

**LA REHABILITATION D'UN GOURBIVILLE :
SAIDA-MANNOUBIA A TUNIS***

M. Chérif FERJANI

Introduction :

Les premiers "gourbivilles" tunisois sont apparus entre les deux guerres suite à l'extension de l'exploitation agricole coloniale et à la destructuration qu'elle a engendrée dans les campagnes touchées par cette extension. Mais ce phénomène n'est devenu important qu'après le départ des colons. Des facteurs naturels - en particulier la sécheresse des années 1960 qui a duré plusieurs années successives - se sont conjurés avec les effets néfastes de la politique de collectivisation forcée pour imprimer à l'exode rural une allure incontenable malgré tous les moyens mis à profit pour l'enrayer : des bulldozers de l'armée pour détruire les gourbivilles, aux convois réexpédiant les populations affluant sur Tunis - à la recherche d'une source de survie - vers les campagnes d'origine, à la chasse sur toutes les routes du pays pour empêcher les migrations habituelles entre les différentes régions et en particulier vers le Nord, en passant par les campagnes de propagande et de répression ponctuelles...

Le coup de barre de 1969 dans le sens de la libération économique n'a fait qu'accélérer davantage ce processus qui n'est pas près de s'arrêter malgré un léger fléchissement enregistré vers la fin des années 1970.

*Assemblage d'extraits de mémoire de DEA de Mohamed Chérif FERJANI, mis en forme par Philippe HAERINGER. Ce montage recouvre à peu près l'exposé fait par M.C. Ferjani, devant notre groupe.

L'exode rural, conjugué avec la spéculation foncière forcenée et une politique de l'habitat favorisant de plus en plus les classes aisées (1) ont engendré un développement rapide des formes d'habitat péri-urbain qui - bien que souvent en dur - s'apparentent aux "gourbivilles" par l'entassement, l'absence de voiries et d'équipements et par une précarité multiforme. Estimée au tiers de la population de Tunis vers le milieu des années 1975, le nombre des habitants concernés par ces formes d'habitat ne cesse d'augmenter avec des recrues "déclassées" en provenance du centre ville et d'autres quartiers, en plus des nouvelles "fournées" de l'exode rural. Ainsi "entre 1975 et 1980, l'habitat a occupé une superficie de près de 1600 ha dont près de la moitié ont été investis par l'habitat spontané (...) en cinq années, l'urbanisation spontanée (à Tunis) a occupé le double de la superficie des quartiers (spontanés) qui ont mis 50 ans pour se constituer".(2)

Outre cette importance du phénomène en Tunisie, l'attitude des pouvoirs tunisiens a été parmi celles qui se sont vite mises au diapason des orientations prônées par les Nations Unies et la Banque Mondiale. Bien plus, lors du cycle d'études organisé par l'ONU en 1968, l'expérience tunisienne en la matière a été particulièrement discutée sur la base du rapport, préparé à cette fin, par le Centre d'Etudes et de Recherches Economiques et Sociales de l'Université de Tunis sous le titre de "Urbanisme et développement en Tunisie". Cette discussion a jugé positive l'expérience tunisienne en la donnant comme un exemple qui pourrait inspirer les politiques allant dans le sens des orientations souhaitées par l'ONU(3)

C'est pour cette raison que l'un des premiers champs d'expérimentation de la politique de réhabilitation fut la Tunisie. En effet, vers le milieu des années 1970- c'est à dire juste après la mise au point de cette politique au niveau de l'ONU et de la Banque Mondiale - un accord a été signé entre celle-ci et le gouvernement tunisien pour mener un programme de réhabilitation avec notamment trois projets pilotes lancés simultanément : les R'bats de Sfax, J'bellahmar et Saïda-Mannoubia qui fait l'objet de ce travail. Ces trois projets représentaient un enjeu important aussi bien pour la stratégie désormais internationale en la matière que pour l'avenir de la politique de réhabilitation de ce type de quartiers en Tunisie. En effet, de leur réussite dépendait la généralisation de cette politique au reste du pays puisqu'on comptait sur la récupération d'une partie importante des fonds investis dans ces projets pour "répéter" l'expérience dans d'autres quartiers et dans d'autres villes. Du point de vue international, l'importance de ces projets est illustrée par la reprise de la même démarche et avec la même structure d'études qui a déclaré les projets (en l'occurrence le "Groupe 8") dans d'autres pays - notamment africains (Le Mali, Djibouti, Madagascar,

etc.) -. De l'ensemble de ces facteurs découle l'intérêt d'étudier l'un de ces projets : celui de la réhabilitation de Saïda-Mannoubia.

Ce travail - dans les limites qui sont les siennes de par le caractère partiel de l'expérience qu'il étudie - pourrait apporter des éclairages sur ce que représente concrètement la politique de réhabilitation des formes d'habitat en question : quels sont ses véritables enjeux ? Dans quelle mesure est elle capable d'apporter des solutions qualitativement différentes de celles dont elle se veut être un dépassement ?

1. Précarité de la situation foncière et du bâti :

Le quartier s'est développé dans un site accidenté et difficilement urbanisable (4). L'urbanisation légale et celle des classes plus ou moins aisées le répugnaient. L'activité économique ne s'intéressait qu'à ces carrières.

Ainsi , bien qu'appartenant en grande partie à l'Etat (plus de 60% de la superficie du quartier) et à des propriétaires privés (avec ou sans titre), les terrains sur lesquels le quartier s'est construit étaient en fait délaissés. Les migrants s'y sont installés sans en avoir acquis la propriété. Cette occupation illégale concerne la plus grande partie des habitants et des terrains du quartier.

La précarité juridique du statut foncier de la plus grande majorité des logements représentait une menace permanente pour la population, d'autant plus que celle-ci n'avait ni les moyens financiers ni les appuis politiques qui lui permettraient de faire face à une procédure de démolition ou d'expulsion. La seule défense possible est le sumombre qui dissuade souvent les autorités de prendre des mesures aux conséquences imprévues. C'est peut-être là une des raisons de l'entassement qui caractérise ces formes d'habitat. En effet, à l'exception des "grosses brévues" du départ, les tentatives de "dégourbification" n'ont frappé que les petites grappes de constructions isolées.

Cette précarité juridique n'est pas - par ailleurs - sans lien avec la précarité du bâti. En effet, la peur d'une démolition possible décourage des habitants - quant ils en ont les moyens - de trop investir dans un logement d'où ils peuvent être expulsés à n'importe quel moment. Le rapport entre la précarité juridique et la précarité du bâti est loin d'être une suputation théorique. Il est attesté par les disparités au sein du quartier entre les îlots d'habitat légal et les îlots d'habitat illégal même dans les cas où les revenus

des ménages sont identiques ou parfois supérieur pour ceux qui n'ont pas un statut foncier régulier. Lors des enquêtes menées sur le terrain, on a souvent entendu les ménages relier l'amélioration de leurs conditions d'habitat à la régularisation foncière : "Qu'on nous donne un certificat de propriété et nous nous chargerons du reste". Ces propos qu'on a entendu répéter dans ce quartier - et d'autres de même type sont loin d'être velléitaires. On a souvent remarqué que les ménages qui ont eu - d'une manière ou d'une autre - la garantie que les démolitions ne les toucheront pas, ont entrepris l'amélioration et même la reconstruction de leur logement.

2. Les objectifs de la réhabilitation :

Les objectifs de la réhabilitation sont explicités dans les préambules des différentes études pour les divers projets décidés avec le concours financier de la Banque Mondiale. Voici , résumés, les grands objectifs de cette politique :

1. Légaliser la situation foncière en permettant aux propriétaires des logements, qui ne sont pas à détruire, de devenir propriétaires du sol sur lequel ils ont construit illégalement. Cette acquisition foncière devait se faire moyennant un prix fixé au début des années 1980 à 5 dinars/ le mètre carré. Pour que les travaux puissent démarrer, c'est la Municipalité de Tunis qui s'est chargée d'acquérir tous les terrains occupés illégalement pour les revendre ensuite aux propriétaires des logements en question.

2. Améliorer et compléter la desserte en V. R. D. et en équipements socio-collectifs pour réduire les écarts entre la situation du quartier et celle de son environnement urbain : la norme retenue est "le niveau moyen pour l'ensemble de l'agglomération, niveau vers lequel devraient tendre les quartiers sous -intégrés"(5).

3. Desserrer l'habitat en vue d'en améliorer les conditions, pour l'élargissement de la voirie et l'installation des équipements. "Le relogement des victimes du desserrement doit se faire sur place où a proximité immédiate"(6).

4. Recouvrer les coûts du projet pour les réinvestir dans la réhabilitation d'autres quartiers et dans d'autres villes. Le crédit avancé n'est pas une subvention, mais "un fonds de roulement" pour la politique de réhabilitation. Pour cela , les "réseaux primaires" (hors sites) et les équipements

socio-collectifs doivent être à la charge de la Collectivité locale et des différents Ministères et Offices concernés.

Quant à l'aménagement "secondaire" (au niveau de l'ensemble du quartier) et "tertiaire" (au niveau de chaque partie du quartier) ce sont les ménages qui doivent les supporter. C'est pourquoi le niveau de réhabilitation doit être "limité aux possibilités de remboursement mensuel des ménages"(7). Il faut ajouter à la charge des ménages, en plus des réseaux "secondaires" et "tertiaires", le "quaternaire" (cheminements "piétons" envisagés dans les parties les plus inaccessibles du quartier), le branchement direct aux divers réseaux, plus les coûts de l'acquisition du terrain et de l'amélioration du bâti. Quant on sait la part des revenus que les ménages consacrent au logement et leur possibilité d'épargne à cette fin, on ne peut qu'admirer d'avance le génie qui réussira la prouesse de rapprocher le niveau du quartier de la moyenne générale de Tunis tout en maintenant les réalisations au niveau de la solvabilité de la population du quartier. En effet, ce sera là une des principales contradictions auxquelles ceux qui vont travailler à l'élaboration du projet auront à faire face. Nous verrons comment cette contradiction sera résolue.

3. Le projet au stade de l'Etude :

La première tâche de l'étude est de traduire concrètement et par rapport à la réalité du quartier les objectifs définis par "le maître d'ouvrage" et les organismes financiers. C'est cette traduction pratique qui doit résoudre la contradiction signalée plus haut entre "une réhabilitation" qui rapprocherait la situation du quartier de la moyenne de son environnement, et la nécessité de recouvrer les coûts de cette réhabilitation. L'étude doit déterminer d'abord le niveau de solvabilité de la population, et en fonction de cette solvabilité, établir des "priorités" en ce qui concerne le desserrement, l'amélioration du bâti, les équipements, la voirie et les réseaux divers. Si la situation exige des interventions dont le coût dépasse le niveau de solvabilité de la population, il faut les mettre de côté. Ainsi la contradiction est résolue par l'exclusion de l'un de ses termes : la détermination des priorités - et non des besoins - n'est plus en fonction de la norme du "niveau moyen de l'ensemble de l'agglomération (...) vers lequel devraient tendre les quartier sous-intégrés", mais en fonction du seul critère de solvabilité.

Même si les auteurs de l'étude proposent des objectifs tenant compte du premier critère -ce qu'ils n'ont pas manqué de faire - il n'en sera pas tenu compte. C'est ce qui explique les écarts entre les premières

propositions de réhabilitation formulées par le Bureau d'Etude et les objectifs retenus. Ces écarts sont illustrés par la "forte diminution par rapport aux équipements prévus dans le projet" (8) signalée - en note - par les auteurs de l'étude.

Dans la note en question on lit : "ne sont plus programmés dans le cadre de ce financement que cinq écoles, un dispensaire et un marché (sont donc reportées les construction d'une école, d'une centre de formation professionnelle, d'un dispensaire, d'un P. M. I. , d'un Centre culturel et d'un local de PTT et les terrains de sport)". La note est éloquent. Elle n'exige aucun commentaire.

On pourrait dire autant des écarts entre les différents objectifs formulés et retenus d'un côté et les besoins du quartier de l'autre , que ce soit en matière de desserrement, d'amélioration du bâti, d'équipement en V. R. D. ou de création d'emplois.

Il faudrait, enfin, rappeler que tout ce programme a été fixé sans que la population concernée - et qui doit assumer la plus grande partie de son financement - en soit informée. Jusqu'en 1982, alors que le projet avait déjà démarré, personne ne savait en quoi il consistait ; 90 % des ménages enquêtés, dans les diverses parties du quartier, ignoraient que la réhabilitation devait reposer sur une participation financière de la population ; seulement 25 % ont été informés de l'existence d'une projet les concernant par les autorités (sans précision de sa nature) ; 75 % en ont eu connaissance par les voisins et les mass-médias ; 30 % demandaient à être informés sur le sort de leurs logements et tout le monde réclamait une information générale sur le contenu global du programme destiné à leur quartier (9).

4. Les retards de l'exécution et leurs conséquences.

Le démarrage de la phase d'exécution - comme celui de l'étude - s'est effectué avec un important retard. Il va sans dire que ce retard a entraîné une augmentation des coûts du projet, compte tenu de l'inflation galopante et du fait que l'intérêt du crédit court à partir de la date de signature de l'accord sans prendre en considération les lenteurs de la réalisation.

A part celui de l'eau, tous les coûts ont énormément augmenté. Pour faire face à ces coûts supplémentaires il n'y a pas de solution miracle. Les objectifs du projet sont encore une fois ramenés à un niveau inférieur. C'est ainsi qu'en 1982, on ne parle plus de 838 noyaux de maisons à construire pour la décohabitation et pour le relogement des ménages touchés par les démolitions, mais seulement de 150 logements avec l'enveloppe prévue pour le programme initial. La surface du marché a été réduite de 500 à 300 m² alors que son coût a presque triplé. Personne n'a accédé aux "crédits matériaux de construction", les habitants n'en ont pas entendu parler. Le fonds destiné à la promotion de l'emploi (112000 dianrs) a connu le même sort. Nous verrons plus loin où en est la réalisation des différents éléments du projet. Avant d'y venir, il faut répondre à certaines questions relatives à ce retard et aux réductions qui en ont résulté pour le programme.

1. Quelles sont les raisons du retard ? Ces raisons sont de deux ordres :

- les problèmes techniques dûs aux difficultés du site, à l'imbrication du parcellaire et aux erreurs signalées plus haut dans la partie technique de l'étude. Ces problèmes étaient à la base du refus des différentes entreprises auxquelles il a été fait appel pour l'exécution du projet. Le problème est d'ailleurs toujours un handicap pour la réalisation d'une grande partie de la voirie secondaire et tertiaire.
- des problèmes politiques : les autorités ne semblent pas être très convaincues de la nécessité d'une politique de réhabilitation. Elles ont peur qu'une telle politique ne déclenche un processus de revendications qui peut faire tâche d'huile d'autant plus que les formes d'habitat de ce type n'arrêtent pas de se développer à une allure inquiétante. Cette peur est à la base de la "discrétion" qui entoure l'avancement du projet : il ne faut rien promettre de concret avant qu'on soit fixé sur la nécessité et les possibilités de le faire.

Maintenue dans l'ignorance de ce qui l'attend, la population est inquiète et il est impossible de compter sur sa participation à la réalisation de quoi que ce soit. Ainsi, l'avancement du projet se trouve freiné par cette peur et cette méfiance réciproques qui caractérisent le rapport entre les autorités et la population.

2. Les retards et l'inflation sont-ils les seules causes de l'augmentation des coûts et des réductions successives qui ont affecté le projet ? Il est difficile de répondre à cette question. On ne peut pas, cependant, s'empêcher de faire des rapprochements avec des projets tels que ceux de la Faculté des Lettres de Mannouba, de l'hôpital Habib Thameur et d'autres projets qui ont révélé de gros scandales

financiers. Même si un tel rapprochement s'avère injustifié, il est impardonnable d'en arriver à des déficits et à des gaspillages qui entament à ce point le projet et en aggravent les limites.

5. Où en est la réalisation du projet en 1985 ?

Malgré ces progrès récents dans la réalisation du projet, nous sommes encore loin, en mars 1985, des objectifs fixés au départ, ainsi :

1. Pour les équipements socio-collectifs, outre ce qui a déjà été supprimé au départ, trois écoles, sur les cinq retenues, ne sont pas encore construites.

2. Il est impossible de réaliser les objectifs de desserrement, de "dégourbification" et d'amélioration du "bâti" avec la suppression de près de 80 % des parcelles neuves initialement prévues d'autant plus qu'elles étaient déjà insuffisantes.

3. Au niveau de la voirie, ne sont pas encore réalisées :

- une voie primaire (sur deux prévues),
- toute la voirie secondaire (4 voies),
- la plus grande partie du réseau tertiaire (celle des parties en pente).

4. Au niveau des réseaux divers, malgré le bond qualificatif enregistré (adduction d'eau réalisée à 80 % ainsi que 45 % des branchements, 35 % du réseau électrique, 90 % de l'assainissement eaux usées), le problème de l'éclairage public reste totalement posé.

5. Rien n'a vu le jour de tout ce qui a été prévu au niveau de l'aménagement de zones vertes aux endroits inurbanisables, du remblaiement des dépressions, de l'assainissement des terrains marécageux et du ramassage des ordures.

6. Tout le programme social, concernant la promotion de l'emploi, l'encouragement de l'activité artisanale et l'implantation de petites industries non polluantes, est pour le moment suspendu. Cela ne peut contribuer à diminuer davantage le côté social du projet. En effet, aussi bien dans la

conception que dans la manière dont la réalisation est menée, le projet s'adresse plus au cadre physique qu'à l'aspect social. Nous avons multiplié des exemples sur l'évacuation de cet aspect à travers la suppression pure et simple de tous les équipements socioculturels et la suspension des fonds destinés à la solution des problèmes sociaux.

Signalons enfin que le projet a privilégié le logement aux dépens des habitants. C'est ainsi que les 24 % des ménages qui sont locataires ne sont pas pris en compte. Ce qui est régularisé - ou à régulariser - c'est la situation des logements construits illégalement et non celle des ménages qui y habitent. C'est d'autant plus aberrant que les propriétaires de ces logements n'ont souvent pas besoin de l'aide d'un tel projet, sauf pour augmenter leurs pouvoirs de spéculation sur les loyers et les prix des logements.

Est-il exagéré de conclure - avec tout ce que nous venons de voir au niveau de la conception et de la conduite du projet - que nous sommes loin - bien loin - des grands objectifs de la politique de réhabilitation.

6. L'avenir du projet :

L'avenir du projet dépend de plusieurs facteurs. Les uns touchent directement à sa gestion et à la manière dont il est - et il sera - mené, les autres concernent l'ensemble de la politique de réhabilitation et la planification urbaine.

Nous laissons la réflexion sur ces derniers facteurs aux conclusions générales et nous nous bornerons ici à un examen rapide des premiers.

1. Il est impossible de mener le projet à terme sans que les pouvoirs rompent avec l'attitude hésitante, louvoyante et peu claire quant à l'avenir qu'ils réservent au projet. Tant que les autorités resteront aussi peu convaincues de la nécessité de réaliser les objectifs du projet, celui-ci ne pourra avancer que par à-coup, au gré de la conjoncture socio-politique. Il est important de rappeler à ce niveau que le démarrage et l'avancement du projet - tant au niveau de l'étude que de l'exécution - ont été jusqu'ici tributaires des explosions sociales et d'événements graves qui ont rappelé le danger social et politique que représentent l'existence de ces formes d'habitat :

- Il a fallu les événements de janvier 1978 pour voir l'étude démarrer.

- Le passage de l'étude à l'exécution ne s'est fait qu'après la secousse des événements de Gafsa en janvier 1980 dont l'une des conséquences fut l'empressement à élargir le programme de réhabilitation - avec le concours financier de l'U. S. A. I. D. et de la Banque Mondiale - à d'autres quartiers et notamment aux villes frontalières (Gafsa, Kasserine, Le Kef, Tabarka, Aïn-Draham, etc.).

- En 1982, les autorités hésitaient à poursuivre le projet. Les travaux piétinaient. Il a fallu "l'émeute du pain" de janvier 1984 et le rôle qu'y a joué Saïda-Mannoubia pour voir les travaux redémarrer. En effet, le gros des réalisations observées en mars 1985 est intervenu après cette émeute.

Faut-il souhaiter d'autres explosions sociales pour que le projet soit mené à terme et pour que les autorités considèrent plus sérieusement la situation des populations vivant dans ces formes d'habitat ?

2. L'avancement et l'achèvement du projet sont impossibles sans la participation de la population concernée et sur laquelle repose la plus grande partie de son financement. Pour cela, il faut que les autorités rompent avec l'attitude de méfiance à l'égard des habitants du quartier et les mettent au courant de ce qui va être fait, de ce qui est attendu d'eux pour que cela se fasse, des coûts, des échéances et des difficultés. Une information directe et concrète sur le projet, par une maquette et des tableaux clairs sur les différents éléments du projet, leur emplacement, leurs coûts, etc... sera beaucoup mieux que la tapage à longueur de journées dans les divers mass-médias autour de slogans ridicules auxquels personne ne veut plus croire, pas même ceux qui les fabriquent et les vendent "à la pièce", et ceux qui les "commandent". Une telle information intéresserait la population au projet et pourrait permettre la réalisation d'une grande partie du programme par les habitants eux-mêmes. Les chômeurs du quartier auraient de quoi s'occuper et les crédits ne seraient pas gaspillés à attendre que des promoteurs avides acceptent - à des conditions scandaleuses - d'exécuter tel ou tel ouvrage. La première mesure en ce sens - qui permettrait à la population de sortir de ses réserves et sa méfiance - doit être l'achèvement de la régularisation foncière par l'octroi de titres de propriété en bonne et due forme. Une telle mesure amènerait les ménages à entreprendre eux-mêmes l'amélioration de leurs conditions d'habitat et leur donnerait le sentiment de sécurité nécessaire à tout investissement dans l'amélioration de leur cadre de vie.

3. Il est urgent d'instituer un contrôle rigoureux sur la gestion des crédits alloués au projet. La population étant la partie sur laquelle repose, le plus, le financement du projet, il est indispensable qu'elle

soit associée de la manière la plus directe à ce contrôle afin d'éviter les mauvaises surprises qui ne surprennent plus dans ce genre d'affaires.

4. Il faut respecter les échéances et réaliser le projet au plus vite pour éviter l'accumulation des coûts supplémentaires et les réductions successives qui en résultent pour les éléments du programme.

5. Il faut revenir aux options initiales du projet, accorder plus d'importance aux aspects socio-culturels et ne plus subordonner le choix et la réalisation des objectifs au seul critère de la solvabilité d'une population aux ressources très limitées.

Sans ces conditions, le projet continuera à piétiner et il ne changera rien dans la situation fondamentale du quartier. La réalisation de telles conditions n'est pas imaginable sans la révision des choix et des conceptions qui président à l'ensemble de la politique urbaine.

NOTES

- (1) Le district de Tunis. Cité par M. CHABBI dans "Quelle technologie pour quel développement" du GREDET. Edition Salambo. Tunis 1983.
- (2) Morched CHABBI, Idem Page 226.
- (3) Rapport du Cycle d'Etudes Inter-régional des Nations Unies sur l'urbanisation..., op cité Page 55
- (4) Occupant aujourd'hui une superficie de plus de 100 hectares, avec une population de près de 43 000 habitants, le quartier de Saïda-Mannoubia s'étage sur une pente accidentée et ravinée qui borde la Sebka de Séjounni, non loin du centre de la ville.
- (5) Studi - Groupe huit : Réhabilitation du quartier de Saïda-Mannoubia
- (6) Idem
- (7) Sudi - Groupe huit : Réhabilitation du quartier de Saïda-Mannoubia
- (8) Studi - Groupe huit, op.cit.
- (9) Données de l'enquête de l'étude de suivi socio-économique menée par la SOTINFOR en 1982.

GROUPE DE RECHERCHE

Villes et citadins des tiers-mondes

(CNRS, ORSTOM, Université LYON II)

Programme "Citadinités"

Dossier n° 2

**ANTHROPOLOGIE ET SOCIOLOGIE DE
L'ESPACE URBAIN**

Document provisoire

Octobre 1986

Mise en forme du dossier :

- Ph. HAERINGER

- J.C. DAVID

GLYSI - Département 'D' ORSTOM - IRMAC

correspondance : GLYSI, Université Lyon II, Avenue Pierre Mendès-France - 69500 BRON

Tél. : 78 00 69 83