

République Tunisienne

Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable



Pour une nouvelle stratégie de l'habitat

**REHABILITATION DE L'HABITAT ANCIEN ET REGENERATION
URBAINE DES CENTRES HISTORIQUES**

Diagnostics et recommandations

SOMMAIRE

RESUME DE SYNTHÈSE

INTRODUCTION

I- CONTEXTE DE L'ÉTUDE

- A- Prospective et faisabilité
- B- Climat politique, droit de construire, droit des sols
- C- Densité et Problématique de densification
- D- Régénération urbaine, projet urbain
- E- Logement abordable, Habitat social, Droit au logement
- F- Rétrospective de la production de l'habitat et de la planification urbaine

II- ANALYSE DU PARC EXISTANT DE LOGEMENTS ANCIENS DANS LES CENTRES HISTORIQUES

- A- Le parc de logements des villes anciennes à caractère historique et traditionnel
- B- Le parc de logements des villes nouvelles à caractère historique et moderne
- C- Le parc de logements produit par la promotion immobilière institutionnelle publique

III- FAISABILITÉ INSTITUTIONNELLE, JURIDIQUE ET OPERATIONNELLE DE LA REHABILITATION DE L'HABITAT ANCIEN ET DE LA RÉGÉNÉRATION URBAINE EN CENTRES HISTORIQUES CONCLUSION - RECOMMANDATIONS

ANNEXES

1. Les infractions au règlement d'urbanisme
2. La densification à l'échelle du territoire national
3. Les lotissements à faible densité proches du centre-ville
4. L'opération melja d'assistance aux sans-logis
5. Le déficit en logements entre 1962 et 1971
6. Le financement du logement entre 1962 et 1971
7. Liste indicative des villes historiques à caractère traditionnel
8. Exemples de patrimoine architectural des villes historiques à caractère moderne
9. Le centre historique de Tunis et les friches portuaires, ferroviaires et industrielles
10. Le centre historique de Sfax et les friches portuaires, ferroviaires et industrielles
11. Nombre de logements construits par la SNIT en Tunisie
12. Nombre de logements construits par la SNIT dans le Grand Tunis
13. Liste indicative des lois, décrets et conventions relatifs à la promotion immobilière de la SNIT
14. État de la gestion de l'immeuble de Colisée, Tunis
15. Immeuble menaçant ruine rue du Ghana Tunis, état des procédures
16. Immeuble menaçant ruine rue du Ghana Tunis, reportage photographique
17. Liste du patrimoine immobilier de la CNRPS, répartition géographique, typologie des constructions, locaux à usage administratif, commercial et socio-éducatif
18. Liste des opérations immobilières de la SPROLS
19. Bibliographie
20. Acronymes

RESUME DE SYNTHÈSE

Au-delà des recommandations classiques relatives à la maîtrise du foncier, à l'intégration des couches sociales les plus défavorisées, à la densification des tissus urbains et à la production de logements locatifs, la commission nationale de l'habitat économique et social (CNHES) préconisait en 2002 « **l'intégration de l'habitat ancien** » dans « la stratégie nationale de production de l'habitat dans le cadre de la nouvelle politique de la ville ».

Ce thème retenu par le ministère de l'équipement, de l'aménagement du territoire et du développement durable (MEATDD) et la Banque mondiale (BM) a été traité par le Consultant dans la présente étude relative à « l'offre de logements à des prix abordables pour les catégories sociales les moins favorisées », sous le titre :

« Réhabilitation de l'habitat ancien et Régénération urbaine des Centres Historiques »

Pour identifier les problèmes et dégager la problématique, l'analyse du contexte dans laquelle cette étude est engagée a permis de souligner que la réhabilitation de l'habitat et la régénération urbaine n'ont pas trouvé à ce jour de solutions opérationnelles et reproductibles dans le seul cadre réglementaire des Codes de l'urbanisme et du patrimoine (1994).

Mettre en œuvre des procédures opérationnelles, suppose la mise au point de montages institutionnel, juridique et financier appropriés dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique des collectivités locales.

Le regard historique sur l'institutionnalisation de la production de l'habitat et la planification urbaine qui a été réalisée depuis le début du XX^{ème} siècle jusqu'à nos jours, révèle que des solutions originales ont été trouvées dans des contextes sociaux et économiques tendus et contraignants pour améliorer l'offre de logements aux fins sociales. Ces expérimentations passées livrent des enseignements dont on pourrait s'inspirer aujourd'hui ; d'autres, a contrario, révèle les impasses ou les conflits des procédures.

L'analyse du parc existant de logements anciens dans les Centres Historiques traditionnels et modernes, permet de dégager des conclusions/ recommandations sur la faisabilité institutionnelle et juridique pour le montage opérationnel de la réhabilitation de l'habitat et la régénération urbaine des Centres Historiques.

INTRODUCTION

La question de « l'offre de logements à des prix abordables pour les catégories de la population les moins favorisées » s'est posée avec acuité aux autorités de la Tunisie indépendante, qui depuis n'ont cessé d'engager des programmes et des projets d'habitat sans pour autant réduire le déficit structurel de logements aux fins sociales.

Dans le même temps, l'urbanisation intra et périurbaine n'a cessé de produire de l'habitat spontané et des quartiers non réglementaires gravement sous-intégrés au territoire communal.

Dans l'actuel contexte politique de transition, la prospective et la faisabilité d'une nouvelle stratégie de l'habitat sont conditionnées par :

- Les nouveaux comportements sociaux qui engendrent désordre et perturbations dans le fonctionnement urbain.
- La délégitimation des structures technico-administratives centrale et régionale
- La marginalisation des élus locaux remplacés par les acteurs désignés des délégations spéciales provisoires en l'attente des élections municipales.

Ces tendances d'évolution régressive sont confirmées par une note récente de l'ARRU/ AFD (26 mai 2014), où s'exprimait l'inquiétude quant à :

- L'expansion continue de l'habitat spontané qui deviendrait le mode majeur de production de la ville en Tunisie.
- L'échec de la production de l'habitat dans le cadre de la planification urbaine.
- L'insuffisance de la logique de rattrapage pour satisfaire les nouveaux besoins sociaux.

Enfin pour bien délimiter les marges de toute démarche de prospective et de faisabilité, la note de l'ARRU/ AFD rappelait que **sans politique de prévention**, la réhabilitation pourrait apparaître comme une caution de l'urbanisation spontanée intra et périurbaine.

Cette analyse lucide est une invitation à **penser autrement** la production de l'habitat dans le cadre de la planification communale pour enrayer la spéculation foncière non régulée qui produit les ségrégations sociales et spatiales. Et dans cette perspective, la réhabilitation de l'habitat ancien et la régénération urbaine des Centres historiques, permettrait d'agir sur le parc existant de logements et sur les marchés fonciers et immobiliers actuellement stérilisés de l'armature urbaine de la Tunisie.

I- LE CONTEXTE DE L'ETUDE

SOMMAIRE

A- PERSPECTIVE ET FAISABILITE

B- Climat politique, droit de construire, droit des sols

C- DENSITES ET PROBLEMATIQUES DE LA DENSIFICATION

1. Densification et aménagement du territoire

- Urbanisation et étalement spatial
- Urbanisation et construction en hauteur

2. Densification et planification

3. Densification et développement durable

Conclusion

D- REGENERATION URBAINE, PROJET URBAIN

E- LOGEMENT ABORDABLE, HABITAT SOCIAL, DROIT AU LOGEMENT

F- LA PRODUCTION DE L'HABITAT ET LA PLANIFICATION URBAINE

I- LE CONTEXTE DE L'ETUDE

A- PERSPECTIVE ET FAISABILITE

La commission nationale de l'habitat économique et social (CNHES) recommandait en 2002 de :

- Maitriser le foncier
- Intégrer les couches sociales les plus défavorisées
- Densifier les tissus urbains
- **Intégrer le bâti ancien**
- Produire de l'habitat locatif

L'intégration du bâti ancien est traité dans cette communication sous le titre :
« Réhabilitation de l'habitat ancien et régénération urbaine des Centres historiques »

La commission nationale de 2002, comme la précédente commission ad hoc de 1988, invitait les autorités gouvernementales à lancer « **une nouvelle stratégie de l'habitat dans le cadre d'une nouvelle politique de la ville** ».

Les objectifs fixés par ces commissions nationales n'ayant pas été atteint, il convient de relever le hiatus entre recommandations pour l'action et capacité politique effective pour produire de l'habitat dans un cadre de planification urbaine règlementaire.

Considérant les obstacles à l'action, le Consultant propose que **la prospective de cette présente étude soit comprise comme le champ du possible, soit le fruit de la faisabilité opérationnelle préalablement discutée et approuvée par l'autorité politique.**

B- CLIMAT POLITIQUE, DROIT DE CONSTRUIRE, DROIT DES SOLS

Dans le climat politique actuel, le contrôle de la construction et la sécurité de la propriété foncière et immobilière sont aléatoires en raison de pratiques frauduleuses ou par voie de fait (incendies volontaires) permettant le grignotage des domaines publics de l'Etat ou des communes.

Les services techniques municipaux et les directions régionales de l'Etat ne sont plus en position de réagir ce qui a pour conséquences de discréditer le sens de l'intérêt général et de l'utilité publique – notions fondamentales du droit de l'urbanisme – en bref, de favoriser la contestation de l'Etat de droit.

Voir annexe 1.

C- DENSITES ET PROBLEMATIQUES DE LA DENSIFICATION

La densification peut être volontaire ou subie, planifiée ou spontanée ; la problématique de la densification se pose alors en termes d'aménagement du territoire, de planification spatiale et urbaine de développement durable. Cela signifie que la densification doit être pensée à l'échelle globale pour que la solution puisse être trouvée à l'échelle locale.

1. Densification et aménagement du territoire.

Le RGPH (2004) révèle la forte concentration des populations sur le littoral (59%) et l'urbanisation généralisée de ces mêmes populations (72%). Ces hauts niveaux de concentration territoriale et d'urbanisation (que le RGPH 2014 confèrera probablement) indiquent que la problématique de la densification doit être pensée en priorité en termes d'aménagement du territoire pour :

- Répondre au choix d'équilibre régional souhaité et retenu par les autorités politiques.
- Cadrer la nouvelle politique de l'habitat et énoncer les priorités

Voir annexe 2.

➤ **Urbanisation et étalement spatial**

Contraint d'accepter l'urbanisation comme phénomène démographique social et économique, le discours environnementaliste dénonce sa conséquence, **-l'étalement spatial-**. Voir annexe 3.

Pour économiser l'espace, protéger et conserver les ressources naturelles et les paysages urbains historiques, le modèle de **ville compacte** est recommandé (Plan Bleu méditerranée, Barcelone 1995).

Reste à savoir si, dans la pratique sociale et politique, le modèle de ville compacte est réaliste et à quelles conditions, il est réalisable.

➤ **Urbanisation et construction en hauteur**

Pour combattre l'étalement spatial, la construction en hauteur est souvent présentée comme une alternative à condition, toutefois de prendre en considération :

- L'entité de référence :
 - La parcelle de terrain à lotir et le lot de terrain à construire
 - L'îlot d'habitation formé de plusieurs parcelles de terrain assemblées par des voies secondaires.
 - Le quartier, fraction du territoire d'une ville doté d'une physionomie propre et caractérisé par des traits distinctifs lui conférant une certaine unité et individualité.

La comparaison des densités de population et d'emploi, de logement et de surface construite, ne peut se faire que selon l'entité de référence ; en l'absence de cette base de réflexion, la construction en hauteur n'a pas de sens sinon celui du désordre.

- L'économie du système constructif
La construction en hauteur suppose le respect des normes et des techniques de construction qui influent considérablement sur les coûts et par conséquent sur la notion de logement abordable.

Conclusion

La densification des tissus urbains n'est envisageable que dans une démarche de planification spatiale et urbaine conduite par l'Etat et les collectivités publiques locales dans le cadre des lois et règlements.

Produire de l'habitat suppose Planifier la ville.

2. Densification et planification

Dans la mesure où la densification est le fruit d'une stratégie d'organisation spatiale et de planification urbaine choisie et décidée par la collectivité publique locale, on distinguera les procédures à engager en fonction de la morphologie du quartier et de la typologie de l'habitat.

Au terme de cette sélection selon la morphologie urbaine et la typologie de l'habitat, quatre thèmes d'intervention structurante contribuant au renforcement de l'armature urbaine de la Tunisie pourraient contribuer à « la nouvelle stratégie de l'habitat et à la nouvelle politique de la ville », à savoir :

Thème 1 : Villes anciennes à caractère historique et traditionnel (médiinas) juxtaposées aux villes nouvelles à caractère historique et moderne constituant « les Centres Historiques »

Thème 2 : Friches urbaines portuaires ferroviaires et industrielles de l'exploitation coloniale accolées aux Centres Historiques.

Thème 3 : Quartiers d'habitat spontané de première génération – les goubivilles accolés aux Centres Historiques.

Thème 4 : Lotissements des promoteurs immobiliers publics réalisés avant 1956 (HBM, Meljas, etc...) et réalisés entre 1960 et 1985 par la SNIT.

3. Densification et développement durable

Dans la perspective du développement durable, la densification est envisageable dans le cadre d'une nouvelle politique de la ville qui se fixerait les objectifs suivants :

- Combattre la croissance urbaine périphérique en privilégiant les opérations de réhabilitation et de rénovation urbaines des tissus existants.
- Remplacer la politique de zonage monofonctionnel par une utilisation plurifonctionnelle de l'espace urbain.
- Assurer la mixité des affectations des sols à l'habitat et à l'emploi.
- Renoncer à la politique du « tout automobile » et renforcer les transports en commun en site propre pour éviter l'accélération de la croissance périphérique.
- Développer l'emploi et les services dans les sites non dépendants de l'automobile.
- Structurer la distribution commerciale en petites surfaces pour satisfaire les besoins des habitants à proximité de leur domicile.

Conclusion

En conclusion, la densification est une nécessité pour économiser l'espace et préserver les ressources naturelles ; mais elle n'est possible que sous- conditions, à savoir :

- **Evaluer** les situations urbaines dans leurs contextes locaux : il n'y a pas de solutions générales aux problèmes particuliers des tissus urbains existants ; **chaque tissu est un cas de figure.**
- **Penser** la solution en termes de **planification participative** selon une variété de critères permettant de prendre en considération les comportements sociaux et économiques des habitants et les capacités techniques et financières des collectivités publiques locales.
- **Agir localement** en évitant le modèle urbain répétitif et la standardisation architecturale systématique.

D- REGENERATION URBAINE, PROJET URBAIN

La « régénération urbaine » est une conception récente d'aménagement et d'urbanisme définissant les objectifs et les méthodes de planification des « Centres Anciens ».

L'expression Centre Ancien renvoie à la notion de centralité qui relève de la planification spatiale à l'échelle de l'agglomération ; elle renvoie également à la notion d'ancienneté qui relève de l'histoire urbaine et architecturale.

Le vocable d'origine –urban regeneration – est apparu au tout début des années soixante en Amérique du nord pour qualifier les interventions dans « la ville intérieure » - the inner city- (Kennet Stephen, 1980).

Régénérer donne à penser que l'action à entreprendre sur la ville, consisterait à l'instar de celle du biologiste qui reconstitue les tissus organiques altérés ou détruits, à retrouver les qualités urbaines ou architecturales et les valeurs sociales et économiques qui lui conféraient, antérieurement, une personnalité politique et une identité culturelle.

Cette métaphore biologique exprimerait la volonté de la puissance publique à assumer les enjeux de la modernité et à relever les défis des temps présents qu'éprouve tout « Centre historique - historical city core- considéré comme noyau originel d'une ville ancienne à caractère évolutif ». (Merlin Choay 1988).

Le projet de régénération urbaine (Chaline 1999) conduit toutefois à s'interroger sur les concepts et les méthodes de planification spatiale énoncés par l'Unesco et l'Icomos, à savoir :

- « La recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie économique » (Unesco, Varsovie Nairobi 1976).
- « La charte pour la sauvegarde des villes historiques » (Icomos, Washington 1987).
- « La recommandation concernant le paysage urbain historique » (Unesco, Paris 2011).

La régénération urbaine qui ambitionne de « reconstruire la ville sur la ville » (Chaline 1999) a pour objectif la revitalisation économique et pour finalité l'épanouissement social : La production de logements abordables et la création d'emplois sont les critères de la durabilité du développement.

Le projet de régénération urbaine n'exclut pas de puiser dans la boîte à outils des urbanistes et des architectes pour rénover, réhabiliter requalifier, restaurer, sauvegarder à condition toutefois de prendre la mesure des contraintes technico-administratives, à savoir :

- **La rénovation** qui suppose la démolition d'un espace urbain occupé par des logements vétustes et insalubres, ou des friches industrielles ou portuaires a longtemps été privilégiée pour moderniser la ville. Mais cette opération démolition-reconstruction s'est avérée lourde d'un point de vue institutionnel et juridique.

L'organisme d'aménagement parfois créé ex nihilo pour reloger les locataires, indemniser les propriétaires, monter techniquement et financièrement l'opération s'est trop souvent heurté à la difficulté de la mobilisation des capitaux nécessaires, le recours aux subventions publiques devenant une charge pour la collectivité et pour l'Etat. L'exemple le plus significatif de l'échec de la rénovation est le projet de la petite Sicile à Tunis, ou encore celui du quartier de la gare à Sousse.

- **La réhabilitation** est la procédure visant la remise en état d'un patrimoine architectural et urbain obsolète ou dégradé notamment dans les ensembles historiques ou traditionnels. Là encore la procédure est lourde tant sur le plan institutionnel, juridique que financier ; mais l'avantage est la protection et la sauvegarde des morphologies urbaines et des typologies de l'habitat ayant valeur de patrimoine culturel et immobilier. Le succès de l'opération Hafsia en médina de Tunis est là pour en témoigner. Mais il faut noter que ce projet n'a pu être reproduit dans les autres médinas et les tentatives faites à Sousse, Kairouan et Sfax sont des contreperformances. Pourquoi le projet Hafsia n'est-il pas reproductible ?
- **La restructuration** est davantage une procédure d'urbanisme que d'architecture permettant de remodeler les voiries à l'intérieur d'un tissu urbain pour atteindre une meilleure fonctionnalité et également créer des parcelles de terrain aptes à la construction.
C'est le cas de la friche de dépôts portuaire de l'avenue Mohamed V qui a été restructurée pour accueillir des immeubles administratifs et bancaires.
- **La requalification** est une procédure d'architecture plus que d'urbanisme permettant la mise à la norme de logements anciens utilisée au cas par cas, par la SNIT et par l'ARRU. La requalification mériterait d'être systématisée.
- **La restauration** est une procédure d'architecture patrimoniale consistant à rendre au moyen de techniques appropriées leur intégrité à toutes les parties d'un édifice ou d'un ensemble d'édifices, l'ambition de la restauration est la protection et la conservation du caractère historique.

Les cinq procédures de rénovation, réhabilitation, requalification et restauration sont nécessaires à l'intervention dans les Centres historiques, chacune permettant de traiter une thématique sectorielle. Mais elles sont insuffisantes en l'absence d'une vision globale du fait urbain.

Les centres historiques appellent une **réponse délibérée, volontaire** face aux processus de dégradation du patrimoine immobilier et culturel, de la paupérisation des habitants et de la misère sociale, de la désaffectation économique et finalement, de la marginalisation urbaine.

Il s'agit donc de concevoir autrement et de gérer différemment la totalité morphologique que constitue le Centre historique.

➤ **La régénération urbaine est une réadaptation** des Centres historiques et de leurs proches périphéries aux modifications économiques et sociales des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles et à la mondialisation contemporaine qui ne peut se satisfaire des seules procédures classiques de la planification réglementaire et de la gestion bureaucratique.

- **La régénération urbaine est une revitalisation économique** visant à créer des emplois et à créer des recettes fiscales pour la municipalité, les effets induits étant attendus au plan social.
- **La régénération urbaine est un réaménagement spatial** à caractère durable visant tout d'abord la limitation de l'usage de l'automobile en milieu intra-urbain, l'amélioration sensible de l'habitat aux fins sociales, la protection et la sauvegarde des patrimoines culturels.

La régénération urbaine d'abord pratiquée entre 1960 et 1980 à Boston, Pittsburgh, San Francisco puis Montréal a connu le succès à Londres, (London Docklands), Liverpool, Manchester ; à partir des années 1990, Lille, Amsterdam, Hambourg puis Barcelone, Naples, Genève, Turin, Marseille, Lisbonne, Istanbul.

Les pays du Maghreb et du Machrek en sont restés à la planification réglementaire.

Le projet urbain

Le projet urbain est une démarche conceptuelle qui ambitionne de « repenser la forme urbaine », de passer de la question du logement à la question urbaine (Mangin Panerai 1999) : Le parcellaire foncier de la ville devrait être source de créativité, de typologies d'habitat adaptées et de morphologies urbaines innovantes.

Le projet urbain qui ambitionne « de débarrasser l'architecture de ses obsessions formalistes et de délivrer l'urbain de ses pesanteurs technocratiques », se présente comme **une revendication politique** des professionnels de l'architecture et de l'urbanisme qui prennent leurs distances avec la composition académique : « L'économie des effets peut tirer parti de l'économie des moyens pour éviter de saturer la ville de signes vides ».

Conclusion :

La régénération urbaine et le projet urbain, pratiqués aux Amériques et en Europe depuis les années 60, sont des approches innovantes en matière de production de l'habitat et de planification urbaine en ce sens qu'elles ouvrent la porte à la participation des citoyens/ citoyens et aux capacités opérationnelles de promoteurs immobiliers privés ou publics

E- LOGEMENTS ABORDABLES, HABITAT SOCIAL, DROIT AU LOGEMENT

Le logement à des prix abordables pour les catégories de la population les moins favorisées a été proposé dans les années soixante notamment par la SNIT (melja, maisons rurales et suburbaines, oukalas). Mais cette offre a été marginalisée, les institutions de promotion immobilière publique ayant privilégié la demande solvable que ce soit pour le marché locatif ou pour celui de l'accession à la propriété. Par ailleurs, comme le montre le rapport de M. Gdoura, la promotion immobilière privée ne répond pratiquement pas à la demande de logements abordables. (Voir rapport Mahmoud Gdoura).

Dans cette situation, les tunisiens à faibles revenus ne s'y sont pas trompés puisqu'ils ont eu recours, depuis le milieu des années soixante-dix, aux lotisseurs clandestins pour accéder à la propriété selon des modalités financières et des formes d'habitat adaptées à leurs capacités d'épargne et de remboursement. (Voir rapport Morched Chabbi)

Et si l'on compare la promotion publique réglementée à la promotion privée clandestine, on constate que les lotisseurs des quartiers d'habitat spontané savent économiser l'espace et répondre aux besoins des économiquement faibles ! Tel est le défi que ces lotisseurs ont su relever même si au passage ils ont prélevé un substantiel bénéfice et même si leur système de production de l'habitat laisse à l'Etat le soin et la charge des infrastructures et des équipements de quartier.

Dans ces conditions de promotion privée clandestine de terrain à bâtir permettant l'auto-construction, seule une frange étroite de la demande des économiquement faibles peut-être satisfaite. **En réalité l'accession d'une famille pauvre à la propriété ou à la location d'un logement décent est un combat inégal qu'elle ne peut gagner sans la contribution technique et financière de l'Etat ou des collectivités publiques locales.**

L'intervention de la puissance publique est donc la condition sine qua non du droit au logement défini comme partie intégrante des droits économiques, sociaux et culturels (DESC 2009).

Ce glissement, tantôt progressif tantôt brutal, de l'offre de logement à louer ou à acquérir vers les classes moyennes et supérieures, **est un choix politique antérieur** qui, dans le contexte de transition démocratique actuel, pose problème en matière de justice sociale et **de droit au logement**, droit qui toutefois n'a pas été explicitement reconnu, comme le fait remarquer Nejjib Belaid, par la seconde constitution de la République tunisienne du 27 janvier 2014.

Question politique par excellence, l'habitat social est défini comme un système d'organisation spatiale comprenant le logement (abordable), les infrastructures (VRD) les équipements (scolaires et sanitaires) et les services publics municipaux (ordures ménagères assurant la cohabitation des populations, la mixité des ménages quels que soient leurs niveaux de revenus.

Dans la pratique le logement unifamilial qui accueille le couple et ses enfants, est une aspiration que seules les familles ayant des revenus réguliers peuvent se permettre. Les jeunes couples qui se marient de plus en plus tard en raison de la difficulté de trouver un emploi habitent souvent chez leurs parents.

Pour faciliter l'accès au logement, la circulaire n°44/du 13 décembre 2005 signée par les ministres en charge de l'habitat et de l'intérieur permet la construction d'un second niveau sur une maison à rez-de-chaussée et étage (R+1) déjà édifiée ; cette circulaire dont l'objectif était de faciliter la densification des tissus existants a ouvert la porte à la transformation d'un logement unifamilial en logement plurifamilial abritant plusieurs ménages, locataires ou propriétaires. La transformation est souvent rendue possible par la dérogation au règlement d'urbanisme : La construction d'un escalier extérieur qui permet d'individualiser chaque niveau, comme le montre la photo ci-dessous.



Le Kram, le long de la ligne TGM.
Maison à R+1 à l'origine transformée en immeuble à R+3,
les niveaux supérieurs étant desservis par un escalier extérieur.
Exemple de « densification » destructive de tissu urbain
Photographie numérique, Jellal Abdelkafi Juin 2014

F- LA PRODUCTION DE L'HABITAT ET LA PLANIFICATION URBAINE

L'analyse rétrospective de la production de l'habitat et de la planification urbaine entre 1897 et 2012 permet d'identifier les étapes clés de l'institutionnalisation de la question du logement et de la question urbaine, de mesurer la portée et les limites des mesures arrêtées par les autorités gouvernementales successives et... d'en titrer les enseignements pour la présente étude.

Les dates clés sont les suivantes :

1921 : Création de la Caisse mutuelle de crédit immobilier (CMCI) qui permet la réalisation des lotissements pour les habitations à bon marché (HBM) en accession à la propriété.

1932 : Premier symptôme de la crise du logement, les pétitionnaires récusent l'accession à la propriété et revendiquent le régime de location.

1943 : Crise de logements aggravée par les démolitions de la guerre traitée de façon originale par la création du « Service d'Architecture et d'Urbanisme, SAU » directement rattaché au secrétariat général du gouvernement

1948 : Le SAU, grand prix de Rome, a réussi le défi de la reconstruction mais n'a permis de réduire le déficit structurel de logements pour les catégories de la population les moins favorisées. Ce déficit est désormais une donnée constante du système économique et social de la Tunisie.

1948 – 1955 : Opération melja – abri d'assistance aux sans-logis pour qu'ils édifient en auto-construction des maisons types sur des terrains viabilisés mis à leur disposition par l'Etat. Succès dans l'ordre de la mobilisation foncière, des techniques architecturales, du montage financier et administratif, de l'organisation urbaine et de l'appropriation sociale. Mais les financements accordés aux melja étant très inférieurs à ceux du HBM, les inégalités sociales continueront à se creuser.
Voir Annexe 4.

1962 – 1971 : La SNIT est chargée de produire des logements ruraux suburbains économiques et de standing en accession à la propriété sur financement partiel et garantie de l'Etat.

Cette stratégie aboutit partiellement mais ne permet pas d'arranger le déficit structurel de logement en raison des obstacles à la production de l'habitat (foncier, procédures, financement)

Voir annexe 5 et 6

1973 – 1981 : Mise en place d'un système de promotion immobilière institutionnelle publique
Création de l'AFH, CNRPS, SPROLS, FOPROLOS, ARRU.

1982 – 1987 : Régionalisation de la politique de l'habitat par la création des plans de développement rural et urbain intégrés.

L'intégration est portée par le Conseil du gouvernement sous la tutelle du ministre de l'intérieur et du développement local.

1988 – 1991 : Dérives de la régionalisation illustrées par les conflits de prérogatives entre le ministère de l'intérieur nouvellement chargé du développement local et le ministère de l'équipement en charge depuis sa création de l'habitat.

Rapport de la commission ad hoc pour l'élaboration d'une nouvelle stratégie de l'habitat établi par le ministère de l'équipement et de l'habitat.

1992 – 2011 : Relance de la réhabilitation des quartiers populaires sous l'égide de l'ARRU.

Rapport de la commission nationale de l'habitat économique et social 2002.

2012 – 2014 : Programmation en débat et en attente de portage politique

Janvier 2012 : Le programme de réhabilitation et d'intégration des quartiers historiques, voit le jour.

L'ARRU est invitée à identifier un quartier par gouvernorat pour améliorer l'habitat, traiter les cas sociaux, répondre aux demandes des populations.

Janvier 2012 : Mise en place du dispositif institutionnel, juridique et financier d'intervention dans les Centres Anciens.

15 avril 2013 à Kairouan : Atelier de concertation du programme national de requalification urbaine visant la réhabilitation des médinas de Tunis, Sousse, Kairouan, Sfax.

20 novembre 2013 à Tunis : Journée d'étude pour le lancement de la politique nationale d'intervention dans les Centres Anciens et le montage du programme opérationnel de réhabilitation des médinas.

II- ANALYSE DU PARC EXISTANT DE LOGEMENTS ANCIENS

DANS LES CENTRES HISTORIQUES

SOMMAIRE

A- ANALYSE DU PARC EXISTANT DE LOGEMENTS ANCIENS DANS LES CENTRES HISTORIQUES

1. La prise de conscience municipale et le rôle du mouvement associatif

- Historique
- Evaluation
- Conclusion

2. La relève politique et la relance opérationnelle

- Historique
- Evaluation
- Conclusion

B- LE PARC DE LOGEMENTS DES VILLES NOUVELLES A CARACTERE HISTORIQUE ET MODERNE

1. Contribution de la rareté patrimoniale au développement économique

2. Reconversion des friches portuaires, ferroviaires et industrielles comme atout du développement économique

C- LE PARC DE LOGEMENTS PRODUIT PAR LA PROMOTION IMMOBILIERE PUBLIQUE

Introduction

1. La société nationale immobilière de Tunisie, SNIT

1.1. Les missions de la SNIT et la structuration de ses activités

1.2. L'organigramme de la SNIT

1.3. Les réalisations immobilières

1.4. La gestion des biens des étrangers

1.4.1. La situation institutionnelle et juridique

1.4.2. Les modalités de gestion

1.4.3. Les opérations de cession

1.4.4. Illustration des procédures de gestion et de cession

1.4.4.1. La gestion du Colisée et de la Nationale

1.4.4.2. La gestion de l'immeuble menaçant ruine de la rue Ghana

1.5. Les instructions gouvernementales

1.6. La stratégie d'entreprise

2. La Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale, CNRPS

3. La société de promotion des logements sociaux, SPROLS

III- ANALYSE DU PARC EXISTANT DE LOGEMENTS ANCIENS

DANS LES CENTRES HISTORIQUES

Le parc de logements anciens de la centralité historique de l'armature urbaine de la Tunisie énoncé précédemment (ville ancienne, ville nouvelle, friches industrielles, lotissement de première génération) est analysé dans ce qui suit pour évaluer les opportunités de son intégration à la nouvelle stratégie de l'habitat.

A- LE PARC DE LOGEMENTS DES VILLES ANCIENNES A CARACTERE HISTORIQUE ET TRADITIONNEL

Les villes anciennes à caractère historique et traditionnel portent des formes d'habitat exceptionnelles qui remontent aux périodes hafside, andalouse et ottomane. Juxtaposées aux villes nouvelles à caractère historique et moderne, elles constituent les centres historiques des agglomérations qui les portent.

Et, à ce titre, les 22 médinas inventoriées par les historiens de l'architecture et de l'urbanisme sont censées contribuer du point de vue de l'aménagement du territoire, au bon fonctionnement de l'armature urbaine de la Tunisie. (Voir annexe 7 liste indicative des médinas).

Mais dans la pratique de la planification, les villes anciennes et les villes nouvelles juxtaposées, centres historiques par excellence, connaissent depuis près de trois quarts de siècle des processus complexes de dégradation immobilière, de paupérisation sociale, d'acculturation.

De nombreux immeubles sont insalubres, certains menacent ruine ; et d'autres sont abandonnés en raison des méfaits de l'indivision et des obstacles à l'immatriculation qui ont pour résultats la stérilisation du marché foncier et immobilier.

Les rapports entre propriétaires et locataires sont tendus, sinon conflictuels : les premiers sont impuissants à entretenir leurs biens immobiliers en raison de la faiblesse des loyers que les seconds sont par ailleurs incapables de payer régulièrement. Dans ces conditions les maisons traditionnelles des médinas sont louées à la pièce transformées en Oukalas.

A ce stade ultime de l'évolution, le patrimoine immobilier est taudifié : il abrite la misère sociale et, en conséquence, il n'a plus de valeur locative ni marchande.

Dans ce contexte général d'évolution régressive, les médinas qui recueillent les catégories de la population urbaine les plus défavorisées sont sous intégrées socialement et marginalisées économiquement par rapport aux agglomérations qui les portent.

Un bref bilan de la démarche accomplie pendant près d'un demi-siècle est présenté dans ce qui suit :

1. La prise de conscience municipale et le rôle du mouvement associatif

A partir de 1960, le mouvement associatif pour la défense du patrimoine immobilier et culturel a pris son essor dans la capitale, à l'initiative du Maire de Tunis qui s'inquiétait des vastes démolitions engagées sans raison dans la médina (Hafsia) et du projet sous-jacent « de la percée de la Kasbah ».

Au terme d'une consultation des élus municipaux, de la participation des historiens, architectes et urbanistes aux débats était créée en 1967 « l'association de sauvegarde de la médina de Tunis »

Première association patrimoniale dans le monde arabe, la création de cette ASM a été un évènement politique en ce sens que la société civile manifestait son intérêt pour la sauvegarde et la mise en valeur de son patrimoine immobilier et culturel dans le contexte du processus de planification urbaine et d'organisation spatiale de l'agglomération tunisoise.

➤ **Historique :**

Les étapes clés du processus de planification / programmation / projection dont on trouvera le détail en annexe sont les suivantes :

1968 -1971 : Relevé architectural des 15000 maisons de la médina et enquêtes démographiques, sociales et économiques

1970 -1974 : Etablissement du plan de sauvegarde et de mise en valeur de la médina de Tunis

1973 -1983 : Projet de rénovation urbaine de la Hafsia, première tranche

1985 : Etablissement du règlement d'urbanisme de la médina annexée au plan d'aménagement de la commune de Tunis

1983- 1993 : Projet de rénovation urbaine de la Hafsia, seconde tranche

1980- 1990 : Projet de rénovation urbaine et de restructuration du quartier Bab Souika Halfaouine

1992- 2007 : Projet d'assainissement des oukalas

Le projet de réhabilitation, relogement et rénovation des oukalas de la médina de Tunis, est la première opération à caractère social en milieu historique. C'est une première en matière de politique sociale de l'habitat

➤ **Evaluation :**

La sauvegarde de la médina de Tunis par l'action conjointe de la puissance publique et du mouvement associatif selon une méthodologie qui se voulait vertueuse – recherche / planification / projection - est une démarche de régénération urbaine avant l'heure, une expérience innovante, le centre historique servant de laboratoire pour tester de nouvelles procédures institutionnelle, juridique, financière et opérationnelle.

Dans la perspective du lancement d'une nouvelle politique d'habitat en centre historique, les thèmes ci-dessous retiennent l'attention :

- **L'engagement politique de la collectivité locale**
L'engagement éthique et intellectuel du maire fondateur de l'association de sauvegarde a été assumé par ses successeurs.
- **Les manifestations d'intérêt des organisations internationales**
UNESCO, PNUD, Banque Mondiale, FADES notamment ont permis de construire une coopération des plus fructueuses nécessaire au lancement à bon niveau professionnel de l'atelier d'urbanisme de l'association de sauvegarde.
- **Le lancement de procédures spécifiques de financement** a permis le montage du compte spécial pour la réhabilitation du patrimoine immobilier privé.
- **La bonne pratique de relations inter-administratives** a permis le dépassement de « la concertation conflictuelle » que les tutelles technique et administratives ont l'art d'entretenir. Dans ce contexte la municipalité a mieux exercé son rôle de maître d'ouvrage et l'ASM son rôle professionnel de maître d'œuvre.
- **Les avancées en matière de droit de sauvegarde** ont permis de donner les réponses juridiques et réglementaires en matière de planification urbaine et de droit de construire dans les Centres historiques.
- **La gouvernance des autorisations de bâtir** dans le cadre d'une commission tripartite – Municipalité, INP, ASM – s'est amélioré.

Conclusion :

L'expérimentation innovante conduite par la Municipalité de Tunis et son association de sauvegarde a permis de dépasser nombre d'obstacles institutionnel, juridique et financier pour engager les opérations de réhabilitation/ rénovation de l'habitat et les procédures – particulières et spécifiques – de planification du Centre historique de la Capitale.

Mais force est de constater que cette expérience unique en son genre, n'a pas été suivie d'effets. Les autres médinas de la Tunisie, bien que nombre d'entre elles soient dotées d'une association, n'ont pas su engager une procédure de sauvegarde similaire.

Un constat s'impose : L'expérience de la médina de Tunis s'est avérée non reproductible.

Pour quelles raisons ? Manque d'engagement politique de la collectivité publique locale ? Insuffisante participation de la société civile à la défense de son patrimoine immobilier et culturel ? Trop forte dépendance en matière de production de l'habitat et de planification urbaine aux technostructures de l'Etat central ? et, bien sûr insuffisance de ressources financières ?

On aurait pu penser, toutefois, que les grandes métropoles régionales, Sousse Kairouan et Sfax qui ont bénéficié récemment d'un « projet de réhabilitation des quartiers anciens »

conduit par l'ARRU, financé par l'AFD, allaient s'engager résolument dans la voie de la sauvegarde et relever les défis institutionnels, juridiques, financiers et opérationnels.

L'évaluation pourtant nuancée ne donne pas à le penser (Barbier – Basti 2014).

2. La relève politique et la relance opérationnelle

➤ Historique :

Conscient des limites de l'action municipale et du mouvement associatif, le ministre de l'intérieur et du développement local engage la relance politique. Dans le cadre d'un projet de coopération avec l'Agence Française de Développement (AFD), la direction générale des collectivités locales (DGCL) a fait établir un bilan-diagnostic de la situation en 2005.

Dans le rapport intitulé « Intervention en centres Anciens », on peut lire : « Les ensembles historiques connaissent une faible intégration aussi bien urbaine qu'économique dans le cadre du développement économique des villes tunisiennes. (...) Le dispositif actuel d'intervention en Centres Anciens constitue une entrave majeure pour la prise en charge de la réhabilitation d'une manière globale et généralisée, notamment par les bailleurs de fonds internationaux dans leur soutien à ce secteur ». (ACT Consultants 2007)

Sur la base de ce constat sans appel, la DGCL a fait établir « Le dispositif institutionnel, juridique et financier d'intervention en Centres Anciens » (Abdelkafi et Alii 2012).

Pour cerner la problématique de réhabilitation de l'habitat et formuler les éléments d'aide à la décision nécessaires pour construire « la Politique Nationale de Réhabilitation en centres Anciens » (PNRCA), nombre de réunions de concertation transversales ont été organisées avec les différentes autorités compétentes et/ou concernées en charge de l'habitat, de l'urbanisme, du patrimoine, du foncier et de l'immobilier, des finances, des collectivités locales et des associations, sans oublier les acteurs opérationnels, à savoir l'ARRU et les concessionnaires de services publics.

Très lourd exercice de concertation sur la problématique qui, a finalement été validée au cours d'une journée d'étude (Tunis, 10 novembre 2010) présidée par le ministre de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire.

Pour que ce « dispositif institutionnel, juridique et financier d'intervention dans les Centres Anciens » approuvé en janvier 2012, entre en application, la DGCL a invité les acteurs institutionnels à débattre dans le cadre d'un Atelier de Concertation organisé le 15 avril 2013 à Kairouan.

Au terme des débats qui ont porté sur le programme de requalification urbaine des médinas de Tunis, Sousse, Kairouan et Sfax conduit par l'Agence de Rénovation et de Réhabilitation urbaine (ARRU), financé par l'Agence Française de Développement (AFD), il a été convenu de lancer « **La politique nationale d'intervention dans les Centres Anciens** ».

A cet effet, pour construire la procédure opérationnelle, la DGCL en partenariat avec l'ARRU et l'Institut National du Patrimoine (INP) a décidé de tenir une journée d'étude le 20 novembre 2013 au palais des congrès à Tunis suivi le 21 novembre d'une conférence-débat avec les bailleurs de fonds (AFD, BEI, UE, BAD) pour jeter les bases de la nouvelle politique.

Dans une correspondance en date du 9 novembre 2013, le secrétaire général adjoint de l'Union Pour la Méditerranée (UPM) informait le Ministre des affaires étrangères de la Tunisie que « le programme de réhabilitation des médinas » (projet TU 06) avait été retenu par la mission de l'UPFI conduite par l'AFD et la BEI.

En conséquence, le 21 janvier 2014 la DGCL convoquait une réunion de travail pour examiner la situation, rédiger le plan d'action, établir la requête de financement et définir dans la continuité des études précédentes les missions à accomplir.

➤ **Evaluation :**

La procédure d'étude lancée en 2005, la concertation entre les acteurs institutionnels (2010-2011), la journée d'étude de 2010, les réunions complémentaires de Kairouan et de Tunis en 2013, la rédaction du plan d'action (2014), **les délais d'étude et de concertation pour la prise de décision auront été de neuf années, sans oublier de mentionner que la requête de financement n'est, semble-t-il pas lancée à ce jour.**

Au terme de neuf années de réflexion et de concertation pour l'aide à la décision pour le lancement de ce « Dispositif institutionnel, juridique et financier d'intervention dans les Centres Anciens » peut-être convient-il de rappeler les problèmes à résoudre, les solutions à apporter et in fine, la problématique d'intervention

➤ **Conclusion :**

Les solutions à ces problèmes qui conditionnent l'efficacité de la politique nationale d'intervention prendront tout leur sens et toute leur efficacité si la planification urbaine reconnaît l'importance des Centres historiques et des quartiers anciens dans le fonctionnement de la ville d'aujourd'hui.

Toutefois, pour intervenir efficacement, les autorités en charge de l'architecture et de l'urbanisme, c'est-à-dire **de la ville** devront construire **un portage politique et mettre en place des outils opérationnels.**

Compte tenu de ces difficultés objectives, inhérentes à toute procédure de réhabilitation, une attention particulière devrait être accordée à la méthode opérationnelle.

Le projet de réhabilitation s'inscrit légitimement dans le dispositif institutionnel juridique et financier mais sa programmation relève d'une **démarche itérative** entre les autorités compétentes et/ou concernées pour construire un **projet partagé**. La municipalité étant définie comme maître d'ouvrage, il appartient à la Commission municipale de réhabilitation

d'assurer la Consultation et la participation de toutes les parties prenantes pour que l'échange d'information se fasse normalement du bas vers le haut et vice-versa.

La construction d'un projet partagé s'avère toujours délicate surtout quand on connaît le poids des procédures bureaucratiques.

Mettre la méthode opérationnelle au cœur du dispositif d'intervention est **une méthode de travail à la fois inédite et innovante**, qui nécessitera la mise en place d'un système de formation aux procédures de va et vient itératif et de partage de projet.

La méthode opérationnelle est une des conditions nécessaires à la régénération urbaine des Centres Historiques.

Mais qui va conduire cette méthode opérationnelle ?

Actuellement la mission est assumée par l'ARRU qui est en charge de la réhabilitation des médinas de Tunis, Sousse, Kairouan et Sfax dans le cadre du Programme National de requalification urbaine (PNRU) financé par l'AFD.

Mais dans quelles conditions et avec quels résultats ?

La réponse est formulée dans le rapport d'évaluation :

« La composante " **centres anciens** " avait des objectifs modestes et se limitait à engager les actions de réhabilitation des voiries et de ravalement des façades dans quatre médinas. Malgré ces objectifs réalistes, considérés par tous les interlocuteurs rencontrés comme «nécessaires mais pas suffisants» pour amorcer la réhabilitation des médinas, elle a connu un démarrage difficile. Les premières actions, étudiées en 2010 sous l'ancien régime et de façon très centralisée (certaines étant déclarées «projets présidentiels»), se sont heurtées en 2011 à l'incompréhension de la société civile, qui n'avait pas été consultée. Cela explique la lenteur de la mise en œuvre. S'il a été assez facile de convaincre les «bénéficiaires» de l'utilité d'améliorer la voirie et les réseaux souterrains, les actions de «ravalement des façades» se heurtent encore à des résistances de la part des propriétaires concernés.

De façon générale, ces actions ont eu le grand mérite de relancer le débat sur la réhabilitation des médinas, de sensibiliser la société civile des médinas sur la possibilité et l'utilité de faire quelque chose, mais elles sont jugées aujourd'hui trop restreintes. Pour pouvoir répondre, même partiellement, à la nouvelle demande d'une société civile plus ambitieuse depuis la Révolution, il faudra revenir à des actions plus intégrées dans les projets futurs, au-delà de 2015. Or ces projets intégrés reposeront les problèmes institutionnels, juridiques et financiers mis en évidence par l'étude réalisée. (Barbier, Basti 2014)

B- LE PARC DE LOGEMENTS DES VILLES NOUVELLES A CARACTERE HISTORIQUE

ET MODERNE

1. Contribution de la rareté patrimoniale au développement économique

Les villes nouvelles créées aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles et juxtaposées aux villes anciennes à caractère historique et traditionnel portent **un patrimoine monumental exceptionnel qui a une double valeur : foncière et immobilière d'une part et d'autre part architecturale historique, et moderne d'autre part.**

Qualifier ce patrimoine monumental d'exceptionnel n'est pas une simple appréciation subjective de l'attachement romantique aux témoignages du passé.

- L'exceptionnalité est **définie** par les études d'histoire de l'art et de l'architecture ; elle est reconnue par les mesures de protection ou de classement prises par le ministre de la Culture en application des dispositions du Code du Patrimoine (1994) ou de l'inscription du bien sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco/ Icomos.
- L'exceptionnalité est **reconnue** par la société civile et défendue par les mouvements associatifs. Citons à titre d'exemple :
 - L'association Dix-neuf/vingt qui s'est mobilisée pour le patrimoine architectural de la Tunisie.
 - Ou encore l'association Casa mémoire qui défend dans le cadre du projet de régénération urbaine de Casablanca le patrimoine monumental et urbain de la métropole marocaine.
- L'exceptionnalité est **pensée** en termes économiques dans les études universitaires (Greffé 1999) **proposée** par la Banque mondiale (2012) comme contribution au développement durable.
Le titre de l'étude est on ne peut plus explicite :
« The economics of Uniqueness
Investing in historic City cores and cultural heritage assets for sustainable development ».

La rareté patrimoniale et la localisation centrale de ce parc de logements sont des atouts. Encore faut-il les identifier pour les exploiter dans le procès d'organisation spatiale et de planification urbaine des principales villes métropolitaines de la Tunisie.

La prise de conscience de la valeur immobilière et culturelle de ces patrimoines est inégale ; en tous les cas insuffisamment partagée dans la sphère technico-administrative pour fonder une politique de l'habitat. Il convient de rappeler que l'Art Nouveau qui transforme radicalement le paysage urbain de Bruxelles (Victor Horta et Paul Hanker, architectes), s'exprime également à Tunis comme une façon de contourner l'académisme ; il est suivi par l'Art Déco (Diongue et Koninck, architectes), puis par le mouvement moderne (Mallet Stevans et Le Corbusier, architectes). **Tous ces courants de pensée se sont exprimés brillamment dans l'architecture et l'urbanisme à Tunis et en Tunisie.**

Toute politique de l'habitat devrait capter cet héritage culturel et éviter qu'il devienne insalubre et menace ruine, car c'est tout simplement une contre performance économique, comme argumente la Banque Mondiale. (Voir notamment David Throsby : Heritage Economics, a conceptual framwork p 45-74).

Les trois immeubles présentés en annexe 8 illustrent la valeur du patrimoine architectural de Tunis ; la capitale n'étant pas un cas à part, la plupart des Centres historiques de la Tunisie possèdent des témoignages culturels à valeur économique certaine.

2. Reconversion des friches portuaires, ferroviaires et industrielles comme atout du développement économique

Ville ancienne et ville nouvelle juxtaposée représentent une totalité morphologique contenant des friches portuaires et/ou industrielles qui conditionnent la régénération urbaine du Centre historique. Tunis, Bizerte, Sousse et Sfax sont des cas exemplaires qui posent de délicats problèmes de planification pour résoudre, ou essayer de résoudre, les processus de tertiairisation, de migration pendulaire, de centralisation commerciale de gentrification et d'habitat social, et de tourisme culturel.

A titre indicatif les problèmes de la centralité historique et la problématique de la régénération urbaine sont évoquées dans ce qui suit pour Tunis et Sfax :

➤ **Les friches portuaires et industrielles de Tunis** sont la Petite Sicile, les entrepôts de l'avenue Mohamed V et les berges du lac nord et sud (contigüe au périmètre communal).

Le quartier de la Petite Sicile qui représente une centaine d'hectares d'entrepôts, d'atelier, de logements rudimentaires situés en plein cœur de Tunis, a fait l'objet de plusieurs tentatives d'aménagement qui n'ont pas abouti.

Pourquoi ?

La démarche de planification a été formulée comme suit :

- **1973** : Projet de rénovation urbaine (Cacoub architecte, Scet Tunisie) de grande envergure qui efface la trame foncière existante et se présente comme une œuvre architecturale sans continuité avec la ville existante.
Ce grand projet urbain devait être réalisé par la SNIT mais n'a pas eu de suite opérationnelle en raison de la perturbation foncière qu'il introduisait.
- **1982** : Plan d'aménagement de la Petite Sicile établi par le District de Tunis. Retour à la planification réglementaire stricto-sensu.
- **2001** : Révision du Plan d'aménagement de détail de la Petite Sicile.
Concours d'idées lancé par la municipalité de Tunis. Sans suites
- **2004** : Création d'un périmètre d'intervention foncière au profit de la municipalité, au lieu-dit la Petite Sicile.

- **2007** : Décret de prorogation de la durée d'exercice du droit de priorité à l'action au profit de la municipalité au lieu-dit la Petite Sicile.
- **2014** : Agence urbaine du Grand Tunis et municipalité de Tunis
Révision du plan d'aménagement urbain de la ville de Tunis.
A cette occasion les orientations d'aménagement du centre-ville et de la médina sont exposées.

La démarche de projection puis de planification engagée depuis 1970, aborde enfin en 2014 la question du Centre historique, encore traité cependant comme deux entités séparées, médina et Bab Bhar. Mais ce qui est remarquable tient au fait que la délimitation de la centralité historique et fonctionnelle, fait l'objet d'une réflexion appropriée ouverte puisqu'il s'agit d'inclure l'ensemble des morphologies : Petite Sicile, Mohamed V, Zone sud-ouest des berges du lac nord, port de Tunis et lac sud de Tunis.

Les prémisses de la régénération urbaine ont été posées au cours de l'atelier tenu le 26 juin 2014 par l'Agence d'urbanisme du grand Tunis (AUGT) et la municipalité de Tunis.
Voir annexe 9.

➤ **La ville de Sfax** articulée autour de la médina et de Bab Bhar, a été une métropole régionale de très grande qualité architecturale et urbaine.

Elle a malheureusement été défigurée par les bombardements de 1942 – 1943 qui ont détruit le théâtre et ravagé le centre-ville. La reconstruction conduite par Bernard Zehrfuss architecte a permis de rétablir, de façon magistrale, la cohérence du Centre historique. Les catastrophes écologiques dues aux pollutions industrielles des années soixante-dix ont également été effacées et maintenant Sfax dispose d'un territoire littoral de quelque 450 hectares à urbaniser en front de mer, à Taparura.

La problématique de régénération urbaine du Centre historique de Sfax passe par :

- La reconversion du port de commerce
- Le traitement de la gare et des lignes ferroviaires de la SNCFT qui traversent Sfax du nord au sud.
- La reconversion de la zone industrielle de la poudrière
- L'intégration des quartiers populaires de Sidi Mansour.

Cette problématique a été posée par la Société d'étude et d'aménagement des côtes nord de la ville de Sfax (SEACNVS), débattue longuement par les autorités municipales et les mouvements associatifs particulièrement dynamiques ; voilà près de 25 ans que les débats sont ouverts mais que les solutions de planification et de projection n'ont pas encore été formulées et approuvées.

Or l'ensemble du processus de régénération urbaine offre aux autorités locales l'opportunité d'intégrer différentes typologies d'habitat social puisque les terrains gagnés sur la mer appartiennent à l'Etat.

(Voir annexe 10)

Conclusion

A Tunis comme à Sfax, l'avenir du Centre historique est dépendant de l'intégration des friches industrielles et portuaires qui sont partie prenante de la masse urbaine centrale.

Ces friches ne peuvent pas être aménagées sous forme de « grands projets immobiliers de très haut standing » indépendants des réalités socio-économiques et du contexte morphologique car il y a le risque de produire des contre-performances qui augmentent la tertiairisation, la motorisation, les ségrégations spatiales et excluent en fin de compte toute possibilité d'intégrer de l'habitat social.

Encore une fois, rappelons que toute politique de l'habitat se conçoit dans la perspective d'une politique de la ville respectueuse de l'intérêt général et de l'utilité publique.

C- LE PARC DE LOGEMENTS PRODUIT PAR LA PROMOTION IMMOBILIERE PUBLIQUE

Introduction

Les institutions de promotion immobilière publique ont contribué, dans un premier temps, à produire des logements pour parer au besoins immédiats et urgents des populations, puis dans un second temps, ont reçu mission de réaliser les objectifs sectoriels de la politique de l'habitat tels que définis à partir de 1961 dans les Plans de développement économique et social (PDES).

La SNIT, la CNRPS, la SPROLS, l'AFH et l'ARRU, cinq institutions sous tutelle de l'Etat ont assumé, chacune selon ses prérogatives, ses objectifs mais aussi selon son savoir-faire, les rôles de constructeur de logements, de lotisseur de terrains, de réhabilitateur de l'habitat et de rénovateur de quartiers

1. La Société Nationale Immobilière de Tunisie, SNIT

La SNIT est une institution pionnière, une sorte de « monument » de la promotion immobilière publique, en ce sens qu'elle a été la première à affronter dans les premiers temps difficiles et incertains de la décolonisation, le déficit tragique en logements ; pour mémoire, il convient de rappeler qu'entre 1945 et 1965 se sont créés les vastes gourbivilles de première génération qui ont enveloppé Tunis et se sont même installés à ses portes et en son cœur.

1.1. Les missions de la SNIT et la structuration de ses activités

La SNIT est définie comme une société immobilière agissant pour le compte de l'Etat et des collectivités publiques locales. Elle est appelée à construire, à exploiter, à gérer.

Par voie de convention, elle a reçu missions de gérer les dossiers des étrangers (Voir annexe : Lois, décrets, conventions)

1.2. L'organigramme de la SNIT

La SNIT comprend trois départements :

- La Direction centrale technique chargée des programmes des états et de l'entretien
- La Direction centrale de gestion chargée des questions foncières, juridiques et commerciales, des finances et de la comptabilité.
- La Direction des biens des étrangers

Au 31/12/2012, la SNIT comptait 380 employés, une dizaine d'ingénieurs, une seule architecte, pas d'urbaniste, pas d'architecte-paysagiste, ni de socio-économiste, mais par contre un directeur des ressources humaines... (Voir rapport Mohamed Haddar)

1.3. Les réalisations immobilières

Entre 1957 et 2012, la SNIT aurait réalisé 262788 logements dont, malheureusement, les services centraux ne peuvent donner la localisation, les caractéristiques de construction, les coûts de réalisation, les modalités de gestion et d'exploitation, le nombre de locataires ou de propriétaires etc., **faute d'un service documentaire informatisé.**

Voir annexe 11.

Près du quart de l'effort de construction de la SNIT a été focalisé entre 1960 et 1985 dans la capitale.

La SNIT aurait réalisé dans le grand Tunis quelque 60.000 logements qui se répartissent comme suit :

Tunis	32.868	53,9%
Ben Arous	18.580	30,5%
Ariana	2.939	4,8%
Manouba	6.591	10,8%
TOTAL	60.978	100%

Voir annexe 12 : Liste des opérations SNIT dans le Grand Tunis.

Plus de la moitié des logements a été réalisé entre 1960 et 1985 dans le gouvernorat de Tunis dans les terrains nus limitrophes au Centre historique ou à son immédiate proximité en dehors de toute préoccupation de planification urbaine (le plan d'aménagement urbain de Tunis n'est pas encore élaboré et approuvé).

Dans ce contexte, le projet de la régénération urbaine devrait porter sur le centre historique traditionnel et moderne, les lotissements SNIT limitrophes et les friches industrielles de l'exploitation coloniale (entrepôt Mohamed V, port de Tunis, petite Sicile).

La situation se présente de façon semblable à Sousse.

1.4. La gestion des biens des étrangers

1.4.1. La situation institutionnelle et juridique

La gestion des biens fonciers et immobiliers des étrangers ayant résidés en Tunisie, est étroitement liée à l'évolution urbaine et particulièrement au devenir des Centres historiques.

La plupart de ces immeubles sont occupés en droit par des locataires ou de fait par des occupants de bonne foi ou par des squatters.

Pour assurer des rapports non conflictuels, une panoplie de textes juridiques et de conventions bilatérales, a été mise en place (Voir le corpus de lois, décrets et conventions en annexe 13).

En 1984, la SNIT est désignée comme gestionnaire des biens des étrangers sous la tutelle ou l'implication des ministères en charge de l'habitat, des domaines de l'Etat et des affaires foncières, des finances, des affaires étrangères et des affaires sociales.

La gestion peut également être confiée à des agences immobilières agréées par le Ministère des Domaines de l'Etat.

L'essentiel des biens immobiliers appartenant à des étrangers de nationalité française, trois types de conventions tuniso-française ont été signées :

- Le 23/02/1984, une convention immobilière générale
- Le 23/02/1984, une première convention immobilière particulière relative aux biens des étrangers du gouvernorat de Bizerte ; cette convention a permis l'achat de 2697 propriétés pour une valeur de 9.240.000 millions de Dinars tunisiens sur la base d'un prêt du gouvernement français de 100 millions de Francs français.
- Le 04/05/1989, une seconde convention particulière relative aux biens des étrangers de toutes les autres régions de la Tunisie ; cette convention a permis l'achat de 4968 propriétés pour une valeur de 26.520.000 millions de Dinars tunisiens, financé sur la base d'une convention cadre entre les ministères des finances et des domaines de l'Etat, la Banque de l'habitat et la SNIT.

Le gouvernement tunisien a donc pu présenter deux offres publiques d'achat aux propriétaires étant entendu que les biens des propriétaires absentéistes tombaient sur le coup de l'article 14 à savoir : « Au cas où les propriétaires ou leurs ayants-droit intéressés par l'offre publique d'achat ne se sont pas fait connaître dans les délais prévus à l'article 13 ci-dessus, les sommes représentant la valeur d'acquisition des biens qu'ils possèdent sont inscrites dans les livres de la Trésorerie Générale de Tunisie.

L'inscription de la somme emporte transfert de la propriété du bien à l'Etat tunisien ».

Les tableaux suivants ci-dessous résument la procédure d'achat étant entendu que le nombre de propriétés est approximatif, vu que le décompte est toujours en cours (*).

Les données		Nbre des titres	Nbre de propriétés	Valeur en DT	Observations
1^{ère} convention	Vente volontaire	635	2305	8.198.222,629	La valeur assurée jusqu'à auj. concerne 196 titres fonciers *
	Article 14	196	392 *	1.041.648,596	
	Total	831	2697	9.239.871,225	
2^{ème} convention	Vente volontaire	597	2868	18.666.760,446	La valeur assurée jusqu'à auj. concerne 282 titres fonciers *
	Article 14	523	2080 *	7.854.213,017	
	Total	1120	4948	26.520.973,463	
Total général		1951	7645	35.760.844,688	

Régions	Propriétés de l'Etat		Propriétés des étrangers (Nbre approximatif)	Total
	Achat volontaire	Article 14		
Gouv. Bizerte	2305	392	1200	3897
En dehors de Bizerte	2868	2080	1268	6216
Total	5173	2472	2468	10113

1.4.2. Les modalités de gestion

A la SNIT, la direction des biens des étrangers éprouve des difficultés lors de la gestion en pratique qu'elle ne peut résoudre faute de décision ou d'implication des tutelles.

Si l'achat consensuel est complètement achevé, la direction des biens des étrangers, est confrontée aux obstacles d'application du fameux article 14, aux contestations dues aux situations difficiles d'indivision du bien ou de modifications. Dans tous les cas de figure, la direction doit mobiliser les ressources humaines adéquates ou les experts nécessaires, ce qui d'un point de vue administratif n'est jamais simple.

La SNIT a été chargée de la plus grande partie des biens des étrangers par décision de gestion formellement arrêtée par les tutelles ministérielles en charge de l'habitat et de domaines de l'Etat.

Les relations avec les locataires, le recouvrement des loyers, ou le recouvrement par voie judiciaire, le transfert des sommes dues aux étrangers sur leurs comptes bancaires, l'entretien, les réparations, le gardiennage ne sont pas des missions simples pour une administration centralisée.

Sans parler des situations conflictuelles avec les occupants de fait qui supposent des procédures judiciaires et les menaces de ruine qui impliquent la responsabilité du service technique municipal et celle du maire en cas d'accident.

En bref, la direction des biens étrangers énumère l'ensemble des obstacles à la bonne gestion, elle sait où le bat blesse, mais elle s'inquiète de la capacité de

réponse du système technico-administratif de la SNIT qui ne donne pas suite aux propositions qui lui sont faites, comme par exemple mettre en place un système efficace de gestion informatisé.

1.4.3. Les opérations de cession

Sur la base d'une décision du conseil ministériel du 27/02/1991, la SNIT a pour mission la vente des biens des étrangers aux occupants de bonne foi dans le cadre de la loi 78-91 du 02/08/1991 relative aux conditions de cessions des propriétés acquises par l'Etat.

Pour conduire cette mission, la SNIT est encadrée par « **un comité de suivi des demandes de cession** » créé par décret 1522/1992. Les modalités de cession ont été plus rapides pour le gouvernorat de Bizerte, la procédure de location-vente sur financement de prêts à l'achat par la Banque de l'habitat ayant été adoptée. Actuellement 1286 propriétés ont été vendues pour la somme de 5.741 millions de Dinars tunisiens, soit approximativement 60% du patrimoine.

Pour le reste du pays, la SNIT a dû prendre en charge le montage de dossiers, disséminés dans différents gouvernorats et jouer le rôle **de facilitateur** notamment pour activer la prise de décision du ministère des domaines de l'Etat pour arrêter le prix final de cession.

Là encore, la direction des biens des étrangers de la SNIT éprouve des difficultés pour accomplir cette mission de cession, son rôle de facilitateur se heurtant à de lourdes procédures juridiques et bureaucratiques.

1.4.4. Illustration des procédures de gestion et de cession

Pour illustrer les conditions dans lesquelles la direction des biens des étrangers de la SNIT accomplit les missions que lui confie l'Etat, deux cas de figure méritent l'attention, à savoir :

- Les immeubles du Colisée et de la Nationale, Tunis
- L'immeuble menaçant ruine 24 rue de Ghana, Tunis.

1.4.4.1. La gestion du Colisée et de la Nationale

Le Colisée et la Nationale sont deux valeurs foncière, immobilière et culturelle exceptionnelles, des patrimoines architecturaux remarquablement bien intégrés au Centre Historique de Tunis ; ils sont des pièces constitutives de l'avenue Bourguiba.

Le Colisée et la Nationale sont gérés par la SNIT dans le cadre d'une convention signée en 1993 avec le ministère des domaines de l'Etat ; un service particulier de gestion leur est consacré.

➤ Situation du Colisée

La visite des lieux le 17/06/2014 conduite par les agents de la SNIT, révèle tout d'abord le triste état de l'entretien et du gardiennage comme le montre le reportage photographique ci-joint. Les agents de la SNIT se disent impuissants devant cet état de fait...

Sur les 130 locaux à usage d'habitation, 5 seulement sont loués pour habiter, 117 sont transformés en bureaux et 8 sont vides.

Les 90 locaux de commerce du rez-de-chaussée et de la mezzanine ont été loués mais transformés sans contrôle architectural préalable et satisfaisant : La célèbre image de la galerie commerciale est altérée.

Voir annexe 14.

➤ **Situation de la Nationale**

Sur les 49 locaux à usage d'habitation, 15 sont loués pour habiter, 30 sont transformés en bureaux et 4 sont vides.

Les 22 locaux de commerce du rez-de-chaussée ont également été transformés comme au colisée mais des dégâts ont été causés dans les caves nécessitent désormais des travaux de confortation des structures.

A l'évidence, le colisée et la Nationale ne sont plus les immeubles de standing de haut niveau qu'ils étaient auparavant. La direction des biens des étrangers de la SNIT en est consciente ; elle déplore la gestion à minima et les rapports difficiles avec la tutelle, le ministère des domaines de l'Etat. Elle souhaite pour mettre un terme à cette situation de gestion de type administratif et non pas commerciale, que le projet de cession des deux immeubles, soit relancé.

1.4.4.2. La gestion de l'immeuble menaçant ruine de la rue Ghana

L'immeuble d'habitation de la rue de Ghana n'est plus habité par ses locataires d'origine mais squatté. Il menace ruine. Bien que le rapport d'expertise recommande l'évacuation et la démolition, aucune décision n'a été prise depuis 2002.

Voir annexes 15 et 16.

1.5. Les instructions gouvernementales

Le 05 mai 2010 une réunion interministérielle énonçait les instructions gouvernementales relatives à la gestion des biens des étrangers.

La SNIT est invitée à prendre les dispositions nécessaires pour une bonne gestion et une bonne concertation. Pour ce faire, la SNIT doit :

- Mettre en place une logistique informatique pour suivre l'ensemble des opérations de gestion et de cession.
- Organiser la coopération avec le Centre national de l'informatique et avec le ministère des domaines de l'Etat.

Le 30/08/2010 une réunion SNIT/ CNI/ Ministère des domaines de l'Etat a permis d'arrêter un planning d'exécution portant sur une année.

Un comité de suivi impliquant les ministères de l'intérieur, des affaires étrangères, des domaines de l'Etat, de l'équipement ainsi que la Conservation de la Propriété Foncière et la SNIT, a permis faire le point sur la situation des biens des étrangers, à savoir :

Logements acquis par l'Etat :	7645
<u>Logements encore biens des étrangers :</u>	<u>4660</u>
Soit :	12305 logements occupés par des familles à faibles revenus

Si l'on défalque les logements vendus à des tunisiens, la situation en 2010 serait la suivante :

Logements acquis par l'Etat :	7645
Logements vendus :	2458
Logements propriétés de l'Etat :	5177

En bref, la gestion des biens des étrangers acquis par l'Etat et des logements vendus à des tunisiens, s'inscrit dans un contexte social de ménages à faibles revenus qui rend le fonctionnement des règles de copropriété aléatoire.

En conclusion des instructions gouvernementales et au terme des réunions interministérielles tenues le 09 janvier 2012 et le 10 janvier 2013, il ressort que la gestion par la SNIT des biens des étrangers, acquis ou non encore acquis par la ministère des domaines de l'Etat n'a pas encore trouvé une solution satisfaisante permettant de clore le dossier, car :

- La solvabilité des ménages à faibles revenus est dans bien des cas insuffisante pour affronter les coûts de location et les charges de copropriété ; en conséquence la SNIT est confrontée à des contentieux qui, pour être réglés, supposent l'intervention des ministères des affaires sociales et de la justice.
- L'état de dégradation ou de menace de ruine des biens des étrangers non encore acquis par l'Etat suppose l'établissement d'un inventaire, la recherche des ayants droit ce qui suppose la saisie des ambassades respectives par le canal du ministère des affaires étrangères.

Au terme des dernières réunions tenues en 2014, la SNIT aurait souhaité ne plus s'occuper des biens des étrangers menaçant ruine ; elle a pourtant été confirmée dans cette mission de gestionnaire de patrimoine ; elle souhaiterait également être compensée financièrement pour couvrir l'ensemble des frais qu'elle a engagé dans la procédure de gestion des situations de contentieux.

1.6. La stratégie d'entreprise

La direction centrale technique s'interroge sur la stratégie d'entreprise. Une note propose que pour dynamiser l'entreprise, la SNIT se doit d'affronter la concurrence et l'innovation. Pour ce faire, la SNIT devrait :

- « Réviser ses statuts
- Reformuler ses prérogatives
- Reconfigurer son organisation interne
- Simplifier l'ensemble des procédures
- Créer des unités de gestion par objectifs ».

Pour que la SNIT devienne performante, il conviendrait d'engager des changements structurels dans trois directions :

- Au plan financier, les comptes de l'Etat doivent être assainis, le capital de la société doit être ouvert aux secteurs privés et le conseil d'administration doit refléter la structure du capital.
- En matière d'organisation, le plan de modernisation et de mise à niveau, doit être achevé et mis en œuvre.
- En ce qui concerne les ressources humaines, il convient de recruter et de développer la culture de la performance.

En ce qui concerne la promotion immobilière, il conviendrait d'introduire des changements dans les méthodes de management.

Tout d'abord, programmer et planifier sur la base d'enquêtes socio-économiques qui permettraient de cerner les populations cibles, leurs besoins et leurs moyens.

Ensuite, les enquêtes sur les cités réalisées s'imposent pour apprécier le cycle de vie des logements produits et de capitaliser sur l'expérience acquise.

Enfin, la SNIT devrait anticiper la demande en créant des réserves foncières.

2. La caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale (CNRPS)

La CNRPS créée par le décret 76-3 du 5 janvier 1976 a mis en place en 1980 un département de promotion immobilière dont la mission est de construire des logements sociaux de qualité ou d'acquérir des complexes immobiliers résidentiels.

Les logements construits ou acquis sont proposés aux assurés sociaux du secteur public (notamment aux cadres de l'administration appelés à exercer dans les régions) en régime de location.

La Caisse a ainsi pu mettre en place vingt cinq complexes immobiliers couvrant la totalité des gouvernorats du pays totalisant 2855 appartements d'habitat social.

Voir annexe 17.

Le programme de construction lancé en 1980 a été exécuté par une simple sous-direction des affaires immobilières rattachée à un directeur dont on ne sait pas où il est situé dans l'organigramme général de la CNRPS.

Cette sous-direction agit par le canal de 4 services :

- Etudes techniques
- Entretien des biens immobiliers et des équipements
- Gestion immobilière
- Achats

Ce dispositif a été formalisé très tardivement par le décret N°3386 du 09/01/2009.

L'activité de promotion immobilière publique de la Caisse retient l'attention sur les thèmes suivants :

➤ **Qualité de la conception et de la réhabilitation :**

Dans la plupart des cas, les cités CNRPS sont correctement intégrées à la ville ou au centre-ville ; et dans la plupart des cas, elles sont correctement étudiées, bien réalisées, bien aménagées et bien sécurisées.

Les espaces publics des cités sont bien plantés, bien entretenus et soigneusement personnalisés comme le montre la cité Rouabi à Bizerte

➤ **Délimitation et sécurisation**

Les cités CNRPS sont délimitées, gardiennées, sécurisées. Les espaces publics intérieurs équipés sont un cadre de vie agréable pour les locataires.

➤ **Conditions de location**

Les loyers incluant les charges de gestion sont tout à fait abordables pour les personnels de la fonction publique comme le montre le tableau ci-dessous :

Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale – CNRPS
Monatnt des loyers et des charges de gestion par immeuble réalisé en 2014

CITES	S			S + 1			S + 2			S + 3		
	Loyer	Charges	total									
Tunis Romana	136	13	149	165	15	180	224	18	242	313	20	333
Ariana Ennozha	179	18	197	208	20	228						
Ariana Manar 2	284	25	309	342	30	372						
Ariana Menzah6	136	15	151	165	18	183	252	20	272	313	25	338
Ben Arous Rades foret							208	25	233	267	25	292
Zaghouan	99	13	112	129	15	144	150	18	168	195	20	215
Bizerte	113	20	133	179	25	204	224	27	251	252	32	284
Nabeul				179	21	200	224	23	247	252	25	277
Beja	99	13	112	120	15	135	195	18	213	224	20	244
Jendouba	89	14	103	113	16	129	143	18	161	172	20	192
Siliana	99	13	112	136	15	151	165	18	183	195	20	215
Siliana 5							195	18	213	230	20	250
Kairouan				117	16	133	162	18	180	180	20	200
Mahdia				136	15	151	179	18	197	208	20	228
Monastir	105	13	118	150	15	165	195	18	213	252	20	272
Sousse	120	15	135	150	17	167	208	20	228	247	23	270
Medenine							162	18	180			
Tataouine	89	17	106				105	19	124	120	21	141
Gabes				108	15	123	136	18	154	176	20	196
Kebili				105	18	123	136	21	157	165	23	188
Sidi Bouzid	97	13	110	123	15	138	162	18	180	189	20	209
Gafsa	75	15	90	87	17	104	99	22	121	123	23	146
Tozeur				89	17	106	105	19	124	120	21	141

Par comparaison avec les loyers pratiqués par les promoteurs immobiliers privés, les loyers de la CNRPS seraient :

- 50 à 70% moins cher dans le Grand Tunis
- 50 à 60% moins cher dans le Sahel
- 20 à 30% moins cher dans la région du nord
- 20% moins cher dans le centre
- 10% moins cher dans le nord-ouest
- 10% moins cher dans le sud-est

3. La Société de promotion des logements sociaux, SPROLS

Créée en 1977, la SPROLS a pour objet de « promouvoir la construction de logements au profit des **assurés sociaux** ».

Pour que cette nouvelle institution de promotion immobilière publique puisse assumer sa mission, « le Fonds de promotion du logement pour les salariés », FOPROLOS est institué en même temps. Ce fonds vient compléter les sources de financement et les programmes de la CNSS et de la CAVIS.

De 1977 à 2010, la SPROLS était sous tutelle du Ministère des affaires sociales. Par décret du 13 décembre 2010, elle est placée comme tous les autres promoteurs immobiliers publics, sous la tutelle du Ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire.

Selon les derniers inventaires, la SPROLS aurait réalisé 9893 qui se répartissent comme suit :

Grand Tunis	7640	77%
Autres gouvernorats	2253	23%

La SPROLS construit plus de trois quart de ces logements dans la capitale et moins d'un quart dans les 20 autres gouvernorats de la Tunisie.

Voir annexe 18.

Dans le Grand Tunis, la SPROLS a réalisé trois opérations de grande envergure

- Ksar Saïd : 1713 logements
- Madina el Jadida : 1652 logements
- Mourouj : 1217 logements
- Total : 4582 logements, soit 23.000 habitants**

4582 logements, ce qui représente :

- 60% de ses opérations dans le Grand Tunis
- 46% de toute la Tunisie !

A l'origine, les opérations SPROLS étaient destinées au logement locatif ; la plupart des logements ont été vendus à leurs locataires.

Suite à l'entretien téléphonique accordé par le président directeur général, la SPROLS s'oriente vers la construction de l'habitat en accession à la propriété.

La SPROLS construit là où il y a demande, ce qui signifie qu'elle concentre son activité sur le Grand Tunis, les métropoles régionales, les villes moyennes et petites n'offrent pas de clientèle solvable.

La visite de l'opération médina el jadida, grand ensemble de 1652 logements soit approximativement 8000 personnes, révèle des dysfonctionnements :

- Espaces publics non entretenus, abandonnés
- Construction sur le domaine communal
- Eclairage public déficient
- Pas de gardiennage

Cette évolution serait le résultat du mauvais fonctionnement des syndicats de copropriété quand ils existent. (Voir liste des logements en annexe)

III- FAISABILITE INSTITUTIONNELLE, JURIDIQUE ET OPERATIONNELLE

**DE LA REHABILITATION DE L'HABITAT ANCIEN ET DE LA REGENERATION URBAINE
EN CENTRES HISTORIQUES
CONCLUSION - RECOMMANDATIONS**

SOMMAIRE

PREAMBULE

1. LA FAISABILITE INSTITUTIONNELLE

1.1. Le partenariat politique

- 1.1.1. Le conseil interministériel d'aménagement du territoire CIAT
- 1.1.2. Le conseil consultatif d'urbanisme et d'architecture
- 1.1.3. La direction de l'urbanisme
- 1.1.4. Les directions régionales de l'équipement et de l'habitat
- 1.1.5. Les institutions de promotion immobilière publique

2. LA FAISABILITE JURIDIQUE

2.1. Le recensement cadastral et la simplification de la procédure d'immatriculation

2.2. L'amélioration des conditions d'application des lois relatives à l'indivision

- 2.2.1. L'interdiction de vendre dans l'indivision
- 2.2.2. L'interdiction des cessions qui augmentent le nombre de copropriétaires
- 2.2.3. L'interdiction de morceler ou de lotir sans autorisation préalable
- 2.2.4. Les incitations d'ordre fiscal et financier

2.3. La mise à jour du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

**2.4. La mise à jour du Code du patrimoine archéologique, historique
et des arts traditionnels**

2.5. Modification du règlement général d'urbanisme 1999

2.6. L'abrogation de la circulaire 44 du 13 décembre 2005

3. LA STRUCTURATION TECHNICO-ADMINISTRATIVE

4. LA FAISABILITE OPERATIONNELLE

4.1. Le plan d'action

4.2. La rédaction de la requête des financements

5. LA SAISIE DES OPPORTUNITES OPERATIONNELLES

PREAMBULE

Le bilan des études et actions entreprises depuis les années soixante du siècle dernier, présenté dans ce qui précède, montre à l'évidence que la question de la réhabilitation de l'habitat ancien et de la régénération urbaine des Centres historiques n'a reçu que des solutions fragmentaires, intéressantes sans doute, mais sans suites pertinentes à l'échelle de l'armature urbaine de la Tunisie, bien qu'un projet de « politique nationale d'intervention dans les Centres Anciens » ait été soumis aux autorités compétentes le 20 novembre 2013.

Cette conclusion qui met en relief l'actualité du thème réhabilitation/ régénération des Centres historiques et en même temps les aléas de la prise de décision et du portage politique, invite au pragmatisme quant à la formulation des recommandations.

Dans une perspective pragmatique, le Consultant présente dans ce qui suit des recommandations à court terme permettant d'agir immédiatement, sinon dans un délai ne dépassant pas cinq ans ; en clair, il s'agit d'être opérationnel dans les meilleurs délais et éventuellement de saisir toutes les opportunités pour produire de l'habitat social dans les friches limitrophes des Centres historiques.

Au-delà de la phase actuelle de remise en marche de l'appareil de production de l'habitat et de planification urbaine, il appartiendra aux acteurs de la transition politique de mettre en œuvre des programmes à moyen et long terme pour intervenir dans les Centres historiques.

1. FAISABILITE INSTITUTIONNELLE

La faisabilité institutionnelle de la réhabilitation de l'habitat ancien et de la régénération urbaine des Centres historiques repose sur :

- Le partenariat politique des ministères compétents et/ou concernés
- La consultation des professionnels et des gens de métiers
- La révision des prérogatives des administrations centrales, régionales et des entreprises publiques.

1.1. Le Partenariat politique

1.1.1. Le conseil interministériel d'aménagement du territoire (CIAT)

Le CIAT, institution fondamentale où se joue la concertation politique et la coordination inter et intra administrative ne se serait réunie que six fois depuis sa création en 1970. Cela signifie que le partenariat politique en matière de production de l'habitat et de planification urbaine a été mis en échec par le fonctionnement sectoriel des ministères concernés, chacun agissant selon ses prérogatives.

Recommandation N°1 :

- Rétablir le CIAT comme institution fondamentale de partenariat politique en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de développement durable sous l'autorité du ministère de l'équipement (MEATDD).
- Assurer la concertation –coordination des ministères compétents et/ou concernés par le biais d'un secrétariat permanent conduit par une cellule d'expertise comprenant trois personnalités reconnues agissant en tant que facilitateur pour le compte du ministère de l'équipement (MEATDD).
- Engager immédiatement le CIAT en lui confiant le dossier « offre de logements à des prix abordables pour les catégories les moins favorisées ».
- Expérimenter le savoir-faire de la cellule d'expertise dans son rôle de facilitateur en lui confiant le montage de « la nouvelle politique de réhabilitation de l'habitat ancien et de la régénération urbaine des Centres historiques ».

1.1.2. Le conseil consultatif d'urbanisme et d'architecture - CCUA

La consultation des corps professionnels de l'architecture et de l'urbanisme a été instituée lors de la promulgation du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (1994) par la création du Conseil Consultatif de l'urbanisme et de l'architecture – CCUA – (article 29, chapitre IV).

A ce jour, il n'aurait été convoqué qu'une seule fois.

Présidé par le ministre de l'équipement en charge de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le CCAU est composé pratiquement de tous les ministères de l'appareil de l'Etat, des établissements publics et des concessionnaires, c'est-à-dire de tous les fonctionnaires représentant la technostructure administrative.

Comment dans cette excessive représentation des administrations centrales et institutions paraétatiques, l'Association tunisienne des urbanistes (ATU), l'ordre des architectes de Tunisie (OAT) peuvent-ils faire entendre leurs points de vue, surtout si ils divergent de la ligne officielle de l'institution-mère ?

Cette situation de dépendance des professionnels vis-à-vis de leurs donneurs d'ordre, est aggravée par l'absence de représentants de la société civile.

En bref, le CCAU ne peut guère écouter les avis des professionnels et gens du métier, faciliter le partenariat politique et éclairer les arbitrages gouvernementaux.

Recommandation N°2 :

- Réviser la composition du CCAU et restreindre le nombre de membres de l'administration aux seules compétences nécessaires
- Ouvrir la porte du conseil aux professionnels (urbanistes, architectes, ingénieurs, sociologues, économistes) aux promoteurs immobiliers publics et privés et aux représentants de la société civile.
- Confier le secrétariat permanent à la direction de l'urbanisme assistée par une personnalité reconnue compétente en matière de production de l'habitat et de planification urbaine.

1.1.3. La Direction d'urbanisme (DU)

Recommandation N°3 :

- Renforcer les capacités professionnelles, techniques et scientifiques de la DU pour qu'elle puisse contrôler les délais des études pour l'établissement et la révision des PAU notamment pendant la période de sursis à statuer de deux ans prévue par le CATU (article 15).
- Déconcentrer l'administration centrale, renforcer et mobiliser les directions régionales.
- Adresser aux collectivités publiques locales, les orientations du ministère de l'équipement – Direction de l'urbanisme en matière de réhabilitation de l'habitat ancien et de la régénération urbaine des centres historiques après concertation avec la direction de l'habitat, les promoteurs immobiliers publics et les concessionnaires (Voir également rapport Yassine Turki).

1.1.4. Les directions régionales de l'équipement et de l'habitat (DREH)

Selon le CATU (article 16) l'établissement ou la révision des PAU relève des prérogatives de la collectivité publique locale qui agit en « **collaboration** » avec les services du ministère de l'équipement.

Dans la pratique administrative, cette collaboration est définie par les deux arrêtés du ministère de l'équipement et de l'habitat du 19 octobre 1995 relatifs au permis de bâtir et au permis de lotir.

Dans les deux cas, « la collaboration » se joue entre le représentant des services techniques de la commune et les chefs de services de l'aménagement urbain et de l'habitat de la DREH, les autres membres étant censés donner un avis sur les dossiers de permis de bâtir ou de lotir.

- En matière de permis de bâtir, la commission est présidée par le maire ; le service technique municipal instruit le dossier mais « le Directeur régional de l'équipement et de l'habitat peut s'opposer à la délivrance du permis de bâtir » (articles 4 et 8).
- En matière de lotissement, la commission est présidée par le Directeur régional de l'équipement et de l'habitat (art 8) qui instruit le dossier. L'avis de la commission est établi sur la base d'un vote au quorum des présents ou s'il n'est pas atteint quel que soit le nombre des présents (article 4). L'avis de la commission est notifié à la commune.

Recommandation N°4 :

- Réviser les conditions de la collaboration entre les services techniques municipaux et la DREH.
- Transférer la présidence des commissions de permis de bâtir et de lotir au maire et l'instruction des dossiers aux services techniques municipaux.
- Confirmer les prérogatives du maire en matière d'approbation des permis de bâtir et de lotir sur la base de l'avis de la commission comprenant obligatoirement :
 - Le directeur des services techniques municipaux
 - Le directeur de l'aménagement urbain
 - Le directeur de l'habitat
 - Le directeur du patrimoine
- Renforcer les ressources humaines des services techniques municipaux et créer à cet effet un bureau du plan et du cadastre

1.1.5. Les institutions de promotion immobilière publique

Mis à part la SNIT, la CNRPS et la SPROLS ne sont pas impliquées dans la réhabilitation de l'habitat ancien.

Recommandation 5 :

- Donner mandat à la SNIT, à la CNRPS et la SPROLS d'intervenir dans la réhabilitation de l'habitat ancien
- Créer à cet effet une cellule spécialisée de production de l'habitat aux fins sociales dans chacune des institutions

Recommandation 6 :

- Créer et valider la stratégie d'entreprise de la SNIT élaborée par la direction centrale technique par :
 - La révision des statuts et la reformation des prérogatives
 - L'assainissement des comptes de l'Etat et l'ouverture du capital des investisseurs privés
 - La reconfiguration de l'organisation interne, la mise à niveau des compétences et des procédures, la création d'unité de gestion par objectifs.
 - Le renforcement des ressources humaines notamment en matière d'architecture et d'urbanisme.

Recommandation 7 :

- Confirmer la SNIT dans sa mission de gestionnaire des biens des étrangers sous réserve de :
 - La révision de la convention impliquant les ministères en charge des domaines de l'Etat, des affaires foncières, des finances, des affaires sociales, des collectivités publiques locales sous la tutelle du ministère en charge de l'habitat et de l'urbanisme
 - La mise en vente sous délais impératif des biens des étrangers encore propriété de l'Etat ou alors confier la gestion aux promoteurs immobiliers privés.
 - La liquidation des immeubles menaçant ruine sur la base des expertises professionnelles.

2. FAISABILITE JURIDIQUE

Pour conduire la politique d'intervention en centre historique, les ministères en charge des collectivités publiques locales, de l'habitat, de l'urbanisme, et de la sauvegarde du patrimoine disposent des textes juridiques suivants :

- Le décret-loi N°64-3 du 20 février 1964 relatif à l'immatriculation foncière obligatoire
- Le code des droits réels (loi n°65-5 du 12/02/1965).
- Le code du statut personnel (décret du 12/08/1956).
- Le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (Loi n° 94-122 du 28/11/1994)
- Le code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels (Loi n° 94-35 du 24/03/1994)
- Le règlement général de l'urbanisme (décret 99-2253 du 11/10/1999).

L'ensemble de ces textes permettent de conduire la politique de réhabilitation de l'habitat ancien et la régénération urbaine des centres historiques sous réserve d'amélioration ponctuelle des différents textes, **l'objectif étant de travailler en droit constant.**

La conception générale du dispositif juridique a été traitée dans l'étude du Ministère de l'intérieur – DGCPL 2012 et repose sur :

- Le recensement cadastral et la simplification de la procédure d'immatriculation,
- L'amélioration des conditions d'application des lois relatives à l'indivision,
- La révision du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme pour spécifier les procédures en matière de réhabilitation,
- La révision du Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels pour le rendre opérationnel.
- Les rapports entre propriétaires et locataires

2.1. Le recensement cadastral et la simplification de la procédure d'immatriculation :

La simplification de cette procédure consiste à rendre **obligatoire** l'immatriculation des biens immeubles, nus ou construits, situés dans les secteurs sauvegardés, s'ils existent, ou dans les zones à réhabiliter créées et délimitées dans le Plan d'aménagement urbain de la commune.

Recommandation N°8 :

Pour atteindre cet objectif, il convient de :

- Modifier l'article 2 du décret-loi n°64-3 du 20 février 1964 relatif à l'immatriculation foncière obligatoire qui admet une exception qui s'avère négative pour la procédure de la réhabilitation de l'habitat ancien et la régénération des Centres historiques.
« Il sera procédé au recensement cadastral de tous les immeubles non immatriculés sur toute l'étendue du territoire de la république et au remplacement des titres traditionnels par des titres fonciers, **à l'exception des immeubles bâtis situés dans les périmètres communaux** »

- Supprimer « à l'exception des immeubles bâtis situés dans les périmètres communaux ».
- Faciliter cette procédure d'immatriculation obligatoire, la charge financière de cette opération pourrait être supportée par l'Agence ARCH.

2.2. L'amélioration des conditions d'application des lois relatives à l'indivision :

L'application des règles relatives à l'indivision telles que définies dans le Code du statut personnel sont à l'origine de la possession indivise des biens immeubles, nus ou construits, entre les héritiers. **L'indivision qui stérilise le marché foncier et immobilier, est l'obstacle majeur à toute politique de réhabilitation de l'habitat ancien et de régénération des Centres historiques.**

Pour créer un marché foncier sans contrainte, il convient d'engager les procédures suivantes :

Recommandation N°9 :

L'interdiction de vendre dans l'indivision

Pour lever cet obstacle, il conviendrait d'interdire la vente dans l'indivision, à charge pour les ayants-droit d'établir, préalablement à toute cession, un projet de morcellement ou de lotissement, selon le cas. Ce plan sera annexé à la promesse de vente ou au contrat de vente.

Ces actes de promesse de vente seront pré-notés dans le Livre Foncier pour une période de trois ans. Cette proposition s'inspire des dispositions de l'article 366-2 du CDR. La pré-notation sera renouvelable conformément aux dispositions de l'article 370 du CDR.

La vente sera inscrite sur production du plan de mutation de la ou des parcelles vendues ou objet d'une promesse de vente et d'une attestation de concordance délivrée par l'OTC (dans le cas où la différence de superficie entre le projet et le plan définitif serait inférieure à 5% par exemple). Dans le cas contraire, les parties établiront un acte de précision relatif notamment à l'objet de la vente et au paiement de la différence de prix. A défaut l'acquéreur pourra demander par ordonnance sur requête la consignation de cette différence de prix et requérir l'inscription de son contrat à la CPF. Cela implique qu'une telle procédure soit prévue dans la promesse de vente.

Cette procédure proposée pour la réhabilitation en Centre historique ou en secteur sauvegardé est déjà suivie par les Agences Foncières. Elle a été étendue aux promoteurs immobiliers par l'article 15 (nouveau) de la loi n° 90-17 du 26/2/1990 portant refonte de la législation relative à la promotion immobilière, tel qu'il a été modifié par la loi n° 94-2000 du 11/11/2000. Cette même procédure devrait être étendue aux particuliers, acquéreurs ou vendeurs en Centre historique.

Recommandation N°10 :

L'interdiction des cessions qui augmentent le nombre de copropriétaires

Cette interdiction est une règle déjà prévue par l'article 58 du CATU. Elle est tombée en désuétude. Il convient de la réactiver, sous réserve toutefois de :

- simplifier la procédure,
- réduire les coûts de partage, que la procédure soit amiable ou judiciaire, notamment en ce qui concerne les morcellements ou les lotissements.

Recommandation N°11 :

L'interdiction de morceler ou de lotir sans autorisation préalable

En cas de partage judiciaire, le morcellement ou le lotissement de l'immeuble, nu ou construit, sera soumis à l'autorisation préalable de la municipalité sur avis conforme de l'Agence (ARCH) et du ministère en charge de l'urbanisme.

Cette interdiction est déjà prévue dans les secteurs sauvegardés en application des articles 19 et 31 du Code du Patrimoine.

Recommandation N°12 :

Créer un régime spécifique d'incitations d'ordre fiscal ou financier.

L'application d'un régime spécifique aux lois relatives à l'indivision en Centre historique suppose des mesures d'incitation d'ordre fiscal ou financier, pour que :

- Les copropriétaires continuent à exploiter ensemble le bien indivis (comme c'est le cas pour les propriétés agricoles selon l'article 52 du Code de l'enregistrement et du timbre) ;
- Favoriser les mutations entre cohéritiers par l'exonération des droits d'enregistrement, tels que prévus par l'article 20-1 du Code de l'enregistrement et du timbre ;
- Faciliter le partage des biens en réduisant le taux des droits de la CPF actuellement de 1% de la valeur déclarée ou fixée par l'expert pour le partage judiciaire ;
- Réduire ou bonifier les taux d'intérêt pour l'entretien ou l'investissement en Centre historique.

2.3. La mise à jour du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (1994)

Compte tenu des obstacles que rencontrent le ministre de l'équipement en charge de l'urbanisme et le ministre de l'intérieur, tutelle des collectivités publiques locales pour établir, réviser et gérer les plans d'aménagement urbain, le CATU a été mis en cause et tenu pour responsable, du fait de son « manque de souplesse » ou de capacité d'adaptation, des difficultés rencontrées en matière d'organisation spatiale et de planification urbaine.

Le CATU est sans doute perfectible mais il conviendrait de ne pas lui demander plus qu'il ne peut donner : Il permet d'établir un plan d'aménagement urbain accompagné d'un règlement d'urbanisme énonçant les modes d'utilisation et d'occupation des sols dans le respect de l'intérêt général et de l'utilité publique, notions fondamentales du droit de l'urbanisme permettant d'énoncer l'opposabilité au tiers.

Le code ne préjuge donc pas de la façon dont il est utilisé et, en d'autres termes, si les études de planification sont inadéquates, si les choix d'organisation spatiale laissent à désirer, le code n'en est pas responsable.

Recommandation N°13 :

- Respecter scrupuleusement la procédure d'études d'élaboration ou de révision des PAU
- Placer la direction régionale de l'équipement et de l'habitat DREH sous l'autorité de la direction de l'urbanisme
- Autoriser la révision partielle du PAU en délimitant des zones de sursis à statuer sur simple décision de la collectivité publique locale après avis de la direction de l'urbanisme
- Après approbation de la révision partielle du PAU par le Conseil municipal en seconde lecture, approbation définitive par arrêté du ministère en charge de l'équipement après avis conforme de la direction de l'urbanisme.

2.4. La mise à jour du Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels :

Recommandation N°14 :

Le Code du patrimoine doit être mis à jour et complété comme suit :

- Titre III article 16 : Un arrêté du ministre chargé du patrimoine fixera les pièces constitutives du Plan de Sauvegarde et de Mise en valeur (PSMV).
- Titre III chapitre 3 article 22 : Le PSMV comporte également les zones à réhabiliter, si elles ont été créées et délimitées.

2.5. Modification du règlement général d'urbanisme 1999

Le règlement général d'urbanisme autorise la construction dans :

- Les zones limitrophes aux routes classées.
- Une bande de 200m longeant le domaine public routier des routes nationales, régionales et locales.
- Les zones limitrophes aux agglomérations couvertes par le PAU ou le PAD dans un rayon inférieur à 5km

Recommandation N°15 : Abrogation de l'article 4

- Abroger l'article 4 permet la spéculation foncière dans les zones non planifiées par la commune et le long des routes classées. Le RGU est en contradiction avec le CATU.

2.6. L'abrogation de la circulaire 44 du 13 décembre 2005 relative à la densification

La circulaire conjointe du ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire et du ministère de l'Intérieur et du développement local autorise, sous prétexte de densifier, la transformation d'une maison individuelle à R+1 en immeuble semi-collectif à R+2 ou R+3.

Recommandation N°16:

- Abroger cette circulaire qui est en contradiction avec la réglementation du PAU.

3. LA STRUCTURATION TECHNICO-ADMINISTRATIVE

Au terme d'un long processus d'études et de réflexion, un constat s'est imposé aux autorités compétentes : Les centres historiques traditionnels et modernes ont connu et connaissent encore des processus complexes de marginalisation foncière, de dégradation immobilière, de paupérisation sociale et de dépérissement économique. Depuis le début des années soixante du siècle dernier, les collectivités publiques locales et les administrations centrales se sont efforcées de résorber la plupart de ces handicaps en lançant nombre d'opérations ponctuelles conduites dans des logiques sectorielles hors cadre de planification et sans soutien professionnel spécialisé.

Recommandation N°17 :

Création d'une structure technico-administrative ad hoc intitulée « Agence nationale de réhabilitation de l'habitat ancien et de régénération urbaine des Centres Historiques », désignée par l'acronyme ARCH.

Nature Juridique :

Etablissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, l'Agence nationale est désignée par l'acronyme ARCH.

Tutelle :

L'ARCH est placée sous l'autorité du ministère de l'équipement (MEATDD) en charge de la production de l'habitat et de la planification urbaine.

Mission :

Création et délimitation des zones à réhabiliter

La décision de création et de délimitation de la zone de réhabilitation est prise par le Président du conseil municipal après études opérationnelles établies par l'Agence (ARCH) et validée par le conseil municipal. La délimitation tracée sur le Plan d'aménagement de la commune, fait l'objet d'un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur en charge des collectivités publiques locales et du ministre de l'équipement en charge de l'urbanisme et de l'habitat, sur proposition de celui-ci. L'arrêté est publié au Journal Officiel de la République Tunisienne, pour assurer l'opposabilité aux tiers de son contenu.

Etablissement du plan de réhabilitation

La zone ainsi créée et délimitée fait l'objet d'un **Plan de Réhabilitation Architecturale et Urbaine (PRAU)**, établi à l'initiative de l'Agence (ARCH) et approuvé dans les mêmes formes qu'un Plan d'Aménagement Urbain.

Programmation opérationnelle :

La programmation opérationnelle est assurée par l'Agence (ARCH) qui a pour mission d'inscrire les opérations de réhabilitation dans les Plans de Développement Economique et Social à court, moyen et long terme d'une part et d'autre part dans la loi annuelle des finances.

Etablissement du Plan Cadastral :

La procédure d'établissement du Plan Cadastral des zones à réhabiliter est assurée par l'Agence par voie de convention avec l'Office de la Topographie et du Cadastre et le Tribunal Immobilier.

L'apurement foncier :

La procédure d'apurement foncier des propriétés indivises et d'immatriculation des biens immeubles est engagée par l'Agence (ARCH) qui prête assistance juridique aux ayants-droit.

La maîtrise foncière :

La procédure de maîtrise foncière publique est assurée par l'Agence (ARCH) qui prête assistance aux ayants-droit pour conduire la mobilisation des propriétés foncières et immobilières sur la base de partenariat public-privé (par le biais de convention), ou à défaut par voie d'expropriation, à titre tout à fait exceptionnel.

L'amélioration des conditions d'habitat :

L'amélioration des conditions d'habitat est assurée par l'Agence (ARCH) qui prête assistance technique et financière pour la requalification des logements des locataires et des propriétaires résidents.

Les incitations au développement économique :

Les incitations au développement économique sont mobilisées par l'Agence (ARCH) qui prête assistance technique et financière pour la promotion des activités artisanales et commerciales, la promotion des arts traditionnels, la réhabilitation des souks, la mise en valeur des patrimoines historiques aux fins du tourisme culturel.

La Requalification technique :

La requalification technique des voiries et réseaux divers est assurée par l'Agence (ARCH) qui mobilise les entreprises publiques telles que la Steg, la Sonède, l'Onas, les Postes et Télécommunications et les autres services compétents dans le cadre des opérations de réhabilitation programmées.

L'ingénierie sociale :

L'ingénierie sociale des projets de réhabilitation est assurée par l'Agence (ARCH) ; elle peut être confiée par voie de convention à l'Association Locale de Sauvegarde dans la mesure où elle dispose des compétences nécessaires.

4. LA FAISABILITE OPERATIONNELLE

L'étude relative au « Dispositif institutionnel, juridique et financier d'intervention dans les Centres Anciens » conduite et approuvée (2012) par le ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales (DGCL) a fait l'objet d'une manifestation d'intérêt de la part des bailleurs de fonds. Dans une correspondance en date du 9 novembre 2013, le secrétaire général adjoint de l'Union pour la Méditerranée (UPM) informait le ministre des affaires étrangères de la Tunisie que « le programme de réhabilitation des médinas » (projet TU 06) avait été retenu par la mission UPFI conduite par l'AFD et la BEI.

En conséquence, le 21 janvier 2014, la DGCL convoquait une réunion de travail pour examiner la situation, rédiger le plan d'action, établir la requête de financement et définir dans la continuité des études précédentes la mission du bureau d'études à sélectionner pour lancer la phase opérationnelle.

Compte tenu de la présente étude relative à la réhabilitation de l'habitat ancien et à la régénération urbaine des Centres historiques, le ministère de l'équipement (MEATDD) en charge de la mission relative à « l'offre de logements à des prix abordables pour les catégories sociales les moins favorisées » avec l'assistance de la Banque mondiale, pourrait formaliser conjointement avec le ministère de l'intérieur le plan d'action et la requête de financement.

Recommandation N°18 :

Rédaction du plan d'action :

Le plan d'action porte sur :

- Les missions administratives préparatoires
- Les missions d'études préliminaires
- Les missions de formation et de sensibilisation.

➤ Les missions administratives, juridiques et financières

La création du comité de pilotage

- Rédaction des Termes de référence du comité de pilotage responsable de « la politique nationale d'intervention dans les Centres Anciens »
- Définition de son organisation, de ses missions et prérogatives pendant la période transitoire de préparation du programme de réhabilitation à présenter au Comité interministériel habilité à engager les procédures
- Modalités d'organisation du partenariat politique et administratif entre les membres permanents et les membres occasionnels du comité de pilotage.
- Modalités de nomination du président du comité et organisation de son secrétariat
- Rédaction de l'argumentaire à soumettre au CIAT pour prise de décision.

La création de la structure technico-administrative ad hoc

- Rédaction des Termes de référence de « l'Agence de réhabilitation et de régénération des Centres Historiques » (ARCH) prévu dans le « Dispositif » approuvé en 2012
- Définition de ses missions de conception et de programmation des opérations de réhabilitation/ régénération.
- Organisation du pôle de compétences et modalités de recrutement des personnels nécessaires
- Modalités de la coordination inter-administrative aux échelles nationale, régionale et locale

La mise en place des associations de sauvegarde des médinas (ASM)

- Rédaction du statut type des associations de sauvegarde des médinas.
- Définition de l'objet de l'association de sauvegarde et des conditions de participation à la politique publique d'intervention dans les Centres Historiques
- Modalités d'adhésion des membres de la société civile, des institutions nationales et internationales
- Modalités d'organisation de partenariat institutionnel public et privé
- Modalités d'administration et de financement de l'association.

La mise en place des Ateliers d'Urbanisme et d'Architecture

- Rédaction du statut- type des Ateliers d'Urbanisme et d'Architecture, AUA.
- Définition de la mission de maîtrise d'œuvre publique
- Modalités de collaboration des professionnels (architecte, urbaniste, historien, sociologue, économiste, juriste) sous forme de contrats à durée déterminée.
- Modalités de collaboration des architectes, urbanistes et ingénieurs exerçant en profession libérale
- Modalités de direction administrative et financière
- Modalités de fonctionnement dans le cadre institutionnel (municipalités, INP, ARRU, SNIT, SPROLS, CNRPS)
- Modalités de financement (FOPROLOS, BH, FNAH)
- Montage des partenariats public-privé.

Mobilisation des communes, maître d'ouvrage public

- Présentation du programme de réhabilitation/régénération aux élus communaux et aux responsables des services techniques municipaux.
- Enquêtes de terrain, réunion in situ avec le bureau d'études. Recueil des avis et observations.
- Information et sensibilisation de la population par un spécialiste en communication
- Envoi d'un questionnaire aux élus municipaux pour évaluer les problèmes de la réhabilitation, mesurer le niveau de participation des acteurs concernés et évaluer la volonté de participer au programme.
- Organisation d'un séminaire restreint destiné aux élus locaux, aux services techniques municipaux, aux directions régionales de l'INP, de l'ARRU, de l'urbanisme/habitat.
- Assistance juridique et technique pour la constitution de la commission municipale « médina » et la création d'une association de sauvegarde, si elle n'existe pas.

La déconcentration de l'administration centrale, mobilisation des directions régionales

- Présentation du programme de réhabilitation aux directions régionales de l'INP, de l'ARRU, de l'urbanisme, SNIT, CNRPS, SPROLS.
- Enquêtes de terrain, réunion in situ avec le bureau d'études. Recueil des avis et observations
- Evaluation des ressources humaines existantes et de l'adéquation des compétences au programme de réhabilitation.
- Etablissement d'un Bilan-diagnostic partagé et formulation des propositions pour que les directions régionales assument leurs responsabilités dans la conduite du programme de réhabilitation/ régénération.

Montage juridique

- Création et délimitation des zones à réhabiliter dans le Plan d'aménagement de la commune après concertation entre la direction de l'urbanisme et l'Institut National du Patrimoine
- Recensement cadastral obligatoire et gratuit de tous les immeubles non immatriculés, nus ou construits situés dans la zone à réhabiliter. Remplacement de tous les titres traditionnels par des titres fonciers.
- Prénottation des immeubles nus ou construits situés dans la zone à réhabiliter sur le livre foncier
- Autorisation des transactions immobilières uniquement sur les parcelles divisées de la zone à réhabiliter
- Conditions de lotissement ou morcellement d'un immeuble nu ou construit soumis à autorisation préalable de la municipalité après avis conforme de la structure technico-administrative ad hoc.

Montage financier

- Centralisation des ressources financières nécessaires au programme de réhabilitation dans un « Fonds spécial Centres Anciens » à créer.
- Mobilisation des contributions du financement des institutions nationales :
 - Fond National d'aménagement de l'habitat (FNAH)
 - Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSC)
 - Fonds de promotion des zones touristiques FPZT (ONTT)
 - Agence de mise en valeur et de promotion du patrimoine culturel (AMVPPC)
 - Artisanat
- Mobilisation des contributions de financement des bailleurs de fonds internationaux

➤ **Les missions d'études préliminaires**

a- Les enquêtes d'identification

- ◆ Etat et niveau de sensibilisation des collectivités publiques, locales et régionales, des associations de la société civile :
 - Enquête par questionnaire auprès des communes et des associations
 - Visite des médinas / reportage photographique
 - Rencontres informelles et entretiens avec les élus municipaux, les acteurs de la société civile

- ◆ Etat, niveau et qualification des ressources humaines et associatives en matière de réhabilitation
 - Enquête auprès des services techniques de la municipalité
 - Enquête auprès des associations

- ◆ Etat et niveau des connaissances et études en matière de réhabilitation, notamment
 - Enquêtes sur l'habitat
 - Inventaires des immeubles menaçant ruine (IMR)
 - Inventaires des logements insalubres
 - Inventaire des maisons transformées en ateliers ou en commerces
 - Inventaire des maisons habitées par leurs propriétaires
 - Inventaire des maisons louées ou transformées en oukalas

 - Enquêtes sur le patrimoine monumental
 - Inventaire des monuments historiques publics ou privés, civils ou religieux
 - Enquête sur l'état de protection et de conservation et identification des mesures urgentes à mettre en œuvre

 - Enquêtes sur le patrimoine immatériel
 - Inventaire des activités artisanales
 - Inventaire des marchands ambulants et des points de vente à la sauvette
 - Enquête socio-économique sur le niveau de fonctionnement commercial

 - Enquêtes sur l'état des voiries et réseaux divers
 - Analyse, bilan et diagnostic sur l'état des VRD après consultation des services concédés et identification des mesures d'urgences
 - Analyse des conditions de transport et déplacement, d'enclavement de la médina dans la trame urbaine.

b- Les modalités de sélection

Les médinas éligibles au programme de réhabilitation seront choisies sur la base :

- Des enquêtes d'identification qui permettront d'établir une base de données pour la comparaison des situations.
- De la mobilisation effective des communes en tant que maître d'ouvrage public et des associations de sauvegarde dotées d'un Atelier d'urbanisme et d'architecture en tant que maître d'œuvre.

L'établissement d'une base de données comparative permettra de sélectionner 10 à 12 médinas dans la liste déjà établie dans l'étude du « Dispositif » et approuvée.

Le rapport de sélection sera présenté par le bureau d'études au comité de pilotage qui saisira si nécessaire le conseil interministériel pour le lancement de la nouvelle politique d'intervention en Centres Historiques.

c- Programmation des investissements

- Programmation des investissements urbains en matière d'habitat, de patrimoine de monuments historiques de tourisme.
- Programmation des investissements en matière de voiries et réseaux divers, de transport et déplacement.

➤ **Les missions de formation et de sensibilisation**

- Cours académique en collaboration avec l'Ecole nationale d'architecture et d'urbanisme (ENAU) permettant d'obtenir le titre d'architecte et d'urbaniste en matière de réhabilitation du patrimoine architectural et urbain.
- Cours de formation professionnelle sous forme de chantier – école en privilégiant les aspects pratiques et opérationnels permettant d'obtenir un diplôme de qualification aux métiers du patrimoine.

Recommandation N°19 :

La rédaction de la requête des financements

Le dossier est en cours de rédaction au Ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités publiques locales.

5. LA SAISIE DES OPPORTUNITES OPERATIONNELLES

Les friches portuaires ferroviaires et industrielles de Tunis, Sfax et Sousse offrent des opportunités de création et de réalisation de programme d'habitat social, étant entendu que l'assiette foncière est propriété de l'Etat ou contrôlée par ses services.

Dans cette perspective, le MEATDD pourrait engager les opérations suivantes :

- Tunis, berges du lac nord : quartier historique de goulette vielle	=	40 ha
- Tunis, berges du lac sud : territoire de la mellaha assaini à la hauteur de Megrine, Megrine Chaker et Radès	=	140 ha
- Tunis centre ville : Petite Sicile, objet d'un PIF	=	60 ha
- Sfax, Taparura : Route de Sidi Mansour	=	80 ha
- Sousse : Technopole de Hammam Sousse, réhabilitation du bidonville et programme d'habitat social sur terrains nus	=	<u>20 ha</u>
Le total des domaines fonciers s'élève à	=	340 ha

Soit 170ha net à urbaniser à raison de 50 à 60 logements à l'hectare, il est possible d'engager dans les meilleurs délais environ 10.000 logements aux fins sociales dans la centralité historique des 3 métropoles de la Tunisie.

(Pour la localisation, voir annexe)

Recommandation N°20 :

Réalisation de programmes d'habitat social sur les friches portuaires ferroviaires et industrielles de Tunis, Sfax, et Sousse.

LISTE RECAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS

FAISABILITE INSTITUTIONNELLE

- Recommandation N°1 : Conseil interministériel d'aménagement du territoire - CIAT
- Recommandation N°2 : Conseil consultatif d'urbanisme et d'architecture - CUA
- Recommandation N°3 : Direction de l'urbanisme
- Recommandation N°4 : Direction régionale de l'équipement
- Recommandation N°5 : Réhabilitation de l'habitat ancien par les promoteurs publics
- Recommandation N°6 : Stratégie d'entreprise de la SNIT
- Recommandation N°7 : Gestion des biens des étrangers, SNIT.

FAISABILITE JURIDIQUE

- Recommandation N°8 : Recensement cadastral et immatriculation
- Recommandation N°9 : Interdiction de vente dans l'indivision
- Recommandation N°10 : Interdiction des cessions qui augmentent le nombre de copropriétaires
- Recommandation N°11 : Interdiction de morceler ou de lotir sans autorisation préalable
- Recommandation N°12 : Incitations d'ordre fiscal ou financier
- Recommandation N°13 : Mise à jour du CATU
- Recommandation N°14 : Mise à jour du CP
- Recommandation N°15 : Modification du règlement général d'urbanisme
- Recommandation N°16 : Abrogation de la circulaire 44/2005

STRUCTURATION TECHNICO-ADMINISTRATIVE

- Recommandation N°17 : Création de l'Agence nationale de réhabilitation de l'habitat ancien

FAISABILITE OPERATIONNELLE

- Recommandation N°18 : Rédaction du Plan d'action
- Recommandation N°19 : Rédaction de la requête des financements
- Recommandation N°20 : Saisie des opportunités opérationnelles.