
Dynamique urbaine non-réglementaire et gouvernance locale à Kairouan

Ali REBHI*

En étudiant le rapport qui existe entre la dynamique périphérique de Kairouan et sa gestion urbaine locale, nous chercherons à identifier le processus par lequel la production d'un habitat non-réglementaire peut contribuer à la régulation sociale comme à la gouvernance urbaine¹ d'une ville du Centre-Ouest tunisien dont le capital patrimonial, architectural et culturel procède d'un passé prestigieux, depuis l'an 647 de J.C., en sa qualité de première ville fondée par l'Islam au Maghreb. Kairouan qui, avec 120 000 habitants, se classe dans les villes moyennes tunisiennes, juste après, dans la hiérarchie urbaine, les plus grands centres du pays, a enregistré au cours des deux dernières décennies du XX^e siècle une croissance urbaine soutenue. Ce chef-lieu d'un gouvernorat qui regroupe onze délégations moyennement peuplées joue un rôle sociopolitique et économique important à l'échelle de sa région. Depuis la fin des années 1970 cependant, soit après l'émigration de la plupart des anciens citadins vers Tunis et à la suite d'un mouvement soutenu d'exode rural en provenance de l'arrière-pays², l'urbanisation de sa périphérie a été caractérisée par la production d'un habitat dit "spontané", autour des deux faubourgs de la médina.

Selon P. Signoles (1999, 22), l'urbanisation non-réglementaire « se caractérise par le fait qu'elle ne respecte pas les règles édictées par la législation et la réglementation en vigueur, soit qu'elle s'effectue sur des

* Doctorant en géographie, EMAM, Tours.

¹ Nous entendons par "gouvernance" l'ensemble des processus et des institutions qui participent à la gestion politique d'une société, y compris le gouvernement local, et par "régulation" « une opération à têtes multiples qui renouvelle, détruit ou crée le lien social » (J.-D. Reynaud, 1993, VII).

² Voir, à ce sujet, l'enquête socio-économique de A. Taktak, in, Taktak A., 1971, *Étude socio-démographique de la ville sainte (Kairouan)*, Car de DEA, FSHS Tunis, 84 p.

terres dont l'usage est interdit à la construction, soit que, se produisant dans des zones où l'urbanisation est autorisée, elle ne respecte pas les règlements de lotissements et/ou les règlements de construction ». L'étude de la production urbaine, qui s'inscrit ici dans la problématique "centre-périphérie", se caractérise également, à Kairouan, par des relations traditionnellement conflictuelles entre les citadins (*beldi*)³ et les ruraux originaires du pays des Jlass (*jlassi ou riffi*)⁴. Les Jlass constituaient autrefois une confédération tribale dont les principales fractions se répartissaient au nord et au sud de la ville. Pasteurs semi-nomades et guerriers, ils avaient résisté farouchement à la centralisation beylicale et constituèrent, en 1881, un foyer de forte opposition à l'occupation militaire française. Un siècle plus tard, la persistance, dans les représentations, de l'opposition entre ces deux groupes sociaux que sont les citadins et les ruraux, a engendré une ségrégation socio-spatiale entre *beldi* et *jlassi*, inscrite dans vingt-et-un quartiers spontanés sur les vingt-six recensés par les services de l'Urbanisme dépendant de la municipalité⁵.

Notre approche consiste donc à analyser la production de l'espace en tant qu'objet et événement reflétant des situations complexes de conflits et de compromis entre les habitants des quartiers non-réglementaires⁶ (et "sous-intégrés") d'une part, et les superstructures (État, collectivités locales et bailleurs de fonds), d'autre part. Cette dynamique de l'urbanisation spontanée s'est développée en effet dans un contexte politique (national et international) visant l'intégration des quartiers non-réglementaires, l'État ayant opté pour une politique de réhabilitation basée sur un urbanisme de projet au lieu d'une politique de démolition⁷ (O. Legros, 2003). Nous nous interrogeons aussi, dans le cadre de notre

³ Pour une réflexion critique sur la notion de citoyenneté, on se reportera aux contributions qui figurent dans l'ouvrage dirigé par M. Lussault et P. Signoles, 1996.

⁴ Voir, notamment : J. Despois, 1955 ; et J. Ganiage, 1959.

⁵ Ce découpage a été élaboré par la Direction de l'Urbanisme de la municipalité en 2000. Nous avons trouvé des fiches d'identification dans les archives de ce service municipal, qui décrivent et classifient ces quartiers. Cette identification a été effectuée à la demande du maire sortant qui a ainsi voulu inscrire la question de l'équipement des quartiers non-réglementaires sur l'agenda de sa campagne électorale.

⁶ J'emploie indistinctement les expressions de "secteurs d'urbanisation spontanée" ou de "quartiers irréguliers" pour désigner les quartiers non-réglementaires. Quant au terme de "quartier", il sert, dans ce travail, à dénommer une portion d'espace urbain comprise entre l'îlot et l'agglomération, sans que lui soit attribuée une signification sociologique particulière. Pour une critique de la notion de quartier, cf. M. Lussault, 1993.

⁷ Parmi l'ensemble des études portant sur les politiques urbaines, je retiendrai notamment : J. Métral et G. Mutin (dir.), 1984 ; N. Haumont et A. Marié (dir.), 1985 ; P. Signoles, G. El Kadi, R. Sidi Boumedine (dir.), 1999.

recherche doctorale⁸, sur la façon dont l'État a finalement accepté l'urbanisation spontanée autour de Kairouan. S'agit-il d'une réponse aux mobilisations collectives par lesquelles la population de ces quartiers a su revendiquer son droit à la ville ? Ou est-ce plutôt les exigences des bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale et FMI) qui ont réorienté la politique urbaine ?

1. L'histoire d'une croissance urbaine non maîtrisée

L'analyse spatiale de l'urbanisation non-réglementaire ne peut ignorer les repères historiques; de fait, pour parler de Kairouan aujourd'hui, il convient de tenir compte d'un héritage patrimonial important⁹, sa morphologie ayant connu des mutations depuis sa fondation par les Arabes en l'an 57 de l'Hégire¹⁰. Le premier noyau urbain, structuré autour d'activités artisanales et commerciales, joua longtemps un rôle de "souk" pour la population de l'arrière-pays, et, jusqu'au protectorat français (1881), la ville se limitait à l'espace *intra-muros* et à ses deux faubourgs, Jeblija et Gueblija. Peu après leur installation, les Français décidèrent de construire leur propre quartier, au sud de la médina. Cette nouvelle entité spatiale, dénommée "quartier européen", ayant pris pour centre la gare ferroviaire construite en 1898, eut une fonction administrative pendant toute la période coloniale, laquelle perdura après l'indépendance de la Tunisie en 1956. Cependant, un phénomène non maîtrisé, l'achat massif de terrains – essentiellement par les Jlass issus de l'exode rural qui suivit la crise des campagnes entourant Kairouan¹¹ – entraîna, au début des années 1970, une extension urbaine orientée, en priorité, à l'ouest et au sud-ouest du centre-ville, après la construction d'une digue de protection contre les inondations de 1969, laquelle a

⁸ *Pouvoirs locaux et politiques urbaines à Kairouan*, thèse de doctorat en géographie préparée à l'Université de Tours, sous la direction de Pierre Signoles (en cours, 2007).

⁹ Lussault, M. (1997, 39), dans sa thèse sur la ville de Tours, a justifié le retour aux références historiques dans l'analyse urbaine pour deux raisons : en premier lieu parce que la ville est incontestablement un objet historique, et en second lieu par le fait que l'historicité fonde la légitimité de l'image. C'est pourquoi il est nécessaire de présenter les principaux supports territoriaux de ces susdites références.

¹⁰ Sur ce sujet, se référer à l'étude de M. Kerrou (1995) qui retrace l'évolution urbaine de Kairouan depuis sa fondation en 647.

¹¹ Trabelsi, M. (1976, p.151) a montré que la ville de Kairouan a accueilli, entre 1966 et 1971, 11.275 migrants dont seulement quelques dizaines originaires des petits centres urbains de la plaine kairouanaise. Ces flux d'exode rural se sont brutalement accentués lors des inondations de septembre-octobre 1969 qui ont sérieusement dévasté la région de Kairouan. A leur suite, une digue ceinturant presque entièrement la ville a été construite pour éviter que des dégâts comparables puissent se reproduire.

toutefois laissé presque sans protection la zone Est. À la suite de ce mécanisme d'appropriation foncière, de très nombreuses opérations de construction d'habitat non-réglementaire ont été entreprises, qui se sont traduites par des regroupements d'habitat tout au long des voies de communications qui relient la ville à son arrière-pays. Il s'agit d'un ensemble de quartiers formant des sortes d'agglomérations routières, tels que Dar El-Amen et Bouhaha (sur la RN2 reliant Kairouan à Tunis), Bourgi (sur la MC87 reliant Kairouan à Mahdia), Menchia qui s'allonge sur la route de Haffouz (entre la RN12 reliant Kairouan à Haffouz et la MC99 reliant Kairouan à Oueslatia) ou encore Mansoura (situé sur la RN2 reliant Kairouan à Gabès). Les conséquences de cette double dynamique foncière et immobilière non-réglementaire sont aussi bien économiques que politiques, dans la mesure où elle produit un espace urbain sous-équipé, caractérisé par la prédominance de constructions irrégulières et de quartiers mal intégrés à la ville-centre. (fig. 1).

Figure 1 : Localisation des quartiers non-réglementaire à Kairouan



Source : Réalisation Ali Rebhi et Meher Ben Abdallah 2006.

Tableau n° 1 : Kairouan. Evolution des surfaces urbanisées (1930-2000)

Périodes	Superficie des zones d'extension en hectares
Jusqu'en 1930	85
1930-1956	150
1956-1975	150
1975-1985	550
1985-2000	850

Source : *SCET Tunisie*.

Apparu sous forme d'habitat en dur autour de la médina et de ses faubourgs au début des années 1970, l'habitat non-réglementaire de Kairouan connaît un essor rapide durant la décennie suivante (tab. 1), quand, à la suite de plusieurs années de sécheresse, la situation économique des campagnes kairouanaises se dégradent à un point tel que l'exode rural retrouve une forte intensité. Ce mouvement concerne en priorité la population active locale, notamment les jeunes et les ouvriers¹². L'ancien noyau urbain, résidentiel, offre en effet à la majorité des actifs vivant dans les quartiers d'habitat non-réglementaire des emplois relevant du "tertiaire de survie" et de l'économie informelle¹³. Ainsi, dans les années 1980, la part de la filière non-réglementaire dans la production de l'habitat est évaluée à 77 %, alors que la contribution de cette même filière à l'urbanisation de Tunis ne dépasse pas 44 %¹⁴. Les premières "poches" d'habitat spontané, localisées à l'ouest et au sud-ouest, sont aussi les plus importantes : en 1985, Menchia, Ali Bey et Bourgi (Ettaben) comptent respectivement 14 000, 4 000 et 3 500 habitants. Leur croissance se poursuit à un rythme soutenu les années suivantes, de sorte que ces poches se transforment en vastes quartiers, tel Menchia qui abrite 40 000 habitants en 2004. (tab. 2).

¹² Ces migrants proviennent essentiellement des délégations de Hajeb El Ayoun, Queslatia, Nasralla'h et de Haffouz (Trabelsi, 1976, 151).

¹³ Sebag, Paul (1960, 34) a montré, dans ses différents travaux consacrés aux "gourbivilles" de Tunis, que la plupart des chefs de ménages des quartiers non-réglementaires étaient sans emploi stable. Ils étaient dispersés en tant qu'ouvriers dans les chantiers de construction, ou travaillaient de façon plus ou moins épisodique comme gardiens, femmes de ménages ou lavandières.

¹⁴ Abdelkafi, Jellal Ben Bechr, Fatma et Binous, Jamila ont mesuré l'évolution de la contribution de la filière illégale dans la production de l'habitat à Tunis, 1985.

Figure 2 : La croissance urbaine de Kairouan (1881-1996)



Source : Réalisation Ali Rebhi et Meher Ben Abdallah 2006.

Tableau n° 2 : Politiques publiques et quartiers d'habitat non-réglementaires à Kairouan en 2002

Quartiers	Nombre d'habitants	Superficie/ha	Régularisation
Menchia	40 000	120	oui
Bourgi	8 000	25	oui
Zitoun El-Hamami	2 000	5	PNRQP ¹⁵ (en cours)
Ali Bey	4 500	3	PNRQP
Terre de Jerfel	500	2,5	non
Methenine	2 000	7	non
Terre de Kerkoud	1 000	2	non
Terre Mefteh	500	1,5	Régularisé (projet municipal)
Terre Ali Ben Saad	1 000	1	non
Bouhaha	5 000	4	PNRQP
Terre El-Klifi	6 000	3	non
Terre El-Hamedi	1 500	2	non
Terre Boucheltita	1 200	3	non
Terre El-Ouestia	1 000	1,5	non
Terre Blili	2 500	5	non
Jardins familiaux	1 300	12	non
Quartiers Siouri	1 500	3	non

Source : *Municipalité de Kairouan, mars 2002.*

2. Les modalités formelles et informelles de production d'un habitat non-réglementaire

Nos observations à l'échelle des quartiers Menchia et Bourgi permettent de dégager certaines stratégies d'appropriation foncière suivies par les mal-lotis. Ces derniers arrivent à se procurer des terrains pour y construire selon deux modalités principales : par le biais des opérations d'acquisition de terrains ou/et par celui des lotisseurs

¹⁵ P.N.R.Q.P. : Programmes nationaux de réhabilitation des quartiers populaires.

clandestins. Les néo-citadins de Menchia et de Bourgi ont le plus souvent sollicité un cercle de proches (parents, ressortissants de la même région, amis, voisins, etc.) pour pouvoir accéder au foncier. Le quartier Menchia, par exemple, a connu plusieurs moments de lotissements clandestins et d'acquisitions de terrain. Dans la plupart des cas, le propriétaire du terrain, un *beldi*, choisit une personne connue parmi les *Jlassi* pour jouer le rôle d'intermédiaire entre lui et les acheteurs potentiels. Il lui confie la tâche de trouver des clients désireux de s'installer à proximité de la "ville sainte". En même temps, le propriétaire offre gratuitement un lot à l'intermédiaire, cette motivation étant suffisante pour que ce dernier fasse la publicité nécessaire auprès de ses proches et [d'] amis. Mohamed décrit ainsi sa propre expérience :

« Je suis un Jlassi originaire de la délégation de Oueslatia. J'habite dans le quartier Menchia depuis 1982 et je suis marié et père de cinq enfants. Je travaillais dans le commerce en Libye avant de rentrer au pays en 1981, avec un peu d'argent. J'ai rencontré mon cousin qui habite à Menchia jusqu'à aujourd'hui et il m'a proposé un terrain pour construire une maison à Kairouan. Il a insisté tout en sachant que je ne disposais pas de la somme d'argent nécessaire. Il me conduisit à un Hadj, entouré par le 'omda et par un notaire, qui accepta que je paye la moitié du prix du lot que j'avais choisi. Il me proposa même de payer le reste par tranches, après mon installation dans le quartier. Ce comportement du Hadj m'a incité à faire venir mon petit frère et mes deux beaux-frères qui sont venus habiter à côté de moi ¹⁶ ».

Ces propriétaires-lotisseurs suivent donc leurs propres stratégies en matière de commercialisation des terrains, mais ils recherchent simultanément des garanties, en offrant des terrains à la municipalité pour qu'elle y construise une école et/ou un dispensaire, mais aussi aux responsables du parti au pouvoir¹⁷. D'après nos enquêtes de terrain, c'est selon ces modalités, répétées presque systématiquement, que la plupart des quartiers non-réglementaires de Kairouan ont été produits. Il en résulte généralement une appropriation de l'espace qui exprime l'ordre familial et tribal, construit sur les liens de parenté et d'alliance. C'est pourquoi le quartier Menchia est divisé en *houmat*, chaque *houmat* portant le nom d'un segment de la tribu des Jlass (tab. 3).

Ce mode d'organisation socio-spatiale tend d'ailleurs à gagner toute la ville de Kairouan, au fur et à mesure que la domination des Jlass s'est

¹⁶ Entretien effectué dans un café, à Kairouan, en mai 2004.

¹⁷ Le Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD) a succédé, en 1987, au Parti Socialiste Destourien (PSD), lequel fut fondé par Bourguiba le 2 mars 1934.

étendue dans la plupart des quartiers périphériques et même au centre-ville, notamment à la suite d'un départ massif des grandes familles kairouanaïses vers le Sahel (à Monastir) et la capitale ou ses banlieues (à Hammam Lif).

Tableau n° 31 : Répartition des habitants du quartier Menchia suivant leur origine

<i>Houmat</i>	Délégation d'origine	Segment (<i>barda'â</i>) de la tribu des Jlass
Dwaouda'a	Sidi Amor Bouhajla	Ouled Idîr
Swalhîa	Alâa	Sendessen
Hadada	Alâa	Sendessen
Amamria	Sbikha	Ouled Khlifa
Gwazine	Oueslatia	Koub

Source : *Enquête de l'auteur, mars 2003.*

3. Intégration politique et reconnaissance de l'habitat non-réglementaire

À Kairouan, comme à Tunis, l'intégration sociopolitique des habitants a constitué l'un des objectifs prioritaires des programmes de réhabilitation des quartiers non-réglementaires ; à Kairouan, ils ont ciblé les deux principaux quartiers de ce type, à savoir Menchia et Bourgi. Ce n'est toutefois qu'à la fin de la décennie 1970 que l'option fut prise, en Tunisie, en faveur d'une politique, et ce à la suite des émeutes du 26 janvier 1978 à Tunis¹⁸. Après ces événements, dont les habitants des quartiers non-réglementaires furent accusés d'être les responsables, la Banque mondiale exerça des pressions sur la Tunisie afin qu'elle change de politique envers ce type de quartiers. De fait, dès 1981, un organisme public (ARRU¹⁹) fut créé pour jouer le rôle de maître d'ouvrage délégué auprès des municipalités. Entre 1982 et 1995, les autorités tunisiennes lancèrent, avec l'aide de la Banque mondiale, quatre projets de

¹⁸ Les émeutes de janvier 1978 sont l'aboutissement d'une crise politique aiguë qui opposa l'État-Parti à l'UGTT, le syndicat des travailleurs. La grève générale tourna à l'émeute. L'intervention de la police entraîna la mort de plusieurs dizaines de manifestants et l'arrestation des leaders de l'UGTT qui furent traduits en justice et condamnés à de lourdes peines de prison (M. Chabbi, 1999, 187).

¹⁹ Agence de Rénovation et de Réhabilitation Urbaine (ARRU), c'est une entreprise publique créée par la Loi n°81-69 du 1^{er} août 1981. Elle est chargée de l'exécution de la politique de l'État dans les domaines de la réhabilitation et de la rénovation urbaine, sous la tutelle du ministère de l'Équipement et de l'Habitat, pour le compte de l'État et des collectivités publiques locales, principalement les communes.

développement urbain (PDU)²⁰. Lors de leur mise en œuvre, rares ont été les opérations de destruction : nous n'avons pu relever qu'entre trois à cinq cas de démolitions dans les quartiers non-réglementaires, effectuées au cours des deux dernières décennies. La politique dite "du bulldozer", qui fut pendant des années la seule appliquée aux "gourbivilles" de Tunis et de Sfax²¹, aurait été abandonnée à Kairouan dès les années 1970.

Pour autant, la tolérance étatique envers ce type d'habitat, qui représente à nos yeux une étape supplémentaire vers sa régularisation, a pris différentes voies : reconnaissance du droit au logement affirmée dans les discours officiels ; intégration aux documents d'urbanisme ; intégration physique à la ville moderne grâce aux travaux de viabilisation et d'équipement engagés dans lesdits quartiers. En outre, un nouveau découpage administratif et politique a vu le jour en 1990 qui a permis d'intégrer les quartiers d'habitat non-réglementaire à la ville réglementaire. Sur le plan administratif, la ville est composée de deux délégations (Kairouan-Nord et Kairouan-Sud), chacune d'entre elles étant divisée en *immadat*-s : on en compte neuf à Kairouan-ville. Mais c'est sur le plan politique qu'un gros effort a été entrepris pour encadrer les populations des quartiers non-réglementaires : celles-ci, en effet, constituaient l'une des cibles privilégiées des partis d'opposition – du moins tant que ces partis ont pu mener un certain travail de terrain²². Pour leur « couper l'herbe sous le pied », les autorités politiques régionales ont aidé le Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD), le parti politique au pouvoir, à y renforcer son encadrement en multipliant la création de cellules partisans. Celles-ci sont autant de lieux de rassemblements, de mobilisations politiques et sociales de la population du quartier²³. La ville est actuellement dotée d'une section de

²⁰ Il s'agit de trois générations de PDU, les 2^e, 3^e, 4^e, définis et mis en œuvre au cours des années 1980 avec l'assistance technique des bailleurs de fonds extérieurs, en particulier la Banque mondiale. Ces projets ont visé à intégrer les quartiers spontanés et à y améliorer les conditions de vie des habitants, principalement par la régularisation de leur situation foncière et de leur statut urbanistique.

²¹ À l'image de ceux du Borgel et de l'esplanade Gambetta, à Tunis, rasés par les pouvoirs publics, suite au décret du 16 mars 1957 autorisant la démolition des *gourbivilles* (P. Sebag, 1998). D'autres encore ont fait l'objet de démolitions partielles comme Jebel Lahmar (60 hectares rasés en 1962 et 44 hectares en 1980) et Borj Ali Raïs (25 hectares rasés en 1962 et 7,8 hectares supplémentaires en 1970), selon J. Abelkafi (1987, 279).

²² Kairouan, A les mouvements politiques les plus actifs dans les quartiers populaires non-réglementaires furent le MDS (Mouvement des Démocrates Socialistes), reconnu comme parti politique le 17 décembre 1983, et le mouvement islamiste Ennahda (la « Renaissance »), dont l'existence légale fut de très courte durée (1987-1989).

²³ Sur ce sujet du contrôle de l'action publique et de l'espace local, on se reportera à O. Feneyrol, 2000.

coordination du RCD, qui assure le contact entre les structures du Parti, au sein du gouvernorat, et le bureau politique du Parti, à l'échelle nationale. Au niveau des délégations, le RCD est représenté par deux confédérations qui sont gérées par un conseil de confédération présidé par un secrétaire général élu à l'intérieur du conseil, ce dernier étant élu par les membres des cellules. On peut alors considérer que l'Etat a véritablement « reconnu » les quartiers de Menchia et de Bourgi à partir du moment où, en 1983, il y a nommé des '*omda*, ses représentants politiques à l'échelle de l'*immada*, et que le RCD a y constitué de nouvelles cellules. '*Immadat*-s et cellules, les deux structures politico-administratives du système politique bicéphale tunisien, constituent les principaux acteurs « gouvernementaux » dans ces quartiers (tab. 4). D'une part, elles sont les premières à pouvoir mobiliser la population à l'occasion d'un événement politique. D'autre part, elles reçoivent et transmettent les demandes des habitants de ces quartiers, exprimées notamment dans le cadre des projets de réhabilitation urbaine mis en œuvre en application d'une politique urbaine nationale.

Tableau n° 4 : Les cellules du RCD dans le quartier Bourgi de Kairouan

Nom des cellules	Nombre d'adhérents en 2004
Farhat Hached	202
Mustapha Hammami	200
Mohamed Bou Doukhan	200
Ettaben	203
El-Ezdihar	200

Source : Section de coordination du RCD à Kairouan, 2004.

4. L'urbanisme de projet à l'œuvre : vers une restructuration du champ politique local

Le 4^{ème} PDU a accordé une place à Kairouan en sélectionnant le quartier Menchia (1983) pour une première opération de développement urbain. Par la suite, la deuxième génération de projets, appelés Programmes Nationaux de Réhabilitation des Quartiers Populaires (PNRQP), a concerné les quartiers de Bourgi (1992), Ali Bey (1997), Bouhaha (2000) et Menchia (2003). Entre 1993 et 1999, Bourgi a encore bénéficié d'un autre type de projets, celui des Programmes de Développement Urbain Intégré (PDUI). L'exemple de Menchia, qui a fait l'objet d'un fort investissement durant deux décennies, met en relief

l'idée que ces projets ont été conçus comme une réponse de l'État aux initiatives populaires d'une part, et comme un moyen de gouvernement et de légitimation politique d'autre part. Nous émettons l'hypothèse que les revendications exprimées par les habitants du quartier ont bien été à l'origine des opérations de régularisation. En l'occurrence, la population apparaît comme un acteur déterminant. Cependant, ses revendications sont passées par plusieurs étapes avant de parvenir à être formulées de façon directe et claire.

La transformation du quartier, sa croissance, ainsi que l'absence d'infrastructures de base auraient justifié, à elles seules, l'intervention de l'État. Mais le taux élevé du chômage au sein d'une population issue de l'exode rural a sans doute contribué à créer – ou à renforcer – l'image d'un quartier qui serait source d'insécurité, comme le prouverait un "taux de criminalité" élevé²⁴. Face à cela, les habitants du quartier se sont organisés pour présenter à l'État des revendications, l'obligeant à intervenir pour réduire les tensions sociales et les actes de violence qui en découlent.

On peut distinguer trois moments dans les modes de revendication des citoyens. Dans un premier temps, on peut constater que de simples aspirations relatives à la vie quotidienne acquièrent la dimension de conflits plus sérieux le jour où les habitants du quartier se trouvent en rivalité pour satisfaire un besoin : par exemple, pendant l'été, lorsque la demande d'eau augmente ou, pendant l'hiver, lorsque les rues sont entièrement inondées. Les premières réactions se manifestent par des remarques telles que : « Si Dieu le veut, ils penseront à nous ! » ; « Quand Dieu nous sortira-t-il de cette situation ? », etc. Vient ensuite la prise de conscience, par les habitants, de leurs droits ; elle se traduit en demandes concrètes. Lors des réunions politiques du Parti ou bien à l'occasion d'élections, la population exerce une pression sur les personnalités politiques, afin que celles-ci transmettent leurs doléances aux responsables. C'est alors qu'entre en scène l'élite locale (notamment les fonctionnaires de l'État), voire toute personne cultivée habitant le quartier, qui transmet les revendications des habitants aux autorités, en rédigeant et en envoyant des doléances écrites. Face à ces démarches populaires, les pouvoirs publics cherchent à contrôler la situation en investissant dans les projets de réhabilitation et en mobilisant leurs partenaires (*'omda* et chefs de cellules du RCD), pour en faire la

²⁴ Nous ne disposons pas de statistiques précises sur ce sujet mais, d'après nos enquêtes et nos fréquentations à Kairouan, Menchia et Bourgi ont effectivement la réputation d'être des quartiers très dangereux, considérés comme des foyers de criminalité, à l'échelle de cette ville.

publicité : le ‘*omda* représente l’État à l’échelle du quartier ; quant aux chefs de cellules du RCD, ils jouent un rôle, à la fois, au sein de la population du quartier et entre cette population et les autorités politiques. À Menchia, les chefs des cellules sont d’abord des personnes connues, comme nous l’a expliqué un habitant du quartier :

« Je suis un ancien habitant du quartier, j’étais là quand il n’existait qu’une seule cellule. Le chef de cellule appartient à la famille Seboui. Il s’agit d’une grande famille jlassi originaire de la région de l’Alaâ. Il est installé depuis la création du quartier au début des années 1980. Cette personne se distingue par ses bonnes relations avec le délégué, le gouverneur et la plupart des responsables des administrations dans la ville. Il est très connu des habitants du quartier. En effet, il assure le contact entre les autorités administratives et politiques d’une part, et la population du quartier d’autre part. Il fait des interventions pour avoir quelques équipements ou pour avoir des aides sociales, etc. »²⁵

En ce qui concerne les projets de réhabilitation à Menchia, ce personnage a joué un rôle d’animateur : il dit lui-même qu’il est à l’origine de ces interventions. Pour tous les projets mis en place à Menchia, il a participé au choix des bénéficiaires de micro-crédits initiés dans le contexte de réhabilitation du quartier. Un chef de cellule est donc un protagoniste essentiel du processus de légitimation de l’État, à l’échelle du quartier. C’est la raison pour laquelle les autorités politiques ont décidé de créer six nouvelles cellules à Menchia entre 1990 et 2004. C’est de cette façon que l’État a essayé de répondre à l’urbanisation non-réglementaire : il a renforcé ses instruments de contrôle et de légitimité à l’échelle de ces quartiers. Il s’est agi pour lui de densifier les instances de gouvernement local par une mise à jour du découpage politico-administratif, qui tient compte de la dynamique territoriale effective, sans se préoccuper outre mesure du statut de ces territoires en regard de la « norme ».

Tableau n° 5 : Les cellules du RCD au quartier Menchia à Kairouan

Nom de la cellule	Nombre d’adhérents en 2004
Menchia	406
Zitoun El-Hamami	211
Habib Thameur	300
Ettahaouel	282
El Nour	319
7-Novembre	303
Ali Zouaoui	325

Source : Section de coordination du RCD à Kairouan, 2004.

²⁵ Entretien effectué à son domicile, mai 2004.

Les intermédiaires (*omda*, chef de cellule ou notable) occupent donc une place centrale dans le processus de légitimation sociopolitique qui accompagne la mise en œuvre des projets de réhabilitation. En effet, ils assurent la médiatisation de ces projets à l'échelle de leurs quartiers. À Menchia comme à Bourgi, l'équipement en eau potable s'est ainsi rapidement diffusé grâce aux interventions et aux actions de ces acteurs du système politique. Toutefois, ces projets assurent aussi l'articulation entre les habitants et l'Etat central, dans la mesure où ils constituent une réponse de l'État aux revendications des habitants (Sautter, 1978, 504). En effet, leur mise en œuvre a déclenché un processus de légitimation dont cherche à tirer profit chaque acteur présumé du projet²⁶. Le délégué essaie ainsi de se situer au cœur du processus d'équipement. Pour ce faire, il demande au *omda* et au chef de la cellule de « passer » l'information ; puis il rend visite aux habitants du quartier dès que le projet est mis en œuvre. À cette occasion, il prononce un discours qui véhicule une image forte du régime et notamment du chef de l'État. De même, le *omda* et le chef de la cellule essaient, chacun à sa manière, de s'approprier les réalisations du projet en parlant quotidiennement aux habitants et en se présentant comme des personnes tenant leurs engagements. Ces intermédiaires jouent leurs propres jeux sans oublier, bien évidemment, d'attribuer l'origine de ces projets au chef de l'État (O. Legros, 2003).

Conclusion

Manifestement, la ville de Kairouan a connu une urbanisation non-réglementaire soutenue au cours des deux dernières décennies. Les pouvoirs publics ont toléré cette urbanisation en suivant une stratégie de laisser-faire. En effet, l'État s'est attaché, après la crise de 1978, à éviter les affrontements directs avec les habitants des quartiers d'habitat non-réglementaire. Pour ce faire, il a essayé d'absorber les tensions sociales découlant par exemple de la pénurie des services urbains en amplifiant les structures et les instruments de contrôle et de régulation politique à l'échelle locale. Il s'est agi pour lui, d'une part, de mettre à jour le découpage administratif en tenant compte de l'accélération de l'urbanisation et de l'émergence des nouveaux quartiers « irréguliers », et, d'autre part, d'exécuter et de médiatiser un certain nombre de projets de réhabilitation urbaine. La mise en œuvre de ces projets a valorisé, à la

²⁶ Dans ce contexte, Michel Lussault (1996, 228) parle de la performativité directe de l'acteur. Ce même terme a été utilisé par Olivier Legros (2003, 211) pour montrer l'implication des acteurs des projets urbains mis en place à Dakar et à Tunis.

fois, ces actions en tant qu'instruments de légitimité à l'échelle de ces quartiers, et le rôle des acteurs locaux en tant que protagonistes de la gouvernance locale.

Bibliographie

Abdelkafi, Jellal, Ben Bechr, Fatma et Binous, Jamila, *Tunis*, Tunis, Sud Éditions, 1985, 153 p.

Arru, *La réhabilitation au cours du VI^e Plan, évaluation des besoins, des priorités et des capacités de financement et de réalisation*, Tunis, 35 p., annexes, 1983.

Arru, *Évaluation rétrospective du troisième projet de développement urbain*. Note de synthèse, Tunis, 1997, 10 p., annexes.

Arru, *Évaluation de la 1^{ère} génération du programme national de réhabilitation des quartiers populaire, Rapport final*, Tunis, 2004, 93 p., annexes.

Banque Mondiale, 1995, *Rapport d'achèvement du 3^e Projet de développement urbain de la République tunisienne, 29 septembre 1995*, 2-10.

Chabbi, Morched, « La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie : de l'intégration à la régulation sociale », in P. Signoles, G. El Kadi, Rachid Sidi Boumedine (dir.), *L'Urbain dans le Monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*. Paris, CNRS Éditions, 1999, pp. 188-200.

Despois, Jean, *La Tunisie orientale. Sahel et Basse steppe. Étude géographique*, Paris, PUF, 1955, 482 p.

Despois, Jean, *La Tunisie : ses régions*, Paris, Armand Colin, 1961, 221 p.

Dirasset, *Programme national de réhabilitation des quartiers populaires*, Tunis, Ministère de l'Équipement et de l'Habitat, 1992, 214 p.

Feneyrol, Olivier, 2004, « Pouvoir local sur le local en Tunisie : les agents du Parti entre État et territoires », in Abdelhamid Henia (dir.), *Être notable au Maghreb. Dynamique des configurations notabiliaires*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2006.

Ganiage, Jean, 1959, *Les origines du Protectorat français en Tunisie*, Paris, PUF, 776 p. (2^e éd., Tunis, MTE, 1954).

Haumont, Nicole et Marié, Alain (dir.), *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement*, Paris, L'Harmattan (coll. Villes et Entreprises), 2 vol, 1985.

Jedidi, Sonia, « Tunisie : le gouvernement face aux islamistes », *Hérodote*, n° 65-66, 1992, pp. 78-92.

Kerrou, Mohammed, « Mutations de l'espace et de la société dans la ville contemporaine de Kairouan (XIX^e-XX^e siècles) », in *Cahiers de la Méditerranée*, Nice, n° 51, 1995, pp. 72-93.

- Le Galles, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de sciences politiques*, vol. 4, n° 1, 1995, pp. 57-59.
- Legros, Olivier, « Aide internationale et pouvoir local en milieu urbain : l'exemple de Yeumbeul dans la banlieue de Dakar », *Les Annales de géographie*, n° 626, 2002, pp. 340-357.
- Legros, Olivier, *Le gouvernement des quartiers populaires : production de l'espace et régulation politique non réglementaires de Dakar (Sénégal) et de Tunis (Tunisie)*, thèse de doctorat en géographie, Université de Tours, 2003, 485 p.
- Lussault, Michel, « Une problématique de l'image en géographie », in Christian Calenge, Michel Lussault et Bernard Pagand (dir.), *Figures de l'urbain, des villes, des banlieues et de leurs représentations*, Tours, Maison des Sciences de la Ville, (Sciences de la Ville. 4), 1997, 213 p., 15-22.
- Lussault, Michel et Signoles, Pierre (dir.), *La cidadinité en questions*. Tours, URBAMA, (fasc. de recherches. 29), 1996, 157 p.
- Mansouri, Fethi, « Les projets de développement urbain, financement et recouvrement. Le cas tunisien », contribution au Séminaire international de Meknès, mai 1994, ANHI-Maroc.
- Métral, Jean et Mutin, Georges (dir.), *Politiques urbaines dans le Monde arabe*, Paris, Sindbad, (Études sur le Monde arabe .1), 1984, 494 p.
- Miossec, Jean-Marie, « La mosaïque urbaine tunisienne, entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques spontanés ; entre le local et la Banque mondiale », in P. Signoles, G. El Kadi et R. Sidi Boumedine (dir.), *L'Urbain dans le Monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*. Paris, 1999, CNRS Éditions.
- Naciri, Mohamed, « Les politiques urbaines : instruments de pouvoir ou outils de développement ? », in Jean Metral et Georges Mutin (dir.), *Politiques urbaines dans le Monde arabe*, Paris, Sindbad, (Études sur le Monde arabe .1), 1984, 494 p., 13-42.
- Olivier De Sardan, Jean-Pierre, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995, 221 p.
- Osmont, Annick, « La gouvernance : concept mou, politique ferme », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, 1998, pp. 19-25.
- Reynaud, Jean-Daniel, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1993, 314 p.
- Salem, Gérard, « Crise urbaine et contrôle social à Pikine. Bornes-fontaines et clientélisme », *Politique africaine*, n° 45, 1992, pp. 21-38.
- Sautter, Gilles, « “Dirigisme opérationnel” et stratégie paysanne, ou l'aménageur aménagé », *L'Espace géographique* n° 4, 1978, pp. 233-243.
- Sebag, Paul, « Le bidonville de Borgel », *Les Cahiers de Tunisie*, n° 23-24, 1958, pp. 267-310.

Sebag, Paul, *Tunis. Histoire d'une ville*, Paris, L'Harmattan, 1998, 685 p.

Signoles, Pierre, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du Monde arabe », in Pierre Signoles, Galila El Kadi et Rachid Sidi Boumedine (dir.), *L'urbain dans le Monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions, 1999, pp. 19-57.

Taktak, A., *Étude socio-démographique de la ville sainte*, Car de DEA, 1971, 84 p.

Trabelsi, M., « L'exode rural et son impact sur le développement des villes régionales : l'exemple de Kairouan », *Revue tunisienne de sciences sociales*, n°44, 1976, pp. 147-171.