

CARTHAGE OU LE PROJET URBAIN INTROUVABLE : ANALYSE DES  
POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT ET DE PRESERVATION DU SITE  
ARCHEOLOGIQUE<sup>1</sup>

Hind KHEDIRA, Urbanistes du Monde

Jérémy MOLHO, ESO-Angers, L'UNAM Université d'Angers

Novembre 2012

Accepté pour publication dans : Ph. San Marco ; G. Djament (coord.) *La  
métropolisation de la culture et du patrimoine*, Le Manuscrit, Paris, (à paraître)

---

1. Cet article, principalement issu d'une recherche effectuée en juillet 2010, a été achevé en septembre 2011. Il ne tient donc pas compte des évolutions plus récentes des politiques patrimoniales en Tunisie.

Le nom de Carthage résonne encore comme celui d'une grande métropole de l'histoire antique. Ancienne rivale de la Grèce antique puis de Rome, étendant ses réseaux sur l'ensemble du pourtour méditerranéen, cette métropole peuplée par près de 300 000 habitants est passée successivement aux mains de civilisations diverses, les Phéniciens, qui fondèrent la ville en 860 avant J.-C., laissant la place aux Romains au IIe siècle avant notre ère. Mais la destinée de Carthage semble marquée par le sceau tragique de Caton, le sénateur romain qui martelait : 'il faut détruire Carthage'. Si la ville fut reconstruite inlassablement après les conquêtes romaines, byzantines, et vandales, elle fut délaissée à la suite des conquêtes arabes, livrée aux pillages, puis menacée par l'étalement de la capitale tunisienne.

Le site archéologique de Carthage conserve pourtant une valeur patrimoniale exceptionnelle. Classé au patrimoine mondial en 1983, il accueille chaque année 700 000 visiteurs. Néanmoins, le spectacle qui s'offre au regard n'est pas la mesure des espérances que suscite le prestige du site.

Un visiteur, s'il ne fait pas partie des bataillons de touristes proménés en car par les *tour operators* entre les principaux points d'intérêt, se trouvera sans doute perdu dans cet archipel de vingt enclaves archéologiques. Les 600 hectares qui constituent le site sont constellés de villas, de vastes terrains vagues et lacérés par de grands axes routiers. Notre visiteur aura donc sans doute la surprise de commencer son périple archéologique en apercevant une colonne romaine plantée au milieu d'un rond-point. Puis, il devra traverser un labyrinthe de villas pour retrouver les sites, encerclés par de hauts murs blancs dissimulant les jardins de la bourgeoisie tunisoise. Jusqu'à la presqu'île des anciens ports puniques, il sera entouré de ces villas, qui guettent les vestiges du passé, comme de peur de se voir troublées dans le calme de la baie de

Tunis et à l'ombre du palais présidentiel. Si de plus, notre visiteur s'écarte vers l'ouest et traverse les terrains vagues parsemés de déchets, les habitations vétustes, ou même un chantier de nouvelles villas, alors il pourra être tenté de conclure qu'aucun projet n'a été mené pour préserver et mettre en valeur l'héritage de Carthage.

Et pourtant, en 1972, René Maheu, le directeur général de l'UNESCO, avait lancé un appel : « Il faut sauver Carthage », ouvrant la voie à un vaste projet. Une campagne archéologique internationale fut lancée pour exhumer les vestiges, des normes d'urbanisme furent édictées pour endiguer l'urbanisation. Le diagnostic était alors très proche de celui que l'on pourrait faire à l'heure actuelle : des problèmes d'accessibilité et de déplacement du fait de l'étendue et du morcellement du site, un potentiel archéologique à mettre en valeur pour recréer l'ambiance de la ville antique, une gestion à améliorer pour concilier préservation du patrimoine naturel et archéologique, et retombées économiques et sociales. Les experts de l'UNESCO posèrent à cette époque les bases d'un projet de territoire pour répondre à ces exigences. Depuis lors, se sont succédées des propositions d'experts tunisiens, puis de la Banque mondiale. Mais force est de constater que Carthage n'a toujours pas été « sauvée ».

[ Photo1 + Photo 2 ]

Comment expliquer le décalage entre l'ambition des projets conçus successivement depuis près de quarante ans et la réalité désolée de ce site ? Cette interrogation nous invite à dépasser le contenu technique des projets proposés, pour analyser le contexte politique dans lequel ils s'inscrivent. En effet, au-delà de la conception d'une politique publique, il convient de se pencher sur sa mise en œuvre. Cette approche consiste à montrer les différents obstacles organisationnels qui peuvent expliquer l'écart entre les objectifs annoncés d'une politique et leur résultat<sup>2</sup>. Le territoire peut être analysé à la lumière des conflits d'intérêts qui s'y exercent entre acteurs publics, intérêts économiques, et société civile, et qui participent à la recomposition de

---

2. PRESSMAN (Jeffrey) et WILDAVSKY (Aaron), *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

l'espace. Ainsi, le projet urbain est non seulement un outil servant à mettre en œuvre des mesures d'urbanisme, mais aussi un cadre de confrontation entre les différents acteurs qui font la ville, et qui leur permet de se mobiliser pour porter une vision de l'avenir d'un territoire<sup>3</sup>. En favorisant la définition d'objectifs communs, le projet urbain renforce les capacités d'action collective du territoire.

Cet article s'appuie sur les résultats d'une étude des politiques de préservation et de mise en valeur du site archéologique de Carthage. Sur la base des limites de leur mise en œuvre, il analyse les intérêts en présence et les modes de coopération qui président aux décisions affectant le site de Carthage. Nous commençons par étudier la mobilisation politique de Carthage dans les discours identitaires sur la Tunisie, afin de comprendre comment ces discours ont influencé les politiques de préservation du site, tout en entraînant un décentrement de la métropole tunisoise et donc une pression urbaine sur le site. Néanmoins, malgré la diversité des représentations identitaires mises en évidence, on constate une certaine continuité dans le dispositif institutionnel instauré depuis le protectorat en vue de la conservation et de la mise en valeur du site archéologique. Les mesures juridiques et les préconisations d'aménagement peinent à être mises en œuvre en raison des conflits d'intérêts à la fois sur le territoire, mais aussi entre les administrations centrales qui en sont responsables. Cet article entend ainsi montrer que les limites de la mise en valeur du patrimoine de Carthage sont moins dues aux limites techniques des projets proposés, qu'au déficit de coordination des différents acteurs impliqués. C'est dans ce sens que l'on peut parler de 'projet urbain introuvable'.

[ CARTE : Situation du site de Carthage dans son environnement urbain<sup>4</sup>]

### *Ambivalences de l'appropriation du site dans un discours identitaire*

Le protectorat constitue le point de départ de l'appropriation du site de Carthage par le discours politique. Les fouilles archéologiques entreprises par le corps

---

3. PINSON (Gilles), *Gouverner la ville par projet*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.

<sup>4</sup> Fond de plan Google Earth 2010 ; Traitement cartographique Hind Khedira

missionnaire des Pères Blancs, dès la fin du XIXe siècle, sont orientées par le projet politique des autorités chrétiennes de Tunisie qui, soutenues par les dirigeants du protectorat, visent à faire de la Tunisie la porte d'entrée pour christianiser l'Afrique. Dans ce contexte, l'archéologie, à travers l'exhumation de vestiges chrétiens, est mobilisée pour légitimer l'entreprise de christianisation : la présence de ces vestiges attestent d'une foi chrétienne le continent, et viennent légitimer l'entreprise de christianisation. Cela explique la prépondérance des vestiges paléochrétiens et romains dans les zones fouillées par les Pères Blancs. Avec la loi de protection du patrimoine de 1920, qui érige la commune de Carthage « en zone protectrice de ruines historiques », l'administration coloniale met en place une sélectivité des objets patrimoniaux, en mettant les vestiges arabo-musulmans au second plan au profit des vestiges antiques. C'est donc en vertu de son héritage antique que la construction est sévèrement réglementée à Carthage, ce qui traduit une volonté du pouvoir colonial de s'approprier cet espace à travers l'édition de normes juridiques<sup>5</sup>. La volonté de faire de Carthage une capitale chrétienne en Afrique se manifeste physiquement par la construction de monuments au cœur même du site archéologique, au sommet de la colline de Byrsa. L'édification d'une cathédrale dédiée à Saint-Louis est entreprise dès 1884. Le couvent de l'ordre des Pères Blancs, est également construit et comprend un musée exposant les pièces archéologiques trouvées sur le site. Enfin, l'organisation du Congrès Eucharistique International de 1930 à la cathédrale Saint-Louis de Carthage manifeste clairement l'appropriation de Carthage par l'Eglise. Plus de 40 000 Chrétiens se rassemblent sur la colline de Byrsa pour célébrer l'Eucharistie, lors d'une cérémonie rassemblant autorités religieuses et autorités du protectorat. Ce congrès cristallise des enjeux aussi bien religieux que politiques : il a pour but de valoriser une Tunisie chrétienne, dans un contexte national de remise en cause de la gestion coloniale directe, suite aux déboires financiers de la crise de 1929<sup>6</sup>.

---

5. BOYER (Myriam) sous la direction de FREMEAUX (Jacques), *La gestion du patrimoine en Tunisie après l'Indépendance*, Paris, Université Paris IV-La Sorbonne, 2000. Extraits de la loi de protection du patrimoine de 1920 : 'Aucune construction, aucune plantation ne pourra être autorisée dans les limites de cette commune avant que, dans les trois mois suivant la demande d'autorisation, il n'ait été procédé par les soins et sous la surveillance du Service des Antiquités et Arts, à l'exploration du sol et du sous-sol par sondages, fouilles, déblaiements à l'effet de rechercher s'il existe dans les terrains où des constructions ou des plantations sont projetées, des vestiges antiques' (art2), 'Tous les vestiges antiques mis à jour seront désormais propriété de l'Etat selon l'article 5.

6. KAROUI (Hatem), *Le Congrès Eucharistique International de Carthage et les stratégies de lutte contre l'occupation coloniale*, 2009.

Après la fin de la colonisation, un deuxième discours mobilise le site de Carthage pour asseoir l'identité nationale tunisienne. Cette fois-ci, la cité antique est mise en avant comme le symbole d'un héritage millénaire pour démontrer la multiplicité de l'histoire du pays. Ainsi, en parallèle d'une politique volontariste d'éducation et de laïcisation de la Tunisie, le régime de Habib Bourguiba valorise la civilisation carthaginoise, préislamique, plurielle et ouverte aux différentes influences du monde méditerranéen. Cette mobilisation de l'image de Carthage permet aussi de donner une image prestigieuse de la Tunisie à l'international. Cela se manifeste d'abord par la construction du palais présidentiel, comprenant l'ensemble des services de la Présidence de la République et lieu des principales déclarations présidentielles, dans la commune de Carthage, en faisant ainsi le centre de la décision politique. D'autre part, une utilisation plus superficielle est faite du nom « Carthage » : ainsi, l'aéroport de Tunis, principal point d'entrée dans le pays, est baptisé « Aéroport de Tunis-Carthage », alors même qu'il n'est pas situé sur le territoire de la commune de Carthage. Cette valorisation symbolique est reprise par de nombreux acteurs privés, comme l'atteste par exemple la création de l'université privée de Tunis-Carthage, à proximité de l'aéroport international.

Enfin, la mise en valeur de l'image multiculturelle de Carthage, « riche de trois mille ans d'histoire » est mobilisée comme un argument du pouvoir central contre les courants islamistes qui émergent en Tunisie et dans le monde arabe durant les années 1980 et 1990. Initiée sous le régime de Bourguiba, ce discours est particulièrement réemployé sous le régime de Ben Ali. Ainsi, la loi de protection du patrimoine de 1986 revêt une forte dimension identitaire, en affirmant la continuité historique de la Tunisie, seulement rompue par la parenthèse du protectorat. Cette affirmation s'oppose clairement, dans ce contexte, à la négation de l'héritage antéislamique de la Tunisie par les mouvements islamistes présents dans le pays.

Cependant, ces appropriations symboliques de Carthage ont des conséquences paradoxales sur la valorisation de son patrimoine historique et archéologique, malgré les normes de protection édictées depuis le protectorat. En effet, elles accroissent la pression urbaine sur le site archéologique, en contribuant à un décentrement de la métropole tunisoise. Tout d'abord, la valorisation du site va provoquer un vaste

mouvement d'urbanisation de Carthage. L'urbanisation progresse ainsi fortement durant le protectorat : la population de Carthage passe de 2000 habitants en 1921 à 8000 habitants en 1956. A partir de 1956, elle double, pour atteindre 16 000 habitants aujourd'hui. A l'échelle de la métropole, ce décentrement se caractérise par la création d'un couloir d'urbanisation entre Tunis et la région de Carthage, tout d'abord avec la création d'une ligne ferroviaire inaugurée en 1907, le TGM, reliant Tunis à la Marsa, au nord de Carthage, en passant par le port de la Goulette. Ce couloir d'urbanisation est appelé à se développer à moyen terme : A proximité du site, plusieurs zones ont été identifiées par le Schéma Directeur du Grand Tunis pour l'implantation de vastes programmes immobiliers, devant accueillir près de 100 000 nouveaux habitants, ainsi que d'importantes activités tertiaires.

La valorisation symbolique de Carthage par les discours politiques successifs s'est traduit indirectement par une valorisation très concrète du site et de ses environs. Ainsi, l'urbanisation progressive de Carthage est d'abord le fait d'élites se déplaçant dans le sillage du pouvoir politique. Au début du siècle, la bourgeoisie tunisoise quitte Tunis pour Carthage lorsque le Bey de Tunis s'installe au palais de la Marsa. La même dynamique se retrouve à la suite de la construction du palais présidentiel de Carthage dans les années 1960. D'autre part, la fondation d'établissements universitaires prestigieux, tels que l'Ecole Nationale d'Architecture et d'Urbanisme de Carthage-Sidi Bou Saïd, et l'Institut des Hautes Etudes Commerciales, à Carthage, drainent une population étudiante aisée vers la région. Cette urbanisation se traduit par une valorisation foncière des terrains qui atteignent des prix parmi les plus élevés du pays. Néanmoins, une différenciation socio-spatiale s'instaure progressivement entre le littoral, où sont construites des villas cossues, et l'intérieur des terres, où l'urbanisation est plus tardive, plus dispersée, et le fait d'une population plus modeste, attirée par les opportunités d'emploi dans cette région riche et bien reliée au centre de Tunis.

Mais la dynamique de croissance urbaine qui se maintient tout au long du 20<sup>e</sup> siècle entre en contradiction, dans la pratique, avec la protection et la mise en valeur du patrimoine. Ainsi, la construction de la cathédrale Saint-Louis sur la colline de Byrsa s'est faite au prix de la destruction des ruines romaines qui s'y trouvaient. La

construction du palais présidentiel, dans les années 1960, est emblématique de la destruction et de la privatisation de vestiges, phénomène qui se retrouve dans l'ensemble du parc archéologique. La circulation même dans le parc se heurte à l'omniprésence des réseaux routiers à l'usage des habitants de Carthage, tandis que des pans entiers de l'espace naturel et du panorama ne sont accessibles que depuis des jardins soigneusement clôturés. Enfin, la surveillance permanente de la zone, en raison de la présence du palais présidentiel, n'incite pas les autorités à encourager la fréquentation du site archéologique.

### *La mise en œuvre des politiques de préservation et de mise en valeur du site archéologique*

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, une situation contradictoire s'est ainsi instaurée. D'une part, l'appropriation du site de Carthage dans le discours politique national participe de sa mise en valeur symbolique. D'autre part, la valorisation du site s'accompagne d'une pression croissante et de dégradations. Afin d'éclairer ce paradoxe, il convient de se pencher sur le dispositif institutionnel instauré pour protéger le patrimoine de Carthage, puis pour en exploiter les retombées économiques et sociales.

En matière de préservation patrimoniale, on constate la permanence du modèle centralisé et restrictif instauré par le protectorat. L'administration en charge du patrimoine, instaurée sous le protectorat, ne connaît pas de remaniement majeur de son organisation et de ses missions avec l'Indépendance en 1956. Avant cette date, le service d'archéologie est presque exclusivement constitué de Français. Ainsi, à l'Indépendance, l'administration du patrimoine manque d'archéologues confirmés. C'est pourquoi une convention, signée peu de temps après l'Indépendance, confie à une mission archéologique française la gestion des héritages antéislamiques pendant cette période de transition.

Le système de protection du patrimoine mis en place sous le protectorat s'appuie sur un dispositif juridique centralisé, établissant des servitudes de construction sur les zones archéologiques et définissant des espaces non constructibles. Lors de l'intervention de l'UNESCO sur le site, au tournant des années 1970, un nouveau



zonage est réalisé afin d'endiguer l'urbanisation menaçant le site. En 1979, le plan de la commune de Carthage est modifié pour tenir compte des zones *non aedificandi*. La signature de la convention du Patrimoine Mondial consacre en 1983 l'engagement de l'Etat tunisien à assurer la préservation du site de Carthage. Enfin, la mise en place du décret national en 1985 donne à l'Etat la responsabilité d'assurer la préservation du territoire de Carthage.

Ce dispositif montre certaines limites du fait de son caractère centralisé et restrictif. Sous le protectorat, cette approche descendante engendre des mesures de protection qui ne tiennent pas compte des réalités locales. Les politiques archéologiques provoquent donc l'incompréhension de la part de la population, à l'instar des habitants qui utilisaient certains vestiges comme des habitations, des commerces ou des étables. D'autre part, si le décret de 1985 parvient à enrayer le mouvement d'urbanisation, il se cantonne à une approche passive, qui fige le site en l'état sans permettre une politique volontariste. En effet, il n'ouvre pas de possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique ou de droit de préemption sur la zone. De ce fait, les terrains gelés ne sont pas achetés par l'Etat dans la perspective de proposer un projet d'ensemble. Les terrains vagues qui en résultent provoquent l'incompréhension de nombreux observateurs alors que la pression foncière augmente. En effet, ce gel, susceptible d'être remis en cause à tout moment, attise la spéculation foncière et entraîne la hausse des prix fonciers, rendant d'autant plus difficile un futur achat par l'Etat.

Enfin, on peut pointer la difficulté de ce dispositif à garantir la protection des vestiges. Ainsi, l'agrandissement de villas jusqu'aux limites autorisées a entraîné de nouveaux dommages archéologiques. De nouvelles constructions ont été réalisées sur des parcelles encore disponibles, par dérogation. De plus, de nombreuses habitations de fortune ont été construites illégalement. A cela, il faut ajouter les cinq décrets de déclassement de terrains publics qui sont revenus sur le zonage établi en 1985 sans que l'UNESCO ne parvienne à s'y opposer. Ainsi, en 1999, un déclassement autorise la construction de la mosquée El Abidine sur la colline de l'Odéon, au milieu d'un champ de fouilles et par dessus une voie romaine. De 2006 à 2008, plus de 15

hectares de terrain sont déclassés par décrets présidentiels, et vendus à des sociétés immobilières, en vue de la construction de complexes de villas.

Les limites de l'application des normes de protection révèlent l'insuffisance d'une approche exclusivement réglementaire. C'est pour cette raison que la nécessité d'inscrire le site dans un projet de territoire a émergé comme une nécessité. Au delà de l'impératif de protection, les études ont progressivement encouragé la mise en valeur du site l'exploitation de ses retombées économiques et sociales. Dès la fin des années 1960, les missions menées par l'UNESCO préconisent le développement du tourisme, tout en exprimant une réticence contre une exploitation trop commerciale du site. L'objectif touristique s'impose cependant dans les études menées dans les années 1990 et 2000, qui encouragent à mettre Carthage au centre d'une stratégie de tourisme culturel afin de diversifier l'offre touristique tunisienne.

C'est dans cette perspective qu'est créée en 1988 une agence exploitant les retombées économiques des sites patrimoniaux, qui se nomme aujourd'hui l'Agence de mise en valeur et de promotion du patrimoine culturel (AMVPPC). A la différence de l'Institut National du Patrimoine (INP), institution scientifique chargé de l'aménagement et de l'étude archéologique des sites, elle dispose d'un budget propre, ce qui lui a permis de prendre de l'autonomie par rapport à la tutelle du Ministère de la Culture et de développer des activités de promotion du patrimoine.

Les projets internationaux pour le site de Carthage proposent ainsi le développement d'infrastructures à visée économique, comme la mise en place d'une marina aux ports puniques, d'équipements en concession, ou encore de cafés. Cette approche du patrimoine par le développement économique est consacrée en 2003 par une étude financée par la Banque Mondiale et effectuée par l'AMVPPC, mais qui reste sans suite, faute de financements.

Par ailleurs, un objectif de retombées sociales est mis en avant de façon récurrente afin que le site ne soit pas visité exclusivement par des touristes étrangers. Les experts de l'UNESCO préconisent le développement d'activités socioculturelles, notamment adressées à la jeunesse. Plusieurs études préconisent l'aménagement du site comme

un parc urbain profitant aux citoyens de la métropole dans le but d'améliorer leur cadre de vie. Au plan national, ces préconisations apparaissent dans le Plan de Protection et de Mise en Valeur de 1995, qui n'a pas pu être appliqué car il n'a jamais été entériné par décret.

L'insuffisante mise en œuvre des projets d'aménagement du site est donc flagrante : de façon récurrente, les études promouvant la création d'espaces de détente, de pratiques sportives, la suggestion de l'ambiance de la ville antique, l'amélioration de l'accessibilité du site ont été délaissées. Le bilan des retombées économiques et sociales générées par le site est donc mitigé. S'il est vrai que le site de Carthage est de loin le plus rentable de Tunisie, avec plus d'un million d'euros de recettes annuelles, l'essentiel de ces revenus proviennent des droits d'entrées. Les dépenses faites par les visiteurs sur le site sont très faibles (moins d'un euro par visite), ce qui réduit largement le potentiel de création d'emplois du site. Par ailleurs, d'un point de vue social, l'objectif d'augmenter les visites des visiteurs tunisiens n'a pas été atteint : 95% des visiteurs sont étrangers.

### *Un jeu d'acteurs conflictuel : les écueils de la gouvernance territoriale à Carthage*

Le dispositif institutionnel centralisé mis en place à partir du protectorat ayant montré ses limites, une approche pragmatique émerge, mettant l'accent sur la mise en avant des retombées économiques et sociales du patrimoine. Cet enjeu repose sur l'articulation d'acteurs divers, dont la coopération est une condition à la réalisation d'un projet d'ensemble sur Carthage. L'analyse du jeu d'acteurs met en lumière des blocages et des conflits qui représentent des obstacles à la mise en œuvre des politiques de préservation et de mise en valeur du patrimoine.

La multiplication d'acteurs jouant un rôle dans l'aménagement de Carthage rend plus complexe l'élaboration d'une stratégie commune. Tout d'abord, les prérogatives d'administrations sectorielles distinctes se croisent : les ministères de la Culture, de l'Équipement et du Tourisme sont concernés par le devenir de Carthage, et leurs logiques peuvent se trouver en contradiction. En premier lieu, on peut évoquer le conflit entre le ministère de l'Équipement et le ministère de la Culture. En 1983, le

premier sollicite l'aide du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) afin de réaliser une carte des risques archéologiques, cherchant ainsi à jouer un rôle de moteur dans la préservation du patrimoine. Si la mission est par la suite confiée au ministère de la Culture, en 1992, la diffusion de ce document est limitée en raison des réticences de l'INP, qui préférerait limiter l'intervention d'acteurs extérieurs et garder un monopole sur les sites archéologiques. Par ailleurs, la contradiction entre les projets d'aménagement prévus par les deux administrations a pu entraîner des blocages dans les stratégies de mise en valeur archéologique. Ainsi, la volonté des archéologues de l'INP d'exhumer le cirque romain n'a pu se réaliser en raison de la présence d'un projet de route. De même, le ministère de l'Équipement s'est opposé à l'adoption du Plan de Protection et de Mise en Valeur de Carthage en 1995.

Le ministère du tourisme cherche également à s'impliquer dans l'aménagement et la gestion du site archéologique de Carthage dans le cadre de sa stratégie de tourisme culturel. En effet, la politique volontariste du ministère du tourisme, s'appuyant sur l'établissement de zones spécifiques destinées au tourisme balnéaire, a été progressivement remise en cause par la stagnation des chiffres du tourisme. Une stratégie de tourisme culturel a donc émergé pour diversifier l'offre touristique et mieux répartir les flux touristiques tout au long de l'année. Dans ce cadre, une tentative de rapprochement avec l'administration du patrimoine a été tentée, mais se heurte aux réticences et aux craintes de celle-ci de voir le site endommagé par la fréquentation touristique.

Enfin, des conflits existent à l'intérieur du ministère de la Culture, entre l'INP et l'AMVPPC. La distinction des responsabilités entre ces deux organisations n'est pas clairement établie. Si l'AMVPPC a été créée pour être une caisse du patrimoine, attribuant ses fonds au programme d'investissement établi par l'INP, elle a pris de l'autonomie et a acquis des responsabilités dans la promotion et la mise en valeur du patrimoine. L'INP se trouve de ce fait dépendant financièrement de l'AMVPPC, qui alloue très peu de ressources aux activités scientifiques de l'Institut. En retour, l'INP peut bloquer des projets de l'AMVPPC. Cette rivalité entraîne donc des blocages dans la mise en valeur du site.

En parallèle, les intérêts privés ont une influence non négligeable sur le site. En particulier les acteurs du tourisme (agences de voyage, tour operators), bien qu'extérieurs au site, fournissent l'essentiel des visiteurs et sont en mesure de négocier avec les institutions en charge du patrimoine. Elles assurent aussi l'essentiel de la promotion du site à l'étranger, en dépit de la volonté de l'AMVPPC de développer une stratégie de communication autonome.

En outre, il existe deux exploitations touristiques privées situées sur le site, qui développent des stratégies autonomes en termes de tarification et de promotion. Ainsi, l'Acropollium – entreprise concessionnaire de la cathédrale Saint-Louis, où elle organise des activités culturelles – est le seul lieu du site de Carthage qui ne pratique pas de tarif préférentiel pour la population tunisienne. La situation du Phénix de Carthage est encore plus révélatrice de cette divergence d'intérêts : Ce restaurant-spectacle accueillant la majorité des groupes organisés visitant le site archéologique de Carthage est fondé en 1993. Il bénéficie à l'époque d'un déclassement, en échange de la création, au sein du bâtiment, d'une station d'accueil dépendant de l'AMVPPC, afin de gérer la billetterie pour l'ensemble du site, d'orienter les visiteurs, et d'offrir un espace d'information sur le patrimoine tunisien. Ce volet n'ayant jamais été mis en œuvre, le Phénix de Carthage a développé une stratégie de communication autonome, se désolidarisant de la promotion du site culturel.

Il faut enfin souligner le rôle des spéculateurs immobiliers. Certains d'entre eux, du fait de leur influence à la tête du pouvoir, ont pu obtenir des déclassements leur permettant de réaliser de fortes plus-values au cœur du site. Ainsi, suite aux déclassements réalisés en 2006 et 2007, les terrains concernés ont été immédiatement achetés aux propriétaires à un prix dérisoire, par une société proche du pouvoir présidentiel. Le lancement d'un programme immobilier de luxe a permis à cette société de réaliser une plus-value de 1 à 100.

Les politiques publiques mises en place à Carthage résultent donc d'actions menées par des acteurs divers, sans réelle coordination. D'une part, les acteurs privés répondent à une logique utilitaire, centrée sur la maximisation des profits, que ceux-ci

proviennent de la spéculation immobilière ou des revenus du tourisme, avec un horizon temporel à court terme. D'autre part, les différentes administrations centrales se réclament de l'intérêt général, mais en ont des conceptions distinctes. Ainsi, l'administration du patrimoine défend en priorité la préservation des vestiges pour les générations futures, ainsi que l'élargissement des connaissances relatives aux civilisations antiques ; l'administration de l'équipement se soucie prioritairement de l'accessibilité, de l'équilibre des fonctions urbaines ; enfin, l'administration du tourisme se préoccupe avant tout de l'évolution des chiffres du tourisme et de la satisfaction des visiteurs. Les divergences de ces climats organisationnels expliquent les difficultés de coopération entre ces différents acteurs. C'est dans ce contexte que le concept de projet urbain, entendu comme instrument de gouvernance territorialisé, prend tout son sens. L'enjeu du projet urbain est de substituer à ces conceptions diverses et abstraites de l'intérêt général, des valeurs communes issues d'un processus de négociation et de confrontation des intérêts et des visions du territoire. Or, la gestion centralisée du site archéologique de Carthage empêche la recherche d'un consensus local et favorise ainsi les conflits entre les administrations concurrentes.

En effet, malgré un processus de décentralisation affiché dès 1989, les autorités locales restent fortement soumises aux services de l'Etat. Si les communes disposent de compétences de programmation urbaine, elles n'ont pas les moyens techniques et financiers pour les exercer pleinement. A Carthage, ce phénomène de centralisation de la gestion du territoire est accentué, puisque l'INP réalise le plan d'aménagement du périmètre classé, soit l'essentiel du territoire de la commune de Carthage. La gestion du site archéologique témoigne également de cette centralisation : ainsi, les revenus issus des billets d'entrée ne sont pas réinvestis sur place, en raison d'un mécanisme de péréquation réalisé par l'AMVPPC, qui finance les autres sites tunisiens par les recettes réalisées à Carthage.

Par ailleurs, au vu de la dimension métropolitaine des enjeux se jouant à Carthage, une structure de gouvernance métropolitaine apparaît nécessaire pour promouvoir une approche concertée. Si ce rôle a été joué jusqu'en 1995 par le district de Tunis, très volontariste, celui-ci a été dissous et remplacé par une structure sans pouvoir effectif : l'Agence Urbaine du Grand Tunis. Celle-ci assiste les communes dans la réalisation

de leurs plans, et en favorisant l'échange d'informations, mais elle n'est pas en mesure de régler les différends entre communes et, a fortiori, de porter une vision politique pour les territoires métropolitains.

Si les nombreuses études produites n'ont pu déboucher sur des actions concrètes et réaliser les objectifs qui s'imposent, pour préserver le site et susciter des retombées économiques et sociales plus conséquentes, c'est parce que l'absence de cadre de coopération territorialisé, dans un contexte de complexification du jeu d'acteurs, ne permet pas de mettre en œuvre les solutions conçues par des administrations non coordonnées. Dans l'absence d'un cadre de gouvernance permettant d'inscrire le site de Carthage dans une stratégie métropolitaine, les différentes parties prenantes ne parviennent pas à se coordonner pour établir des objectifs communs. C'est dans ce sens que l'on ne trouve pas de projet urbain à Carthage, entendu comme un cadre de construction pragmatique du consensus à l'échelle d'un territoire s'accompagnant d'une mobilisation collective.

\*\*\*\*\*

La particularité du site de Carthage repose sans doute moins sur les limites de sa mise en valeur en tant que telles, que sur un paradoxe entre d'une part, la valeur symbolique que représente le site aux yeux d'institutions qui, depuis plus d'un siècle, ont mis en avant l'importance que représentait le patrimoine de Carthage, tant d'un point de vue régional que national, et d'autre part, la faiblesse des actions mises en place pour redonner au site la splendeur qu'il avait durant la période antique, et surtout pour le protéger des affres de la pression urbaine.

Dans certains sites en Méditerranée, les archéologues dénoncent la faible implication des pouvoirs publics à l'égard de leur patrimoine, et appellent à tenir compte de la mémoire des civilisations antérieures dans un projet politique commun. Au contraire, à Carthage, l'appropriation du site par le pouvoir politique est forte, mais elle a moins favorisé un volontarisme en faveur de la préservation et de la mise en valeur des vestiges de Carthage, qu'un déplacement de la centralité de la métropole tunisoise au profit de la côte Nord-Est, accroissant ainsi la tension urbaine et spéculative sur le site.

De ce fait, l'imbrication d'intérêts contradictoires tend à rendre la gouvernance du territoire plus complexe. Dans ce contexte, c'est bien d'un manque de capacité à mobiliser des acteurs et des ressources et à construire un choix collectif à l'échelle du territoire que souffre le site de Carthage. Dans cette perspective, la notion de projet urbain, élaboré par Gilles Pinson<sup>7</sup>, s'oppose à la notion de plan, en ce qu'elle s'attache davantage à mettre en évidence des processus de construction de l'action publique et de coordination des acteurs plutôt que les objectifs et résultats attendus d'une politique publique. En prolongeant cette approche, nous considérons que cette notion de projet urbain est éclairante pour comprendre les dysfonctionnements de l'action publique à Carthage. En effet, les politiques de protection et de mise en valeur du site de Carthage ont été caractérisées par une approche réglementaire, centralisée et fondée sur une conception abstraite de l'intérêt général. L'impasse faite sur les dispositifs de mobilisation et de coordination des acteurs et des ressources explique ainsi les échecs successifs de la mise en œuvre de ces politiques.

Si, depuis les années 1990, les consultants et certains acteurs internationaux comme la Banque Mondiale se revendiquent d'une approche par projet, force est de constater la permanence de la logique centralisée, ne mettant pas en jeu les acteurs locaux. L'approche par projet, d'un point de vue organisationnel, s'oppose tout d'abord à une approche stato-centrée, fondée sur des instruments de politique publique abstraits. Elle suppose au contraire de prêter une attention particulière au contexte local, afin de mettre à profit les ressources propres du territoire. Ceci suppose également une décentralisation de l'action, c'est-à-dire la mise en place d'une échelle de gouvernance adéquate au vu des enjeux métropolitains du site : attribuer une fonction de loisir à la côte Nord-Est de Tunis, endiguer la pression urbaine menaçant les vestiges, et ceci afin de favoriser la mise en œuvre des politiques publiques par les acteurs du territoire.

L'approche par projet permet aussi d'intégrer une vision prospective qui a fait défaut jusqu'ici, laissant la place à une privatisation du site archéologique, le livrant aux intérêts les plus puissants. Les différents acteurs du site s'inscrivant dans des

---

7. PINSON (2009)



horizons temporels distincts, la réflexion sur l'avenir du site doit être posée dans le cadre d'un dialogue constructif. La recherche d'un consensus entre ces différents acteurs sur l'avenir du site peut permettre de soustraire le site aux risques de comportements court-termistes, et inviter à concilier les intérêts de chaque acteur avec la préservation du patrimoine. Elle devrait permettre de faire reconnaître à l'ensemble de ces acteurs que le patrimoine est un bien public et qu'il doit être protégé collectivement pour les générations futures.

Enfin, Pinson met le processus au cœur de la logique du projet urbain, là où les études menées sur le site de Carthage répondent à une logique de résultats. Or, la mise en place d'une action collective à l'échelle du site est essentielle à la mise en œuvre d'un projet urbain, à travers la création de relations de confiance, la valorisation des ressources cachées des acteurs, la construction d'un consensus de façon pragmatique par une négociation entre les acteurs.

Les initiatives prises depuis le début de l'année 2011 par le régime de transition sont encourageantes dans la mesure où elles s'orientent vers la protection du site, revenant ainsi sur les abus qui avaient été perpétrés pendant la fin du régime Ben Ali. Ainsi, la préservation du site a été remise sur l'agenda public, avec le positionnement de certaines parties prenantes : une pétition est lancée dès février 2011 par des archéologues et urbanistes ayant travaillé sur le site, à laquelle répondent les propriétaires des villas construites sur la base d'un décret de déclassement illégitime. Un signe majeur du souci des autorités transitoires de préserver le site est la déclaration d'illégalité des permis de construire délivrés sur les terrains déclassés, et le gel des chantiers en cours.

Mais en dépit des espoirs suscités, la révolution n'a pas fait disparaître les intérêts puissants, ni mis fin au rapport de force territorial qui avait mis en péril le site de Carthage. Si l'on ne peut douter de la bonne volonté du gouvernement de transition, celui-ci ne pourra faire l'économie de la construction d'un consensus local basé sur un travail de prospective. Sans la mise en place d'un cadre de coopération, il ne pourra dépasser les rapports de force et faire de Carthage un bien public, à la fois au sens temporel, afin qu'il profite aux générations futures, et au sens social, afin qu'il profite

à l'ensemble de la population, en générant des retombées d'emplois, de devises, mais aussi en participant à l'amélioration du cadre de vie de la population de la métropole tunisoise.

## **Bibliographie**

BARTHEL (Pierre-Arnaud), *Tunis en projet(s), la fabrique d'une métropole au bord de l'eau*, Presses Universitaires de Rennes, 2006

BOYER (Myriam) sous la direction de FREMEAUX (Jacques), *La gestion du patrimoine en Tunisie après l'Indépendance*, Paris, Université Paris IV-La Sorbonne, 2000

CHABASON (Lucien), *Parc archéologique de Carthage/Sidi Bou Saïd, Résultats et recommandations du projet*, Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, 1983

CHABBI (Morched) *Potentialités et obstacles à la constitution d'une région urbaine - Le cas du Grand Tunis*, 40th ISoCaRP Congress, 2004

CHABBI (Morched), « La transformation des centres dans les villes tunisiennes », in. SOUIAH, Sid Ahmed, *Villes arabes en mouvement*, L'Harmattan, 2005, 266 p.

CHAPOUTOT (Jean), « La politique touristique de la Tunisie à l'heure de la mondialisation : reformulation des stratégies et redéfinition du rôle des acteurs de l'aménagement », in SIGNOLES, Pierre, EL KADI, Galila et SIDI BOUMEDINE, Rachid (Dir.), *L'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs*, CNRS éditions, 1999, p.163-183

HIZM (Salem) « Aspects juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Tunisie », *Revue tunisienne de géographie*, 1999

INAA (institut national d'art et d'archéologie), ANMVEP (agence nationale de mise en valeur), *Parc de Carthage Sidi Bou Saïd, Programme et options d'aménagement, Rapport de la Commission consultative consultée par arrêté du Ministère de la Culture du 14 février 1992*, avril 1992

KAROUI (Hatem), *Le Congrès Eucharistique International de Carthage et les stratégies de lutte contre l'occupation coloniale*, 2009

LESAGE (Denis) *Etude de préfactibilité pour la création du parc national Carthage-Sidi Bou Saïd*, Centre du Patrimoine de l'UNESCO, 1995

Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire – Direction générale de l'aménagement du territoire, *Schéma directeur d'aménagement des zones sensibles de Carthage Sidi Bou Saïd : Phase 1 – Bilan et diagnostic*, 1996

Ministère de la Culture/Unité de projet de gestion et de valorisation du patrimoine culturel, *Projet de gestion et de valorisation du patrimoine culturel, Etudes concernant le site de Carthage*, 2005

PRESSMAN (Jeffrey), WILDAVSKY (Aaron), *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

PINSON (Gilles), *Gouverner la ville par projet*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.

