

# L'intégration des quartiers dans la ville à partir de l'expérience des opérations de requalification. Exemple du projet de développement urbain intégré (PDUI) du quartier El Bourgi à Kairouan

REBHI Ali<sup>1</sup>

Dès le début des années quatre-vingts, les pouvoirs publics en Tunisie ont pris conscience des coûts économiques, sociaux et écologiques engendrés par une urbanisation non-réglementaire croissante. L'Etat tunisien a alors inscrit tout une série de politiques urbaines dans une perspective de "développement durable" ; des politiques qui sont aussi dénommées "politiques d'égalité urbaine". La plupart des recherches qui ont étudié l'habitat non-réglementaire en Tunisie se sont interrogées essentiellement sur les causes qui ont engendré ce phénomène particulier d'urbanisation, ainsi que sur les solutions apportées par l'Etat pour le régulariser<sup>2</sup>.

Parmi les principaux aspects de ces politiques urbaines, nous traiterons de la mise en place dans la ville de Kairouan du Programme de Développement Urbain Intégré (PDUI). Nous avons réalisé dans cette ville une observation systématique d'une multitude de situations d'investissement, en particulier celles correspondant au projet pilote de développement urbain du quartier Bourgi, situé au sud de la ville de Kairouan. Il s'agit de moments complexes de convergences parfois conflictuelles où les dimensions spatiales et socio-politiques du projet se manifestaient. Elles apparaissent d'une part dans le contexte et la conception de l'opération qui visait l'intégration d'un territoire périphérique (quartier Bourgi / population *jlass*) dans la ville de Kairouan ; et d'autre part dans les modes de faire des intervenants qui participent dans la mise en œuvre du projet dans un contexte de régulation politique et sociale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Doctorant à URBAMA, UMR 6592 du CNRS, Université de Tours.

<sup>2</sup> Nous pouvons ainsi citer les travaux de Hassan Tayachi sur les quartiers populaires de Matteur et de Tunis, les travaux de Aloui Fadila sur la régularisation de cité Ettadamen à Tunis. Pour les différents auteurs, l'origine de l'habitat non-réglementaire est à chercher dans l'exode rural, lui-même résultant d'une croissance démographique rapide. Mais nous pouvons dire que les travaux de Morched Chabbi, sur les quartiers périphériques de Tunis, ont progressivement construit une nouvelle approche en ce qui concerne ce phénomène d'urbanisation. En effet, Morched Chabbi introduit en termes d'acteurs la problématique de la régularisation, et appuie ses analyses sur la question du foncier urbain.

<sup>3</sup> Quant au concept de régulation, il signifie « un ensemble de processus (sociaux, juridiques, économiques) qui par l'interaction d'acteurs, de règles et de structures ; règlent dans la durée la vie sociale au sein d'un ou de plusieurs groupes en y maintenant le lien social ». En d'autres termes, la régulation peut être définie comme « le concept qui permet de penser en même temps la cohérence profonde du système et son caractère contradictoire et qui permet d'en déduire l'analyse de ses lois de mouvement, de ses transformations, de sa dynamique.

Le premier niveau (contexte et conception) permet d'identifier un premier type d'acteurs situés à plusieurs échelles territoriales. Il s'agit des bailleurs de fonds internationaux, dans le cas d'El bourgi de l'Agence Française de Développement en tant qu'un acteur international de financement de projet. Elle participe dans le financement et dans la définition des différentes orientations du projet. A l'échelle nationale, l'Etat Tunisien avec ses instruments juridiques et son appareil administratif négocie avec le bailleur de fond international la conception du projet.

A l'échelle locale, la municipalité en tant que collectivité publique locale et le gouvernorat en tant que représentant de l'Etat participent à l'identification des zones d'intervention et donne aussi à l'Etat les matériaux de base pour définir les grands axes du projet.

Le deuxième niveau (élaboration et mise en œuvre du projet) permet d'observer les logiques d'action de chacun des protagonistes. En étudiant les décalages entre la conception et les objectifs du projet d'une part, et l'exécution du projet d'autre part. Le passage entre les deux niveaux est conçu comme étant un passage entre le macro et le micro. Le projet PDUI peut également être inscrit dans une catégorie spécifique d'intervention généralement associée au thème de renouvellement urbain. Il vise à réparer le tissu urbain tout en développant une capacité d'intégration sociale, un remède au « désordre », en somme.

Notre objectif est d'étudier la dimension spatiale d'un projet urbain à travers l'analyse du système d'acteurs que constitue le PDUI d'El Bourgi. De ce fait, nous nous analyserons la logique d'action suivant laquelle les acteurs s'articulent : *“ ...En effet, ce ne sont pas tant les résultats de l'action, que la compréhension et l'interprétation des 'modes de faire', selon l'expression de Michel Foucault, c'est-à-dire ce que les hommes font et comment ils le font ”* (Signoles, 1999). Il s'agit d'appréhender l'action urbaine dans sa pluralité et sa diversité, parce que dans la ville le système de décision et d'action est multiple et éclaté. Notre recherche s'articule autour d'une approche qui aborde par le biais de l'urbain la question de la régulation sociale<sup>4</sup>. L'intérêt, ici, est de suivre une démarche qui s'intéresse à des questions comme celle de la légitimité des acteurs et de la légitimation de leur action (Signoles, 1999).

---

<sup>4</sup> Si nous suivons la démarche de la sociologie des organisations, nous pouvons considérer que : *“ Il n'y a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés. Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent (donc) jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose “ le système ” disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégiques dans leurs interactions avec les autres ”*. Voir in, Crozier Michel, Friedberg Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, coll, Points, 1977, 504 p.

## I- Le contexte de la régularisation: L'exemple du quartier El Bourgi à Kairouan

### 1- Présentation du quartier Bourgi

L'appellation du quartier provient du nom de la ferme qui appartenait à un colon français " Bourgey ". Cette ferme fut fondée en 1902 à la suite de l'installation des colons français dans le Kairouanais et nationalisée en 1964. Le quartier El Bourgi 'Ettaben' aujourd'hui, fait partie du Henchir<sup>5</sup> El Bourgi. Ce dernier était un bien foncier des héritiers de la famille *Ben Hafsia*. Sa superficie est estimée à 400 ha. Lors de la mise en place du protectorat, le terrain de la famille *Ben Hafsia* a été confisqué et attribué à un français appelé Bourgey. En l'occurrence, Henchir El Bourgi est resté durant toute la période coloniale sous la gestion de ce colon.

Après l'indépendance du pays en 1956, les terrains d'El Bourgi sont devenus un bien du conseil du gouvernorat de Kairouan jusqu'en 1968. A cette époque, Henchir El Bourgi accueille plus tard les sinistrés de fortes inondations causées par les orages de 1968-1969. En cette occasion, l'Etat intervient alors par le biais d'une société immobilière Hollandaise afin de reloger les sans abris.

Après cette intervention, le conseil du gouvernorat de Kairouan vend les terres El Bourgi à la municipalité du Kairouan pour un prix symbolique de 1dinar tunisien<sup>6</sup>. A partir de cette opération, Henchir El Bourgi devient un bien municipal. C'est pourquoi les noyaux d'habitat spontané autour de la zone aménagée par la municipalité s'y développent peu à peu.

En octobre 1978, les héritiers de *Ben Hafsia* réclament devant le tribunal de Sousse la rétrocession de leur propriété. Un accord de cession intervient alors entre la Municipalité de Kairouan et les héritiers *Ben Hafsia*. Cet accord, tout en confirmant la légitimité de la demande des ayants droits, stipule le partage du *Henchir* : la municipalité obtient une superficie de plus de 54 ha. Cette zone sera la base de l'évolution du quartier actuel d'El Bourgi.

L'opération de relogement des sinistrés des inondations de 1969 a été considérée comme une solution d'urgence pour les Kairouanais sinistrés. Cette opération est la traduction d'une décision qui fut prise par les autorités locales. Elle a été légitimée par l'appuration de la situation foncière de la zone. C'est dans le cadre d'un programme d'aide de la CEE pour la Tunisie qu'une société hollandaise fut chargée de construire, dans le quartier 49 maisons pour les sinistrés des inondations.

---

<sup>5</sup>Henchir : "ferme" en arabe tunisien

<sup>6</sup> Dépouillements personnels des archives de la municipalité de Kairouan, 1999-2000.

Depuis cette date, le quartier a connu une extension spatiale importante et rapide. Cette dernière est le résultat d'une croissance démographique remarquable et d'un apport migratoire soutenu. En effet, la population du quartier est passée de 1125 personnes en 1971 à près de 6000 habitants en 2000.

## **2- La mise en place du processus de régularisation du quartier**

A partir de 1983, l'intervention des pouvoirs publics dans le quartier d'El Bourgi s'explique par plusieurs facteurs dont les plus importants sont :

-Les revendications croissantes des habitants du quartier liées à la poursuite de l'exode rural.

-A Kairouan, comme dans tout le pays, les élections législatives et municipales ont enregistré la participation des partis politiques d'oppositions en Tunisie. Une participation qui a confirmé la perte de la popularité et de vote sanction à l'encontre PSD<sup>7</sup>.

A El Bourgi, le mouvement des démocrates socialistes MDS a joué un rôle important lors des élections. Il a soutenu les revendications des habitants pour l'amélioration de la situation du quartier. L'apparition d'un courant d'opposition sur la scène politique a incité l'Etat à intervenir pour contenir les tensions sociales et politiques. La politique de régularisation choisie par l'Etat était une sorte de reconnaissance de ces quartiers. C'est lors de la même année que fut créée l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine ARRU.

Nous posons ici comme hypothèse, que les revendications de la population du quartier sont la cause essentielle de l'opération de régularisation. En l'occurrence, la population du quartier apparaît comme un acteur important. Cependant, les formes de ses revendications sont passées par plusieurs étapes avant de s'élaborer sous la forme de demandes directes et claires.

La transformation du quartier, la croissance d'habitants ainsi que l'absence d'infrastructures de base justifient en grande partie l'intervention de l'Etat. Le taux élevé du chômage au sein de la population issue de l'exode rural a engendré un taux de criminalité important dans le quartier, et accentué le sentiment d'insécurité de la population. Devant cette situation, les habitants du quartier se sont organisés pour présenter à l'Etat des revendications, l'obligeant à intervenir pour réduire les tensions sociales et la violence locale.

On peut distinguer trois étapes dans les modes de revendication des citoyens. Ceux-ci passent par une première phase d'expression de simples aspirations relatives à la vie quotidienne qui

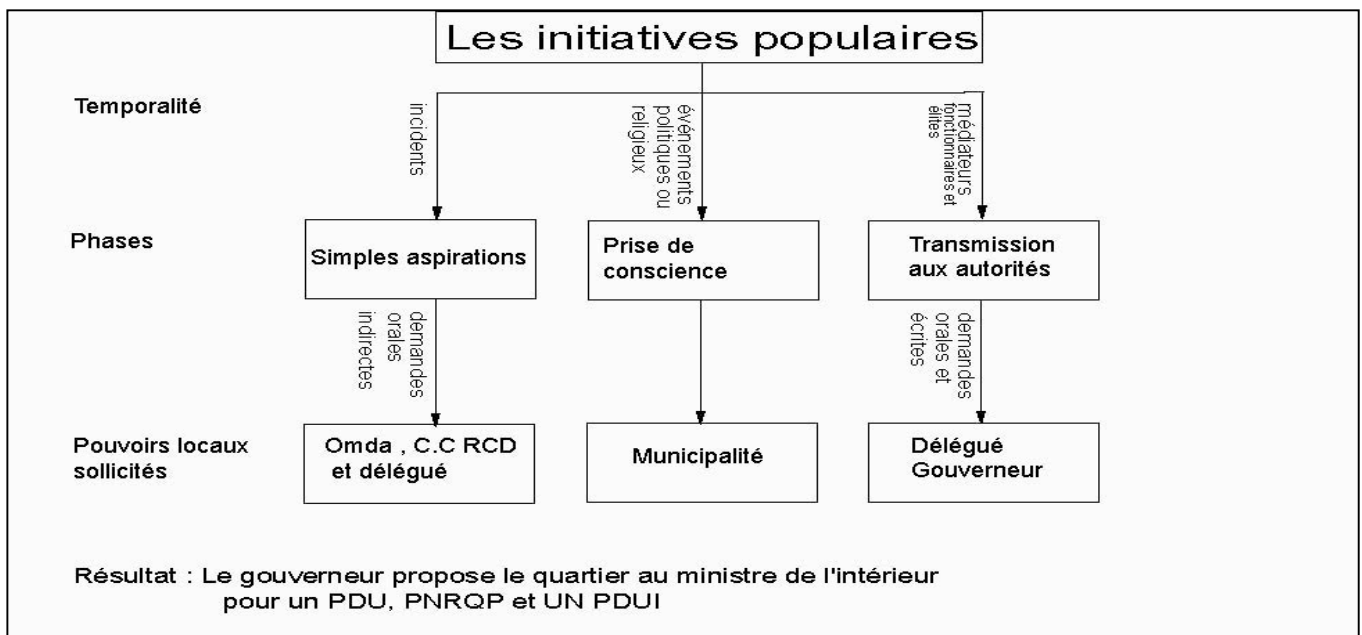
---

<sup>7</sup> Parti Destourien Socialiste, il est transformé dans le régime actuel en Rassemblement Constitutionnel Démocratique, parti au pouvoir actuellement.

apparaissent accentuées le jour où ils se trouvent en rivalité pour satisfaire un besoin: Par exemple, pendant l'été, lorsque la demande d'eau dans le quartier augmente, ou pendant l'hiver lorsque les rues sont totalement inondées. Les premières réactions de la population se manifestent par les mots tels que : "si Dieu le veut, ils penseront à nous "; " Quand Dieu nous sortira-t-il de cette situation? etc. ”.

La deuxième étape débute par une prise de conscience de leurs droits qui se traduit par la transformation des simples aspirations en demandes concrètes. Lors des réunions politiques du parti ou bien à l'occasion des élections, la population exerce spontanément une pression sur les personnalités politiques afin qu'elles transmettent les demandes aux responsables.

La dernière étape est entamée par l'entrée en scène des personnes cultivées habitant le quartier. Ces dernières sont considérées comme l'élite locale (notamment les fonctionnaires de l'Etat), qui transmettent les revendications des habitants aux autorités, en rédigeant et en envoyant des doléances écrites.



## II- Le PDUI d'El Bourgi une action urbaine diverse et plurielle d'intégration

### 1- La conception et les composantes du PDUI d'El Bourgi

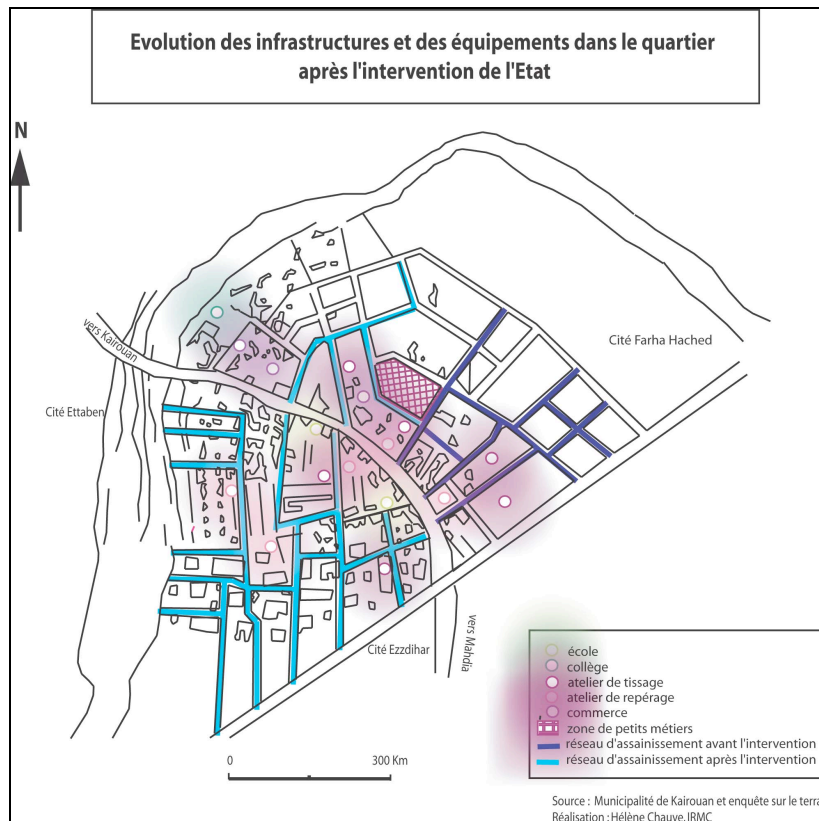
## **La conception du PDUI**

Le PDUI est un programme de développement urbain intégré, il représente une nouvelle génération de projets urbains, dont l'objectif est de contribuer à réduire la pauvreté urbaine. Il recouvre une dimension économique, avec l'objectif de créer des emplois et des activités productives permettant d'assurer des ressources permanentes pour la population. Le PDUI est fondée sur la combinaison d'activités productrices créatrices d'emplois et de composantes destinées à améliorer les conditions de vie dans le quartier El Bourgi. Ce projet a été programmé à la suite d'un PNRQP (Programme National de Réhabilitation des Quartiers Populaires) dans un but de cohérence et complémentarité. En effet, le PDUI est conçu comme étant un catalyseur, qui permet d'optimiser les programmes existants, de les compléter par une ou plusieurs interventions, en vue de favoriser l'émergence d'une dynamique de développement susceptible d'intégrer le quartier dans la ville et de rayonner sur l'ensemble de la région, par la création des activités viables et durables.

## **Les composantes du PDUI d'El Bourgi**

Le PDUI d'El Bourgi a connu deux principaux volets, le premier correspond à la création et à la consolidation des infrastructures de base, qu'elles soient liées à la production ou à l'habitat et concerne l'amélioration des conditions de vie. L'accent a été mis sur la voirie et l'assainissement étant entendu que les quartiers du projet pilote se caractérisent par un taux appréciable de branchement à l'électricité et à l'eau potable. En revanche, l'absence de voirie, outre la peine qu'elle occasionne par temps de pluie, est perçue comme un élément de déqualification et d'exclusion sociale. Et qui favorise les revendications de la population. A El Bourgi, un intérêt particulier est porté aux équipements scolaires, aux équipements intégrés de jeunes, aux équipements de santé publique, ainsi qu'aux centres de vie communautaire ou maisons de quartier.

Le deuxième volet correspond au développement des activités économiques dans le quartier. En premier lieu, le projet s'intéresse à la promotion des petites activités existantes et aide à l'installation. On a remarqué que le projet a aidé cinq promoteurs existants et l'installation de 20 promoteurs. En deuxième lieu, le PDUI a créé une zone des petits métiers de superficie de 1,5 Ha divisée en 50 lots. En troisième lieu, le projet est intéressé par l'intégration de la femme par la création ou/et la promotion des activités artisanales.



## 2-Les acteurs et leurs rôles dans l'élaboration et l'exécution du PDUI

### *a- Acteurs nationaux et internationaux:*

L'Etat est le promoteur principal du PDUI d'El Bourgi. A partir de 1991, il confie au gouverneur et au Conseil Régional de Développement de Kairouan au niveau régional et au Commissariat Général le rôle d'exécution et de suivi du programme. L'Etat a pris cette décision d'intervention et de restructuration du quartier El Bourgi, et il est appelé de ce fait à subventionner 75% du coût total du programme.

Le Bailleur de Fond International dans le cas du PDUI est L'ADF<sup>8</sup> (Agence Française de Développement). Elle a été à l'origine d'une subvention de 20% du coût global du projet.

### *b- les Acteurs locaux :*

<sup>8</sup> AFD: Agence Française de Développement

L'unité de gestion du projet se compose d'un chef de projet, d'un adjoint (Technicien supérieur en gestion) et d'une secrétaire. Le chef du projet est recruté soit par le conseil régional de développement ou par le CGDR.

L'unité du projet est intervenue, de concert avec l'ATE (Agence Tunisienne de l'Emploi), pour assurer la formation des futurs promoteurs. Concernant les activités à domicile, ce sont l'ONA (Office National de l'Artisanat) et la BTS (Banque Nationale de Solidarité) qui ont été mis à contribution, la Commune et la Direction Régionale de l'Équipement assurant la supervision de l'aménagement du lotissement destiné aux 'petits métiers'. Les citoyens du quartier ont participé, par le biais de prêts, à la réalisation des projets de réhabilitation. L'unité de gestion du projet a joué un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs du projet notamment dans l'amélioration des conditions de vie.

### **3-Interactions et enjeux des acteurs du PDUI :**

Les acteurs du PDUI peuvent être appréhendés comme un sous-système dans lequel les intervenants s'articulent suivant leurs logiques d'action. La programmation du projet a été la conséquence d'une croissance accélérée du quartier El Bourgi. En fait, la population du quartier a atteint le nombre de 6000 habitants en 1999<sup>9</sup>. La majorité de ces habitants dispose de revenus mensuels faibles et parfois très faibles (70 ménages n'ont aucun membre actif et leurs revenus ne dépassent pas 60 dinars).

La situation foncière imprécise des terrains a donné lieu à de vastes pratiques d'accaparement frauduleuses du sol. De ce fait la population rurale est venue s'installer dans le quartier en profitant de la situation foncière communale et en revendiquant comme par fait accompli son "droit à la ville".

La motivation des résidents s'explique par la recherche d'un travail régulier et le besoin de bénéficier des équipements socio-économiques de la ville. L'Etat a cédé à l'administration politique locale le rôle de suivi et de contrôle du projet. "*Face à l'ampleur de ce phénomène, l'intervention de l'Etat a revêtu différentes formes parmi lesquelles la planification urbaine a été mise à contribution comme nouveau mode de régulation des contradictions sociales.*"<sup>10</sup>

En l'occurrence, El Bourgi, comme les autres quartiers périphériques, occupe jour après jour une place importante dans la planification de l'Etat. L'Etat considère ces quartiers comme des points

---

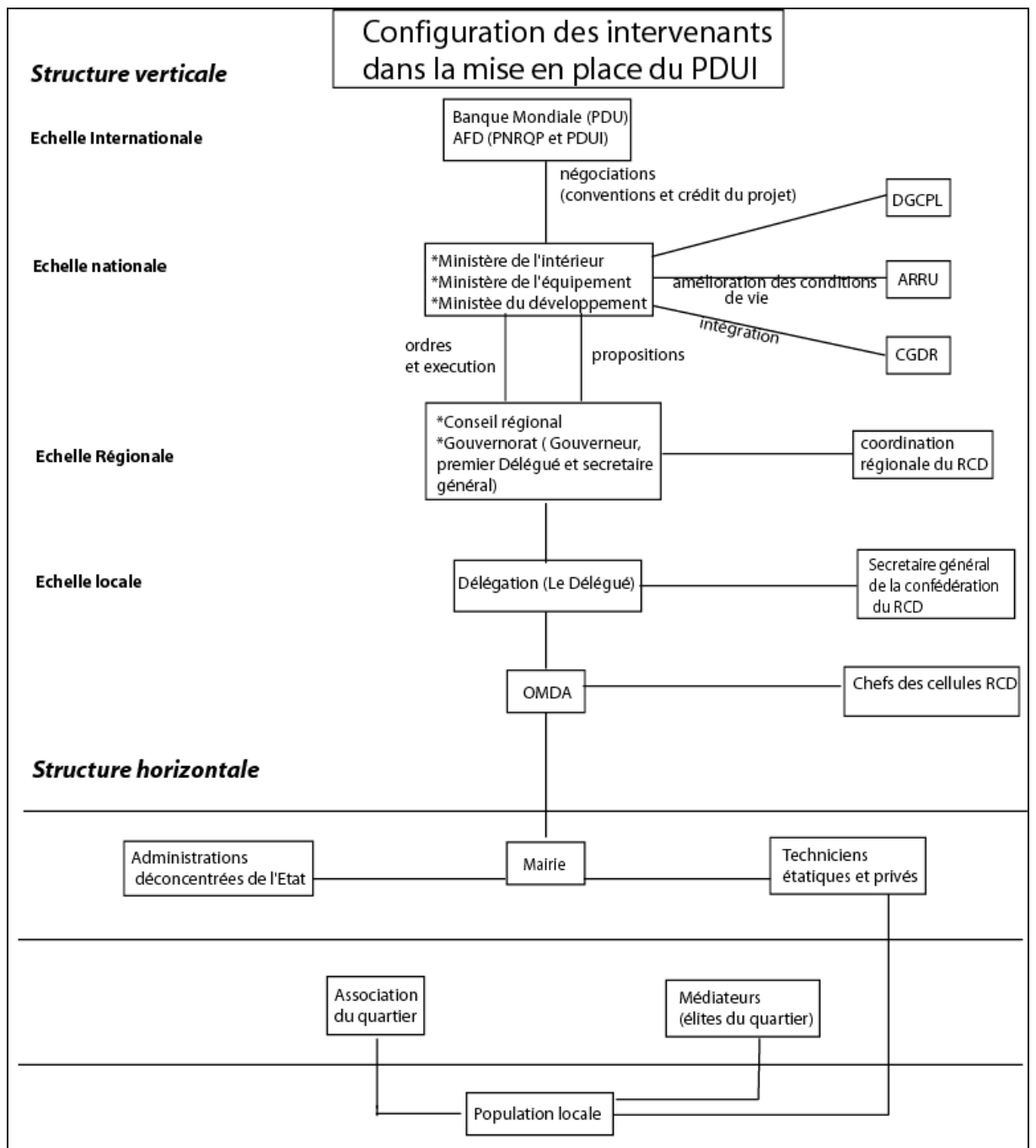
<sup>9</sup> Enquête personnelle auprès de la municipalité de Kairouan 1999-2000.

<sup>10</sup> Chabbi Morched: 'Politiques d'habitat et modèles de développement le cas de Tunis 1960-1984', in *Habitat, Etat et Société au Maghreb*, sous dir de Baduel Pierre Robert, CNRS, 1988.



noirs, qui peuvent être caractéristiques de la défaillance de sa propre politique perçue comme seule responsable du développement. Le Conseil Régional de Développement, sous la responsabilité du gouverneur, essaie d'identifier les besoins de la population du quartier. Il donne aux bureaux d'études l'ordre d'exécuter les études de faisabilité après qu'il ait assuré la coordination entre les différents opérateurs.

L'Etat, après avoir défini le processus et le mécanisme avec lesquels fonctionne le projet, joue essentiellement un rôle d'arbitre entre les différents opérateurs. En effet, l'unité de projet et le conseil du développement régional effectuent les études préliminaires à l'échelle locale, puis ils transmettent les dossiers aux ministères concernés pour leur approbation. Le pouvoir central intervient donc indirectement au niveau local à travers les différents acteurs qui le représentent officiellement (le gouverneur, le délégué, l'omda, le chef de la cellule du parti).



### III- le système de décision d'une opération de requalification urbaine : le PDUI d'El Bourgi

Notre étude focalisée sur le PDUI d'El Bourgi nous a fourni des données précises dans l'identification et la compréhension de la logique d'articulation de ses acteurs. Le système d'acteurs qui apparaît d'après l'exemple d'El Bourgi se compose, en fait, de deux structures hiérarchisées suivant l'importance et le rôle de chaque acteur dans la régularisation du quartier.

Il s'agit tout d'abord d'une première structure verticale. Elle est à l'origine du pouvoir et de la décision premier décideur puis acteur appelé à exécuter et à appliquer ces décisions. Cette structure s'étend d'un niveau spatial international (Bailleur de fond International), jusqu'à un niveau régional et local (le gouverneur) en passant par le niveau national (l'Etat).

La deuxième structure exprime l'agencement d'un autre type d'acteur, elle regroupe en fait les techniciens qui sont présents dans les différentes agences déconcentrées de l'Etat. On y trouve aussi un deuxième niveau matérialisé par la population locale. Et malgré l'absence d'une tradition participative, encore, à l'échelle du quartier El Bourgi, il convient de signaler la présence de quelques associations.

## **1-Structure verticale des acteurs**

### ***a- Niveau international de la décision***

Dans le cas de PDUI d'El Bourgi le Bailleur de fond international est l'Agence Française du Développement. Dans les autres projets urbains en Tunisie, la Banque Mondiale est l'acteur le plus important.

Il s'agit d'un acteur international ayant une action et une décision sur le local. Le rôle essentiel de l'AFD est le financement du projet. Cet acteur a insisté sur l'objectif du projet en tant que projet de développement urbain qui privilégie le développement des activités économiques, notamment les activités artisanales. Mais il ne faut pas négliger le rôle de la Banque Mondiale dans la régularisation du quartier El Bourgi par le biais d'un PNRQP (Programme National de Réhabilitation des Quartiers Populaires). En l'occurrence, El Bourgi a été intégré dans le quatrième projet urbain subventionné à 40% du total des dépenses du projet par le BM. *“ La Banque Mondiale intervient massivement, par le biais des projets urbains, sur un terrain réceptif et dynamique ce qui exclut, a priori, un échec de ces projets. La Tunisie, “Bent nas”, membre solvable, en outre bon élève du FMI, semble se plier aux desiderata de la Banque et illustrer, par ses réalisations, l'application du modèle urbain défini par cette dernière. ”*<sup>11</sup>

Malgré l'importance du Bailleur du Fond international dans les politiques urbaines en Tunisie surtout au niveau du financement des projets urbains, l'Etat tunisien joue également un rôle important en vue de défendre ses propres politiques nationales actuelles issues de la nationalisation des politiques urbaines.

---

<sup>11</sup> Miossec J M, “ La mosaïque urbaine tunisienne, entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques spontanés ; entre le local et la Banque Mondiale ”, in *l'urbain dans le Monde Arabe*, Paris, CNRS, 1999.

### ***b- Niveau national de la décision***

Il s'agit d'un acteur national dont la logique d'action est locale. Le rôle de l'Etat apparaît dans le projet du PDUI El Bourgi à travers la subvention du projet, le suivi, et le choix des stratégies.

L'Etat a pris la décision au niveau national d'intervenir dans les quartiers non réglementaires par le biais des PDUI afin d'améliorer les conditions de vie et d'animer le développement local. L'importance du rôle de l'Etat se manifeste : en premier lieu du fait que l'Etat est le premier organisateur en tant que législateur de l'urbain en Tunisie. En effet, L'Etat tunisien a essayé avec sa propre façon d'organiser l'urbanisme par la promulgation de plusieurs textes juridiques depuis 1969, date de l'élaboration du premier règlement Znaïdi, et par l'élaboration de deux codes d'urbanisme, le (CU) en 1979 et le CATU en 1994. L'Etat a joué un rôle d'initiateur par les politiques et les stratégies de développement, établies à l'échelle nationale et, de plus en plus, à l'échelle régionale<sup>12</sup>.

L'Etat dans sa stratégie pour résoudre les problèmes liés à l'urbanisation clandestine a opté pour des projets urbains tel que le PNRQP<sup>13</sup> et le PDUI dont l'exemple du quartier El Bourgi présente un cas typique.

En deuxième lieu, L'Etat est d'une part le fondateur du relais local par la promulgation des textes qui ont été en faveur de la décentralisation tel que la loi organique n°89-11 du 4 février 1989, relative aux conseils régionaux, le décret n°89-457 du 24 juillet 1995, modifiant et complétant la loi organique des communes promulguée le 14 mai 1975. “ *Les efforts de déconcentration ont été doublés de mesures visant à renforcer les structures élues (Conseil Régional, Conseil Local et Conseil Municipal). Cependant, ces structures sont loin de garantir une décentralisation réelle des processus de décision vitaux pour les populations locales, mal représentées* ”.

De ce fait, l'Etat a été aussi à l'origine de la création des associations locales. Dans le cas du quartier El Bourgi, l'Etat a favorisé la création de deux comités de quartier. Sur recommandation du chef de l'Etat, une association pour les artisans a de surcroît été installée.

### ***c- Le niveau régional du pouvoir***

Au cœur du dispositif, figure le gouvernorat et ses services animés par le secrétaire général. En fait, après plusieurs étapes, l'Etat a donné la relève aux administrations politiques régionales. De la déconcentration à la décentralisation le gouvernorat et le conseil régional ont pris en charge l'exécution et la planification des projets concernant le développement régional et local, pour définir la

---

<sup>12</sup> Lamine Ridha: "Acteurs et prérequis du développement des villes du sahel"; in colloque VTM, Tunis, 1995.

politique à suivre et les besoins : “ *les fonctions de l’Etat au niveau territorial reposent essentiellement sur le gouverneur* ”<sup>14</sup>. Le gouverneur est ainsi le représentant du président de la république, récupère le premier pouvoir à l’échelle de la région et à l’échelle du local. Grâce à ce cumul de pouvoir à la fois assise politique et assise administrative, le gouverneur est un acteur principal du système dans la mesure où d’une part il est le président du conseil régional et d’autre part où il applique et exécute les politiques et les décisions du central. “ *Celui-ci est chargé de l’administration générale du gouvernorat et du maintien de l’ordre public ; il est responsable de la mise en œuvre de la politique nationale de développement régional, il propose au gouvernement les mesures de promotion économique qu’il juge appropriées, il exerce la tutelle sur la commune (loi du 13 juin 1975. Mais, il est aussi l’exécutif et l’ordonnateur du conseil régional, depuis la réforme de 1989* ”. (Marcou, 1998)

Dans le cas du PDUI d’El Bourgi le gouverneur préside chaque mois une réunion concernant les actions du projet afin de définir la politique à suivre. Pendant cette réunion le gouverneur discute les questions concernant le seul appui à la production dans le cadre du projet PDUI durant un quart d’heure. Au cours de cette réunion, la discussion s’intéresse aux rapports du chef d’arrondissement des programmes régionaux pour ce qui concerne l’avancement financier du coordinateur du CGDR. “ *Toutefois, malgré l’importance de ses attributions, le gouverneur a peu d’autonomie par rapport au pouvoir central, il rencontre toujours des difficultés pour affirmer son autorité par rapport aux services extérieurs des ministères et enfin la circonscription du gouvernorat se révèle souvent inadaptée aux besoins de l’intervention économique* ”. (Marcou, 1998)

Le PDUI d’El Bourgi peut nous fournir une matière riche concernant l’analyse de l’autorité du gouverneur sur son territoire. En effet, ce dernier ne se présente dans la réalité que comme le catalyseur d’un système de suivi et parfois d’appui d’un projet qui a été bien orienté soit par le CGDR soit par l’administration centrale.

Le Conseil Régional principal décideur et symbole de la décentralisation est composé des élus de la région (députés et maires) et des membres du comité central du RCD. Le gouverneur est le président du conseil. Pour intervenir dans les différents secteurs d’activités, le conseil est assisté de commissions spécialisées.

La commission qui est concernée par le programme PDUI est la commission économique. Celle ci, en ce qui concerne le PDUI, est chargée des questions d’orientation générale et des choix

---

<sup>14</sup> Marcou Gérard: “ L’administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation”, in *Décentralisation et Démocratie en Tunisie* sous dir. Hafedh Ben Salah et de Gérard Marcou, FDSPT, L’Harmattan, Paris, 1998.

fondamentaux de programmes d'actions. Elle est tenue informée en ce qui concerne le suivi par le DDR son principal interlocuteur, et par les services techniques de la région.

#### ***d- Le niveau local de la décision***

##### **\*Le niveau de la délégation**

Dans le cas du quartier El Bourgi, ce niveau est sans doute celui qui se rapproche les plus des préoccupations immédiates du terrain et du déroulement de l'action quotidienne dans les quartiers. " Il participe aussi à l'exercice de la tutelle sur les communes. (Loi du 13 juin 1975, art.24et 25). Mais la loi n°94-87 du 26 juillet 1994 institue dans chaque délégation territoriale un conseil local de développement, qui est un organe de la délégation. Présidé par le délégué, il se réunit tous les trois mois et comporte plusieurs comités techniques de travail dont celui qui nous concerne : le Comité de planification et de développement qui est une structure qui regroupe à la fois les institutions techniques, la municipalité, les membres des comités de quartiers et les associations. Le chef du PDUI devrait également tenir sa place.

Le projet PDUI d'El Bourgi nous a montré la place du délégué dans le fonctionnement du système. Sur la base de 100 ménages enquêtés dans le quartier, on peut affirmer que 47% des démarches de la population convergent vers de la délégation. En l'occurrence, 14% seulement considèrent la commune, comme un pouvoir local.

##### **\*L'omda**

Les choix de l'unité de projet se font en collaboration avec les autorités locales et régionales. En fait, l'omda apparaît comme un acteur important dans la réalisation du PDUI, il présente une base de données exigée par l'unité de projet. Le rôle de l'omda se trouve consolidé avec celui du président de la cellule du RCD du quartier. Tous deux se basent sur la bonne connaissance des habitants du quartier pour orienter les techniciens dans le choix des éléments de mise en œuvre du projet PDUI.

Nous nous intéresserons, ici, de plus, au rôle de l'omda en tant que dernier segment qui constitue la structure du pouvoir. 'Au niveau du secteur, enfin, un chef de secteur (ou onde), qui est, depuis le décret du 16 mai 1989, nommé par le ministre de l'intérieur sur proposition du gouverneur, est chargé, sous l'autorité du délégué, d'apporter son concours aux différents services administratifs, judiciaires et financiers dans l'accomplissement de leur mission'.

A El Bourgi, 58% des ménages enquêtés effectuent leurs démarches auprès de l'omda, sachant qu'il dispose de ses moyens propres pour collecter les éléments d'informations, par exemple, sur la situation sociale des familles pour le compte du ministère des affaires sociales. Malgré l'importance de

l'omda, ce dernier reste un intermédiaire, sorte d'agent d'information et de transmission des doléances soit au délégué ou au président de la commune.

## **II- La dimension horizontale des acteurs**

Dans le cas du PDUI, nous pouvons la définir par le fait qu'elle subit l'action du pouvoir politique. Cette dimension se caractérise par trois niveaux dans lesquels nous distinguerons trois types d'acteurs :

### **1-Les techniciens**

Nous pouvons distinguer deux types de techniciens

#### ***a- Les techniciens privés***

Ils sont employés par les différents bureaux d'études chargés d'élaborer les études de faisabilité de projet, dans le cas de PDUI, c'est URBACONSULT<sup>15</sup>. Ces bureaux essaient de faire leurs études en fonction des orientations des autorités locales, la commune, ou le conseil régional et l'unité du projet.

Il y a aussi les architectes qui essaient d'intervenir dans le projet par le biais des plans de lotissements afin de soutenir la population du quartier. Ils ont comme rôle majeur de renforcer la situation des acquéreurs du quartier devant les commissions étatiques concernées. L'importance des techniciens se manifeste ainsi : *“ Chaque partie a besoin d'arguments techniques pour défendre la conception qu'elle se fait dans la régularisation et demande à l'architecte d'exprimer ses intérêts par des schémas apparemment neutres ”*.<sup>16</sup>

#### ***b- Les techniciens étatiques***

Ils sont issus des différents services techniques de l'Etat soit à l'échelle de la commune ou à l'échelle de la région. Ces techniciens ont appelé à soutenir l'intérêt et les orientations de l'Etat et non pas de la population.

Les principaux intervenants dans le projet PDUI, nous citons :

- La direction régionale de l'équipement et de l'habitat.

---

<sup>15</sup> URBACONSULT: Un bureau d'étude qui se charge des études d'urbanisme en Tunisie.

<sup>16</sup> Abouhane (A), “ Pouvoirs, Villes et Notabilités locales. Quand les Notables font les villes ”, URBAMA, 2000.

- Les différentes agences publiques chargées de l'acquisition des services urbains L'ONAS, la STEGet la SONEDE.

## **2-Les associations**

Il est important de dire qu'après une décision politique une catégorie de ces associations a vu le jour<sup>17</sup>. Les comités des quartiers récupèrent, jour après jour, le rôle associatif à l'échelle locale. Le PDUI nous a permis de dire que l'intervention de ces comités reste élémentaire. Ils gardent un rôle annexe à l'activité de la commune.

Une association des artisans fut fondée au sein du programme PDUI sous la recommandation de l'UNFT<sup>18</sup> mais sa participation au sein du projet reste élémentaire. Fort de cet argument, dans un pays comme la Tunisie où les traditions participatives restent encore fragiles, les associations sont encore en genèse.

## **3-La population locale**

La population locale est un pôle à partir duquel les problèmes divergent et vers lequel les politiques urbaines convergent. L'exemple d'El Bourgi nous a permis d'avoir une structure à l'intérieur de la population du quartier. Cette structure se compose de deux parties :

La première joue le rôle de médiateur. Ils sont les élites du quartier et qui sont intervenus dans les négociations en ce qui concerne les orientations du PDUI. Mais, ils ont joué seulement un rôle de transmission des aspirations populaires. Nous avons vu, trois personnes dans le cadre du projet qui ont eu une relation directe avec le chef du projet et avec le conseil municipal du quartier. Ils sont des simples fonctionnaires de l'Etat, parmi eux, nous trouvons un conseiller municipal.

La deuxième partie présente la base populaire du quartier, notamment la tranche pauvre autant sur le plan financier que sur le niveau des études. Cette partie reçoit seulement les actions de la politique en essayant d'avoir quelques démarches de contestation vers l'omda, les élites du quartier, le délégué de Kairouan-sud et parfois vers le gouverneur de la ville.

---

<sup>17</sup> La création des associations des quartiers : discours présidentiel d'inauguration pendant la conférence nationale des municipalités le 9/11/1991.

<sup>18</sup> UNFT: Union Nationale Des Femmes Tunisiennes.



## Conclusion

Toutes les analyses précédentes permettent de dégager le processus de prise de décision concernant une opération de requalification urbaine d'un quartier non-réglementaire à Kairouan. Il s'agit d'une articulation des relations complexes de pouvoir entre plusieurs protagonistes agissant d'échelles territoriales différentes avec des logiques d'action locale. Cette action s'inscrit dans un processus récursif de légitimation du politique des pouvoirs publics. En effet, c'est une opération de requalification réifiante<sup>19</sup> dans le sens où elle présente un nœud d'articulation entre le politique et le spatial. Cette opération permet aux pouvoirs publics d'inscrire dans l'espace leur légitimité en véhiculant une nouvelle image qui intègre le quartier Bourgi dans la ville de Kairouan. La mise en œuvre du PDUI constitue d'une part pour les pouvoirs publics un acte d'encadrement et de structuration de la population à la veille des échéances électorales et une réponse à un processus revendicatif de la population locale d'autre part. En effet, les initiatives de la population du quartier el Bourgi ont été le déclencheur du PDUI à Kairouan. Ils ont connu une temporalité qui va des simples aspirations à la suite d'un incident liée à la précarité des conditions de vie dans le quartier à une phase de prise de conscience pour arriver à la concrétisation de ces aspirations dans des demandes (écrites et orales) concrètes. Ces demandes sont transmises aux pouvoirs locaux institutionnels par les élites du quartier.

## Bibliographie

Abouhani A., " Pouvoirs, Villes et Notabilités locales. Quand les Notables font les villes ", URBAMA, 2000.

CATTEDRA R., *La mosquée et la cité. La reconversion symbolique du projet urbain à Casablanca (Maroc)*. 2001, Thèse de Doctorat en Géographie Urbaine, URBAMA, Université de Tours, 604 pages.

Chabbi M., 'Politiques d'habitat et modèles de développement le cas de Tunis 1960-1984', in *Habitat, Etat et Société au Maghreb*, sous dir de Baduel Pierre Robert, CNRS, 1988.

Crozier M., et Friedberg E., *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, coll, Points, 1977, 504 p.

---

<sup>19</sup> la réification ou contrôle pratique : la transformation matérielle de l'espace de l'aménagement du territoire, y compris la création des objets spatiaux y compris la création des objets spatiaux. In CATTEDRA (2001), page 13.

- Lamine Ridha: "Acteurs et prérequis du développement des villes du sahel"; in colloque VTM, Tunis, 1995.
- Marcou G., "L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation", in *Décentralisation et Démocratie en Tunisie* sous dir. Hafedh Ben Salah et de Gérard Marcou, FDSPT, L'harmattan, Paris, 1998.
- Miossec J M., " La mosaïque urbaine tunisienne, entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques spontanés ; entre le local et la Banque Mondiale ", in *l'urbain dans le Monde Arabe*, Paris, CNRS, 1999.
- SIGNOLES P., " Acteurs publics et Acteurs privés dans le développement des villes du Monde Arabe ", in *l'urbain dans le Monde Arabe*, CNRS collectifs, 1999.