carto M Nasr 2023

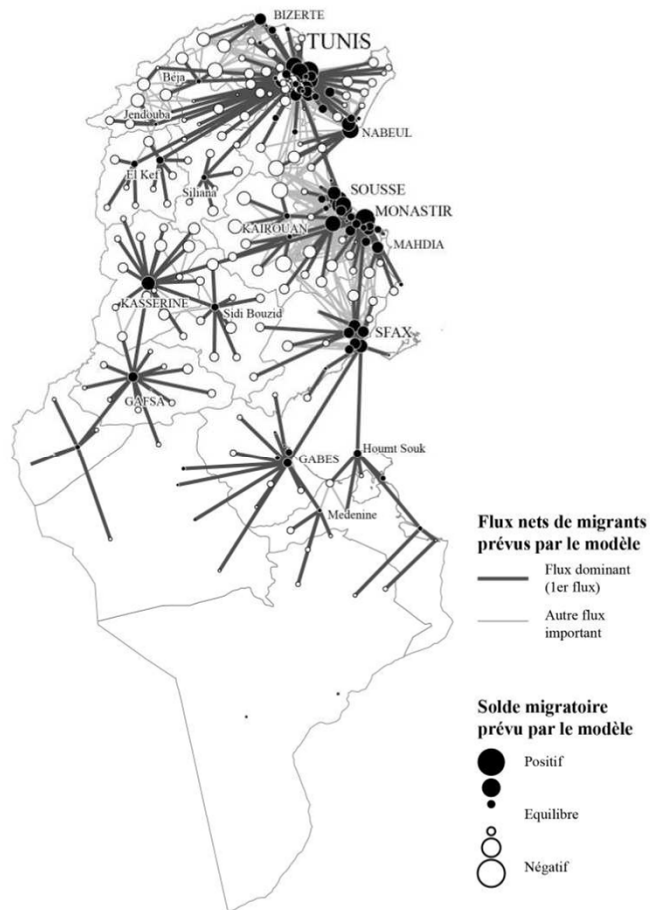


# Régions fonctionnelles

## Flux migratoires théoriques

Source : Bennasr et al, 2016

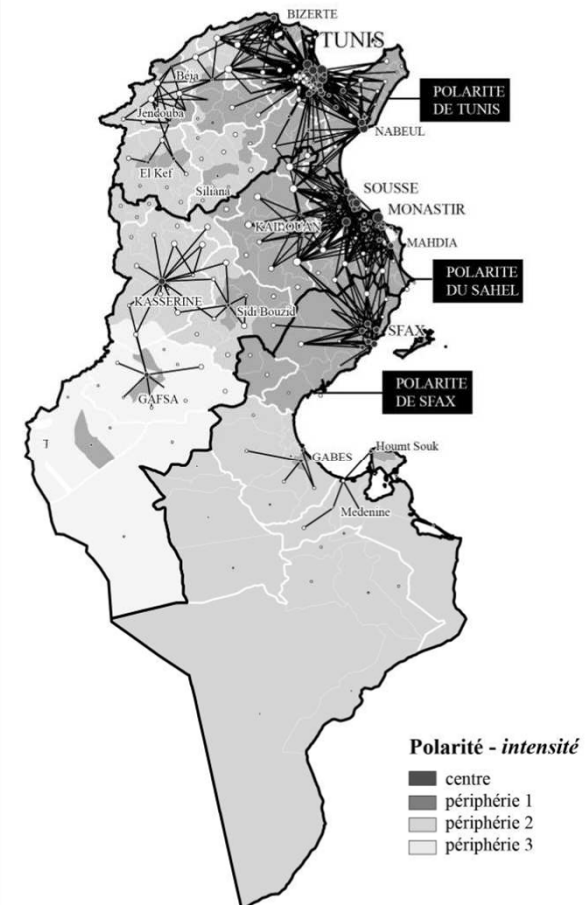
### Flux dominants\*



\* Essai de simulation des migrations nettes induites par les inégalités régionales en Tunisie en 2010.  
Hypothèse de mobilité à moyenne distance (pareto, 2, 40)

Réalisation : Lambert N. (UMS RIATE, CNRS) d'après GIS-CIST

### Régionalisation fonctionnelle\*



\* Essai de régionalisation de la Tunisie en fonction des profils de mobilité potentielle  
Hypothèse de mobilité à moyenne distance (pareto, 2, 40)

Réalisation : Lambert N. (UMS RIATE, CNRS) d'après GIS-CIST

# Décret 2023-589 du 21 septembre 2023

- **Article premier** - Le territoire de la République tunisienne est composé de cinq districts dont la délimitation territoriale est fixée ainsi qu'il suit :
  - Le premier district qui comprend les gouvernorats de Bizerte, Béja, Jendouba et le Kef,
  - Le deuxième district qui comprend les gouvernorats de Tunis, l'Ariana, Ben Arous, Zaghouan, la Manouba et Nabeul,
  - Le troisième district qui comprend les gouvernorats de Siliana, Sousse, Kasserine, Kairouan, Monastir et Mahdia,
  - Le quatrième district qui comprend les gouvernorats de Tozeur, Sidi Bouzid, Sfax et Gafsa,
  - Le cinquième district qui comprend les gouvernorats de Tataouine, Gabès, Kébili et Médenine.
- **Art. 2** - Le conseil du district se réunit par rotation entre les gouvernorats qui composent le district.  
Les réunions se tiennent au siège du gouvernorat.  
Le lieu de la réunion change tous les six mois pour chaque district selon l'ordre de classement prévu au premier article du présent décret.
- **Art. 3** - Les gouvernorats qui composent le district mettent à la disposition des conseils des districts tous les moyens humains et matériels nécessaires pour assurer le bon exercice de leurs missions.
- **Art. 4** - Le présent décret sera publié au Journal officiel de la République tunisienne.