

République Tunisienne
Ministère de l'équipement,
de l'aménagement du territoire
et du développement durable



Pour une nouvelle stratégie de l'habitat

Diagnostics et recommandations

(Résumés)

06 Septembre 2014

Table des matières

Intitulé	page
Analyses économiques : abordabilité du logement, poids économique et social du secteur du logement et impact sur le budget de l'État	3
La production de logements : Les opérateurs publics	13
La production de logements : Les promoteurs privés	20
La production de logements : L'auto construction formelle des logements	23
Logement locatif et logement produit par la promotion privée Aspects juridiques et fiscaux	28
L'accès au foncier	33
Réhabilitation de l'habitat ancien et régénération urbaine en centres historiques	49
Le financement de l'habitat	62
Réglementations et instruments d'urbanisme	67

Analyses économiques : abordabilité du logement, poids économique et social du secteur du logement et impact sur le budget de l'État

RESUME ANALYTIQUE

1. Le secteur de l'habitat : moteur de croissance ou « tare » budgétaire ?

Le secteur de l'habitat est un domaine de convergences de flux contradictoires de développement, il se situe entre les activités productrices et de développement urbain et entre les tendances spéculatives de placement et de financement. Il est aussi à la confluence de deux écoles en matière de politiques de développement : Il est considéré par certains comme le moteur de la croissance par excellence et par d'autres comme un secteur social résiduel et une tare budgétaire à gérer. Qu'en est-il en Tunisie, quelles sont les dimensions économiques et sociales du secteur et pèse-t-il réellement sur le budget de l'État en tant que secteur social budgétivore ? Une partie de la présente étude a essayé d'apporter certains éléments de réponse à ces questions.

2. Le poids économique et social du secteur de l'habitat

Le secteur de l'habitat est doté d'une dimension stratégique tant sur le plan économique que social. Cette dimension est appréhendée dans le cadre de la présente analyse en termes de contribution à la croissance et à l'emploi. **La connaissance du secteur se heurte à de nombreux obstacles**. La comptabilité nationale et les statistiques sociales le regroupent au sein d'un secteur assez hétérogène sous des appellations diverses (constructions, bâtiments et travaux publics ou bâtiments et génie civil) en dépit de ses spécificités en termes de destinations et de modalités de sa production qui le distinguent du secteur des travaux d'infrastructures. Les données disponibles montrent que le secteur du bâtiment et génie civil dégage une valeur ajoutée de près de 3 milliards TND représentant environ 4% du PIB (2013). En absence de données précises, les estimations aboutissent à un poids du secteur de l'habitat équivalent à 2,3% du PIB.

Le secteur de l'habitat exerce un effet d'entraînement sur les autres activités économiques. Il s'agit d'un effet d'entraînement à l'amont (par l'achat). Les données de 2012 montrent, d'une part, que 11% de la consommation intermédiaire totale est destinée au secteur du bâtiment et génie civil (BGC). Cette proportion atteint près 73% pour les produits des matériaux de construction céramique et verre, 16% des produits mécaniques et électriques et près de 15% pour les autres services marchands, et d'autre part, que près de 70% de la production de la branche du BGC est redevable à l'utilisation de produits d'autres branches notamment les industries électriques, les MCCV et les industries diverses. Bien évidemment, de par sa nature, l'effet d'entraînement à l'aval (par la vente) demeure très limité : sa production constitue une consommation intermédiaire pour les autres secteurs dans une limite de 0,1%. Toutefois, l'investissement dans les logements qui a atteint en 2012 près de 2,8 milliards TND, soit 17,8% de la FBCF totale, en plus de sa massive utilisation des intrants

provenant d'autres secteurs, stimule une demande finale profitant à plusieurs autres activités économiques générée par les besoins d'équipement, ameublement, entretien et autres services propres à l'exploitation des logements.

L'analyse des données de la production et de la valeur ajoutée au niveau le plus détaillé disponible permet de mieux appréhender le poids économique propre au secteur de l'habitat. Une dizaine d'activités économiques allant de l'extraction de pierres, sables et argiles à la fabrication d'éléments en métal pour la construction produisent des intrants presque exclusivement pour les besoins de la Construction et d'autres comme les activités immobilières se développent grâce à l'existence des immobilisations. Une estimation de la quote-part redevable au secteur de l'habitat selon cette approche permet d'évaluer la production de l'habitat et des activités qui lui sont liées à 12,1 milliards TND et sa valeur ajoutée à 3,4 milliards TND (2012). Cela représente respectivement 9,5% de la Production totale et 6,6% du PIB.

Une dernière approche de l'estimation du poids du secteur de l'habitat a exploité le fichier du Répertoire National des Entreprises (RNE) qui recense 626 000 entreprises privées réalisant un chiffre d'affaires de près de 115 milliards TND. Les entreprises opérant dans le secteur de la Construction représentent 4,7% en termes de nombre d'entreprises recensées et 4,5% en termes de chiffre d'affaires. Le regroupement des entreprises du secteur de l'habitat et celles qui exercent dans des activités liées à la construction et après détermination de la quote-part revenant à l'habitat permet d'estimer le poids de ce secteur à plus de 10% aussi bien en termes de nombre d'entreprises que de production réalisée. Ce résultat est comparable à celui retrouvé à partir de l'estimation basée sur la production exploitant les données de la Comptabilité nationale (9,5%).

La dimension sociale du secteur du logement est appréhendée à travers la place et le rôle du secteur en termes de création d'emplois. Le nombre d'emplois recensés en 2014 dans le secteur des BTP dépasse 456 000, cela représente 13,5% de l'emploi total (3,39 millions). Ce poids comporte, d'une part, des emplois dans les activités de génie civil et dans la construction de bâtiments non destinés à l'habitat, et d'autre part, ne tient pas compte des emplois dans les activités directement liées au secteur de l'habitat. Le RNE qui se limite aux emplois formels salariés dans les entreprises privées recense 70 000 emplois dans les entreprises du secteur de la construction, soit 7% de l'emploi total des entreprises du RNE. L'estimation des emplois dans le secteur de l'habitat et des activités qui lui sont rattachées aboutit à plus de 110 000 emplois représentant 11,2% des emplois recensés par le RNE. L'application de ce facteur de revalorisation permet d'estimer la part totale de l'emploi redevable au secteur de l'habitat et des activités qui lui sont liées à plus de 20%, cela confirme la place prépondérante de ce secteur dans les créations d'emplois en Tunisie et la dimension stratégique indéniable dont il est doté en cette matière.

Le poids du secteur de l'habitat dans l'emploi devient plus important dans certaines régions du pays et pour la catégorie la plus défavorisée de la population. En milieu rural, la part de l'emploi dans les constructions est le double de ce qui est enregistré dans les villes du Grand Tunis et 68% des emplois dans ce secteur concerne des personnes analphabètes ou du niveau primaire. Cela montre que le secteur de l'habitat offre des opportunités d'emploi à

accessibilité facile et présentant souvent l'unique alternative dans plusieurs régions pour la catégorie la plus défavorisée de la population et celle présentant de faibles niveaux d'instruction.

Les conditions de travail dans le secteur de l'habitat ne sont pas les plus valorisantes : les niveaux d'instruction y sont parmi les plus faibles, l'attractivité de l'emploi dans ce secteur pour les jeunes et aussi pour les moins jeunes est en perte de vitesse en raison des conditions de pénibilités et de sécurité souvent déplorable et aussi des faibles niveaux de rémunération et de perspectives de carrières limitées. Un résultat issu de l'exploitation des données de l'enquête consommation de 2010 est assez significatif en cette matière : plus de 35% des chefs des ménages extrêmement pauvres travaillent dans des chantiers de construction. Sont-ils pauvres parce qu'ils travaillent dans ce secteur, ou c'est le travail dans ce secteur qui les maintient dans la pauvreté ? En fait, les deux réponses à ces questions sont affirmatives.

3. L'impact budgétaire du secteur de l'habitat : jeu à somme nulle ?

Le secteur de l'habitat est-il un secteur social de second ordre ? Dans quelles mesures bénéficie-t-il du transfert de réaffectation de ressources publiques générées par d'autres secteurs ? Représente-t-il une ressource nette ou une charge pour le budget de l'État ? Quel est le niveau de l'effort déployé par les finances publiques en matière de promotion du secteur de l'habitat ? La réponse à ses questions passe par l'élaboration d'un bilan Ressources – emplois du secteur de l'habitat au niveau des finances publiques. À l'instar des difficultés rencontrées pour le cadrage économique, cette tâche se heurte à un manque manifeste de données fines permettant d'évaluer sans équivoques les différentes composantes de ce bilan budgétaire. En effet, les données budgétaires et financières sont disparates, partielles, souvent inexistantes et quelques fois contradictoires. Le recours à des hypothèses de ventilation et de répartition était nécessaire afin de parvenir à des estimations significatives.

Les logements génèrent des recettes fiscales aux différentes phases de leur cycle de vie : production, exploitation et cession. Les principaux impôts et taxes inhérents aux activités de construction, d'exploitation et de cession de logements sont les suivantes : i) au niveau central ou national : impôt sur les revenus provenant de la location de logements, impôt sur les sociétés opérant dans le secteur de l'habitat et du logement, TVA générée par les différentes activités de construction et de promotion immobilière dans le domaine de l'habitat, droit d'enregistrement du foncier et des immobilisations ; ii) au niveau local : taxe sur les immeubles bâtis et taxe sur les terrains non bâtis. L'estimation de ces différentes recettes aboutit pour l'exercice 2013 à une enveloppe de l'ordre de 490 M TND, cela représente environ 3% des recettes fiscales de l'État. Notons que ce montant ne compte pas les taxes affectées aux fonds spéciaux destinés à la promotion de l'habitat.

La propriété d'un terrain ou d'un logement donne lieu à deux taxes principales perçues par les collectivités locales : la taxe sur les immeubles bâtis (TIB) et la taxe sur les terrains non bâtis (TNB). En 2013, la TIB et la TNB ont atteint une enveloppe de 48,3 M TND. Elles ont contribué au budget des municipalités à hauteur de 7%, cette contribution dépassait 10% en 2009 et 2010. Le niveau de recouvrement de ces deux taxes a connu une forte baisse en 2011 (-42%). Des subventions accrues de l'État ont remédié à la baisse des

ressources propres des municipalités. Le poids des subventions publiques dans les ressources municipales est passée de 24,6% durant la période 2008-2010 à 43,9% durant les trois dernières années (2011-2013). Ainsi, si la contribution directe des habitants des communes à travers la TIB et TNB correspond à un montant de l'ordre de 6 TND par habitant, la subvention publique accordée aux communes représente environ 40 TND/habitant. Si l'on considère que la moitié de la subvention publique bénéficie au secteur de logement, le bilan budgétaire au niveau local, comportant la TIB et la TNB en ressources et la moitié de la subvention publique accordée aux municipalités en emplois, dégage une subvention moyenne de l'ordre de 63 M TND par an.

Les déductions fiscales et autres exonérations accordées aux promoteurs et aux particuliers dans l'objectif de promouvoir l'habitat et l'accès aux logements occasionnent un manque-à-gagner fiscal pour le budget de l'État. Ce manque-à-gagner en matière de la TVA, impôt sur les revenus, impôt sur les sociétés et droit d'enregistrement est estimé à 370 M TND pour l'année 2013, soit l'équivalent de 2,2% des recettes fiscales.

Les subventions publiques octroyées en matière d'habitat peuvent être classées en trois catégories : i) dotations aux programmes de promotion de l'habitat, ii) bonification des taux d'intérêt des crédits finançant le logement et iii) subvention des opérateurs publics intervenant dans le domaine de l'habitat. **Trois principaux programmes publics de promotion de l'habitat étaient actifs ces dernières années.** Il s'agit du FOPROLOS, du FNAH et du PSLS. L'analyse des ressources-emplois de ces programmes dégage trois résultats majeurs : i) les financements octroyés sur le FOPROLOS et le FNAH, en plus du faible taux de recouvrement (de l'ordre de 25% et qui peut être assimilé à une subvention implicite), sont dotés de conditions favorables de financement comportant une subvention atteignant une enveloppe estimée à 10 M TND par an, ii) le FOPROLOS alimenté par une contribution directe des catégories ciblées (salariés) dégage un important excédent non affecté estimé à 650 M TND à fin 2013. La comptabilisation de cet excédent comme ressource dans le bilan budgétaire du secteur de l'habitat aboutit manifestement à un solde négatif de l'intervention de l'État dans ce secteur, de même se limiter à inscrire la subvention contenue dans le taux d'intérêt bonifié du FOPROLOS lui confère une dimension de transfert net dont il n'est pas doté. En supposant que l'excédent actuel du FOPROLOS sera appelé à être résorbé à terme par des emplois au sein des interventions propres au FOPROLOS ou à travers des dotations aux autres fonds intervenant dans des domaines similaires (tendance observée ces dernières années) il serait plus indiqué de retenir un impact budgétaire nul pour le FOPROLOS, iii) le PSLS est de création récente, la nature de ses interventions et leur contenu en subventions totales ou partielles ne sont pas stabilisés. Pour les besoins de cette analyse, il est retenu pour le PSLS une subvention nette de 30 M TND par an correspondant à la moitié de ses ressources provenant de la dotation du Titre II du Ministère de l'équipement durant les années 2012 et 2013.

Le crédit logement octroyé par la Banque de l'Habitat est assorti d'une subvention de l'État permettant de maintenir le taux d'intérêt à un niveau inférieur aux conditions du marché. Le montant des engagements de financement reçus constaté par la Banque de l'Habitat au terme de l'exercice 2012 s'élève à 306 M TND. Le taux appliqué par la BH pour

l'Épargne logement est fixé à 5% actuellement, soit presque l'équivalent du TMM (4,92% au mois d'août 2014). L'écart entre ce taux est celui appliqué en moyenne par les banques pour le crédit logement sur ressources ordinaires (7,63%) est de 2,63 points de pourcentage. Ce différentiel est retenu pour estimer la subvention contenue dans cette bonification du taux d'intérêt. Pour un encours des crédits Épargne logement de 305 M TND (fin 2012), cette subvention est estimée à 5,7 M TND. Par ailleurs, la gestion de ce produit « subventionné » a permis à la BH de développer d'autres produits non subventionnés et dont les résultats peut compenser largement les risques encourus par le produit subventionné. Ainsi, le Crédit direct de la BH assorti d'un taux d'intérêt assez confortable (TMM+3,5 points, soit 8,44%, dépassant ainsi de 0,81 point le taux moyen appliqué par les banques de la place pour les crédits logement octroyé sur ressources ordinaires) a connu un développement significatif avec une croissance de 3,1% par an permettant d'atteindre un encours de 946,0 M TND au détriment du Crédit logement bonifié dont l'encours est passé de 386,3 M TND à 305,3 M TND entre 2006 et 2012, soit une baisse annuelle de 3,8%. Cela montre une baisse en termes absolus et du poids relatif de la subvention véhiculée à travers la bonification des taux d'intérêt des crédits destinés au financement du logement.

Le secteur de l'habitat est ciblé par plusieurs autres programmes publics initiés par des agences et autres opérateurs publics intervenant dans le domaine d'élargissement de l'accès au foncier pour les ménages et d'amélioration des conditions de vie et d'habitation. L'intervention de quatre institutions publiques a été analysée : l'Agence Foncière de l'Habitat (AFH), l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU), la Société Nationale Immobilière de Tunisie (SNIT) et la Société de Promotion des Logements Sociaux (SPROLS). La consolidation des comptes des 4 opérateurs publics dégage un excédent brut d'exploitation atteignant une moyenne annuelle de 11,2 M TND. Ce résultat positif est redevable à l'excédent dégagé par l'AFH, qui ne peut être assimilé à un bénéfice commercial en raison des conditions particulières d'accès de l'AFH à l'acquisition des terrains et que son produit comporte en fait une subvention implicite. Ainsi, il est inscrit au bilan budgétaire du secteur de l'habitat au titre de ces quatre opérateurs uniquement le déficit d'exploitation dégagé par les trois opérateurs (SNIT, SPROLS et ARRU), soit une moyenne de 8 M TND durant la période 2009-2013.

Le bilan budgétaire du secteur de l'habitat inscrivant en ressources les recettes fiscales générées par le secteur et en emplois le manque-à-gagner fiscal et les subventions des programmes, opérateurs et les bonifications des taux d'intérêt des crédits qui afficha un excédent en 2009 et 2010 dégage ces dernières années un déficit en raison essentiellement de l'accroissement des subventions octroyées aux collectivités locales, aux opérateurs publics intervenant dans le domaine de l'habitat et à la création du PSLs. La subvention nette dégagée pour 2013 est de 53 M TND, cela correspond à 0,2% du budget de l'État. Compte non tenu des recettes fiscales directes générées par le secteur de l'habitat, l'ensemble des dépenses directes et du manque-à-gagner fiscal ainsi estimés correspondent à environ 2% du Budget de l'État.

4. Le paradoxe de l'habitat en Tunisie : excédent de disponibilité et déficit d'accessibilité

L'accès à un logement abordable, décent et adéquat est un déterminant majeur du bien-être et un facteur important de la cohésion sociale. Le logement constitue la deuxième grande dépense des ménages tunisiens qui présentent des capacités différentes mais aspirent tous à de meilleures conditions de vie avec des besoins nouveaux et en perpétuelle évolution. Si dans le domaine de l'habitat, la disponibilité se développe, l'accessibilité devient de plus en plus problématique. Quelles sont les conditions d'habitat des ménages tunisiens ? Comment se comporte-t-ils en matière de dépenses de logement ? Quelle sont leur capacités et limites de ressources à investir dans le logement ? Comment définir l'abordabilité du logement eu regard aux capacités des ménages et à la réalité du marché ? Telles sont les principales questions qu'une partie de la présente étude a essayé d'y répondre.

Le nombre de logements est estimé à près de 3 millions pour un nombre de ménages de 2,6 millions et un nombre d'habitants de près de 11 millions dont 7,3 millions vivent en milieu urbain (66,2%). Le parc logements croît à un rythme comparable à celui du nombre des ménages (2,4%) avec un flux additionnel de l'ordre de 77 000 logements par an. En 2009, près de 15% des logements étaient vacants. Cela représente un parc de 426 000 logements auxquels s'ajoutent 55 600 logements en phase finale de construction. Ces logements vacants qui correspondent à l'équivalent d'une production cumulée d'environ 6 ans de logements, comportent 100 000 logements qui ne sont destinés ni à la location, ni à la vente et n'ont pas vocation à être résidence secondaire et demeurent inoccupés.

Les données montrent une amélioration générale des conditions d'habitat des ménages tunisiens. Le ménage tunisien compte, en 2010 un membre de moins par rapport à la situation prévalant en 1994, sa taille étant réduite à 4,2 en 2010 contre 5,2 en 1994. Le nombre de ménages par logement a été réduit de 1,07 à 1,03 et le nombre moyen de personnes par logement occupé a été réduit à 4,33 contre plus de 5,5 en 1994. Le logement rudimentaire qui représentait 24% des logements en 1975 et 5% en 1989 ne représente plus que 0,4% du parc recensé en 2010. Toutefois, les conditions de vie et de confort des ménages diffèrent selon les régions et les catégories sociales. Les logements occupés par les ménages les plus riches sont les mieux équipés et le taux de desserte par les services de base varie de 27% pour le décile le plus pauvre du Centre-Ouest à 95% pour le décile le plus riche du Grand Tunis. Les ménages les plus pauvres vivent dans les conditions les plus difficiles : le ratio d'exiguïté ou de contiguïté dépasse 2,5 membres par pièce de logement chez les ménages les plus pauvres contre 0,6 pour les ménages les plus riches (la moyenne nationale étant de 1,4).

Plus de 80% des ménages tunisiens sont propriétaires de leurs logements. Cette proportion était de 78,3% en 1994 et de 77,4% en 2004. L'accès à la propriété est différent selon les milieux : en milieu rural 93% des ménages sont propriétaires alors que moins de 75% le sont en milieu urbain où plus du cinquième des ménages sont locataires du logement qu'ils occupent. La proportion des ménages logés gratuitement (essentiellement chez les parents) ne varie pas significativement entre les milieux, elle atteint 4,7% pour l'ensemble des ménages. L'accès à la propriété du logement s'améliore avec l'âge du chef du ménage. Les ménages les plus jeunes (chef de ménage âgé de moins de 45 ans) pour les différentes catégories de revenu et en particulier ceux vivant dans les régions à prédominance urbaine

(Grand Tunis et Centre Est) présentent plus de problèmes d'accès à la propriété et peuvent constituer des cibles privilégiées pour des politiques d'élargissement de l'accessibilité au logement.

Le ménage tunisien dépense en moyenne 11 286 TND par an (2010) avec des niveaux différents selon le milieu de résidence : 7 566 TND en milieu rural, 13 069 TND en milieu urbain avec 14 800 TND dans les grandes villes. En termes réels, les dépenses des ménages ont évolué à un taux de 3,2% par an entre 2005 et 2010 et de 3,8% par an entre 2000 et 2005. Les dépenses de logement constituent un poste lourd dans le budget des ménages tunisiens (deuxième poste de dépense après l'alimentation). Les ménages tunisiens consacrent 2 755 TND aux dépenses de logement. Ce montant atteint 3 261 TND si l'on inclut les dépenses d'ameublement et d'équipement. Le loyer (réel et fictif) présente la principale catégorie de ces dépenses, sa part est de 58%. L'annuité de remboursement du prêt logement est de 192 TND pour l'ensemble des ménages, cela représente 4% de leurs dépenses de logement. Les dépenses d'énergie et eau représentent le second poste de dépenses, elles accaparent le cinquième des dépenses de logement des ménages. La réparation et l'entretien du logement représentent 8,9% des dépenses de logement y compris 2,8% réservés aux paiements des aides ménagères, gardiens, jardiniers et syndic. Quant à l'acquisition de terrain, de logement neuf ou d'occasion et de construction de logement, le ménage moyen tunisien leur réserve une enveloppe de moins de 250 TND représentant 9% de son budget logement. Globalement, le ménage tunisien consacre une part quasi constante de son revenu aux dépenses de logement quel que soit son lieu de résidence et son niveau de revenu. Cette part est de 24,4% (elle atteint 28,9% si l'on inclut les dépenses d'ameublement et d'équipement), elle varie entre les régions de 20,6% à 28,2% et entre les déciles de 22,8% à 27,2%.

Plus de 4% des ménages ont contracté un crédit logement selon l'Enquête Nationale sur le Budget, la Consommation et le Niveau de vie des ménages de 2010. L'accès au crédit varie sensiblement selon les régions : de 1,7% au Sud-est à 6,4% au Centre-est et augmente avec l'amélioration des conditions des revenus : le taux d'accès est de 0,5% pour le décile le plus pauvre et de 9,6% pour le décile le plus riche. Cela pose la question de la solvabilité des ménages les plus pauvres qui se trouvent le plus souvent non éligibles aux conditions classiques du crédit bancaire. Si l'on applique pour le quintile le plus pauvre un même taux d'accès que pour le quintile le plus riche, on trouve que pas moins de 33 000 ménages pauvres sont exclus en matière de crédit bancaire pour l'accès au logement ou l'amélioration de leurs conditions d'habitat. L'annuité de remboursement du crédit logement atteint 2 641 TND en moyenne pour les ménages ayant contracté un crédit logement, elle représente plus de 36% des dépenses de logement de ces ménages. Cette proportion dépasse 40% pour plusieurs déciles notamment pour les catégories moyennes (déciles à 8).

L'analyse de l'accessibilité des ménages au logement consiste à mettre en relation les capacités des ménages avec la réalité des coûts d'acquisition/construction de logement à travers la confrontation des profils économiques des ménages avec les catégories de logement. Cela nécessite l'élaboration de deux éléments : i) Profils des catégories de revenu des ménages, ii) Typologie des prix logements. Le facteur régional étant déterminant aussi bien dans la répartition des revenus que dans la disparité des conditions du marché de l'immobilier,

l'analyse de l'abordabilité du logement a adopté une approche différenciée à deux dimensions : dimension régionale et dimension de catégorie de revenu.

L'analyse des profils économiques des ménages montre que 300 000 ménages tunisiens sont pauvres représentant 12,3% des ménages. La prévalence de la pauvreté en milieu rural est le double de ce qu'elle est en milieu urbain (18,5% contre 9,3%). La pauvreté est notamment observée dans l'Ouest du pays : la proportion des ménages pauvres dépasse 21% au Nord-Ouest et atteint 27% au Centre-Ouest. Concernant les comportements des ménages en matière d'épargne et de crédit, les données montrent que l'encours des crédits qui représentait au début des années 2000 moins que la moitié des dépôts d'épargne a atteint actuellement le même niveau, soit plus de 16 milliards TND. Cela montre une réorientation des crédits bancaires au profit des ménages qui parviennent ainsi à bénéficier du concours bancaire dans une proportion équivalente à leur effort d'épargne. En 2014, les dépôts d'épargne-logement ont atteint 1,25 milliard TND représentant 7,5% de l'épargne totale ou 10,7% de l'épargne bancaire. L'évolution de l'épargne logement durant les quinze dernières années montre une tendance à la baisse amorcée depuis 2008 et qui semble se confirmer de plus en plus : baisse de 2,6% par an entre 2007 à 2013. Par ailleurs, le comportement d'épargne-logement des ménages a été marqué par une tendance de double diversification : diversification de produits en recourant à d'autres produits d'épargne (la part de l'épargne logement est passée de plus de 13% durant la première moitié des années 2000 à 7,5% actuellement) et une diversification des institutions en recourant à d'autres établissements bancaires : le poids de la BH est passé de plus de 80% en 2002 à moins de 60% en 2014. Les crédits destinés à l'acquisition de logement et à l'aménagement de logement représentent plus de 85% des crédits destinés aux ménages. Paradoxalement, cette part est en augmentation depuis 2008 alors que l'épargne logement est en perte de vitesse précisément à partir de 2008. En fait, la perte de la position dominante de la BH et la plus grande facilité d'accès au crédit logement offerte par les autres banques avec moins de contraintes quant à la condition d'épargne préalable expliquent cette évolution. Si les enquêtes consommations ne renseignent pas sur le niveau des revenus des ménages en Tunisie, le recoupement des données des dépenses telles qu'elles se dégagent de l'ENBCNVM, avec les données de l'évolution de l'épargne et de l'endettement des ménages et des données de la comptabilité nationale permet de retenir la répartition des niveaux de dépenses comme révélatrice de la répartition des niveaux de revenus. L'actualisation aux conditions de 2014 montre que le ménage tunisien dispose d'un revenu annuel de l'ordre de 13 500 TND. Dans les régions du Grand Tunis et du Centre-Est, le revenu moyen du ménage représente environ le double de celui du ménage résidant à l'Ouest du pays et le revenu de la catégorie la plus pauvre représente 15% de celui de la catégorie la plus riche.

La constitution d'une typologie des prix des logements s'avère un exercice extrêmement difficile dans un contexte de manque d'informations organisées sur le marché immobilier. Les structures professionnelles ne disposent pas d'un observatoire des prix et aucun baromètre officiel n'existe. L'exercice devient plus compliqué lorsqu'il s'agit d'élaborer une typologie régionalisée faisant ressortir les différences des niveaux des prix selon les régions sachant que les catégories dominantes des logements, et par conséquent, la demande de logement porte sur des produits différents assortis de prix unitaires différents. L'Observatoire de l'Immobilier et du Foncier initié par le Ministère de l'Équipement pourra contribuer à l'élaboration, la tenue, la mise à jour et la diffusion d'une base de données sur le baromètre de l'immobilier et du foncier. Un travail de collecte et de recoupement de données a été effectué afin d'aboutir à une première esquisse d'une typologie des prix des logements élaborée pour les stricts besoins de la présente analyse d'abordabilité. Bien évidemment, les résultats obtenus demeurent perfectibles au fur à mesure de disponibilité de données complémentaires. Les diverses données collectées à l'occasion des autres analyses menées dans le cadre du Projet régional sur le logement abordable - Stratégie de l'habitat en Tunisie peuvent alimenter cette première base de données et améliorer ainsi sa fiabilité et sa représentativité.

L'analyse de l'abordabilité des logements financés par le FOPROLOS est assez significative. En effet, ces logements constituent une première référence en matière de prix de logement de la catégorie sociale et économique. Les prix plafonds de ces logements varient de 45 000 TND à 77 500 TND, ils correspondent à des prix moyens compris entre 767 TND m² et 900 TND m². Durant les cinq dernières années, ces prix ont connu une augmentation annuelle variant entre 5,8% et 6,4%. Les conditions de financement du FOPROLOS sont assez favorables et permettent de limiter les mensualités de remboursement à moins de 25% pour la catégorie la plus abordable et entre 30% et 37,5% pour les autres catégories. L'estimation de l'accessibilité des ménages au financement du FOPROLOS tel que définis par ses conditions d'éligibilité montre que le taux global d'éligibilité des ménages tunisiens au financement du FOPROLOS est de 12,5%. Il est plus faible dans l'Ouest du pays où uniquement 7,5% et 9,1% des ménages peuvent postuler à un financement éventuel du FOPROLOS. En fait, les résultats confirment que le FOPROLOS est plutôt destiné à une classe moyenne. En effet, les ménages éligibles au FOPROLOS se concentrent dans les déciles 4 à 7. Les déciles les plus pauvres (déciles 1 et 2) sont totalement exclus de l'éligibilité au FOPROLOS.

L'élaboration de la typologie des prix des logements ventilés par catégorie et région a exploité l'ensemble des données collectées et a adopté des hypothèses permettant d'aboutir à une typologie doublement tripartite : par catégorie (logement social, moyen standing et haut standing) et par sous-catégorie (1, 2, 3) reflétant trois niveaux de standing au sein d'une même catégorie. Ces catégories sont réparties pour les 7 districts selon les conditions des prix constatés, actualisés et estimés. Les résultats trouvés montrent que la répartition entre les régions est assortie d'une importante disparité notamment pour la catégorie moyenne et haute : par rapport à un indice 100 représentant le prix au Grand Tunis, l'indice de prix dans l'Ouest peut atteindre moins de 50. Le prix moyen de la catégorie 1 est de 44 300 TND ; celui de la catégorie 2 est de 118 600 TND et celui de la Catégorie 3 est de 310 000 TND. Les prix ainsi retrouvés se caractérisent par une forte variabilité entre les régions. Cela confirme la

pertinence de la démarche adoptée en retenant le facteur régional comme élément discriminant de l'analyse.

Le rapport Revenu-Prix concernant l'abordabilité du logement pour les ménages est élaboré sur la base de la confrontation des résultats obtenus concernant le profil économique des ménages avec ceux de la typologie des prix du logement. Le seuil de référence du prix par rapport au revenu communément utilisé est un rapport de 1 à 5, c'est-à-dire que le ménage investirait dans l'acquisition de son logement l'équivalent de 5 fois l'équivalent de son revenu annuel. Cela permettra aussi, moyennant un endettement à long terme, de maintenir son service de la dette à moins de 40% de son revenu. Le montage de financement du FOPROLOS et aussi des différents plans d'épargne logement retiennent ce principe général. Les résultats obtenus montrent que le ratio global Prix-Revenu est de 11,7 pour l'ensemble du pays. Il varie de 9,8 au Sud-Ouest à 14,6 au Nord-Est. Quant au taux d'abordabilité, défini ici par le rapport de cas de logements-déciles abordables par rapport aux 90 cas contenus dans la matrice Type de logement – Déciles de revenu des ménages, il est de 24,4%. Cela signifie que pour une offre potentielle de logement, en moyenne, le ménage tunisien a une chance sur quatre pour y accéder. Le ménage résidant dans la région du Grand Tunis connaît le plus de difficulté en termes d'accessibilité au logement, le taux d'abordabilité est de 16,7% et 20% des ménages du Grand Tunis ne peuvent pas accéder au logement social le plus abordable.

Les résultats obtenus montrent que l'accès au logement est problématique pour le ménage tunisien et son niveau d'abordabilité demeure très faible. La situation est critique pour les catégories les plus pauvres. Ces résultats sont interpellant et incitent à initier des mécanismes améliorant l'accès des ménages les plus pauvres au logement. Il s'agit de plus de 220 000 ménages qui se trouvent incapables d'accéder au logement dans les conditions normales de financement. Les analyses développées ont montré, d'une part, que cette catégorie n'a pas accès au crédit bancaire, et d'autre part, qu'elle n'est pas concernée par les programmes publics qui, à l'instar, du FOPROLOS sont destinés à la classe moyenne. Les premiers résultats montrent qu'un contenu subvention variant de 30% à 40% devra accompagner le schéma de financement destiné aux ménages les plus pauvres pour leur garantir de meilleures conditions d'accès au logement.

La question d'abordabilité se pose essentiellement pour les déciles les plus pauvres, pour les déciles les plus riches leur niveau d'abordabilité effective est plus élevé que celui relevé par leur niveau de dépenses, car la vente de patrimoine améliore sensiblement leur condition d'accès au logement. Pour le décile le plus pauvre, le « taux de déficit » en matière d'abordabilité au logement varie sensiblement selon les régions : en moyenne nationale, il est de 31% pour le logement le moins cher mais atteint plus de 41% au Grand Tunis et environ 6% au Sud du pays. Ces résultats montrent aussi que la politique à initier ne devrait pas être uniforme pour les différentes régions et les différentes catégories sociales. Un double ciblage régional et social devrait être retenu pour améliorer l'efficacité des mécanismes et politiques d'aide et de promotion de l'habitat social.

La production de logements

Les promoteurs publics

I. RESUME ANALYTIQUE

Dès l'indépendance de la Tunisie, en 1956, les pouvoirs publics ont accordé au secteur de l'habitat un intérêt particulier en créant en 1957 la SNIT (Société Nationale immobilière de Tunisie) qui fût pendant une quinzaine d'années, l'unique promoteur immobilier chargé à la fois du foncier, de l'aménagement, de la construction et du financement du logement. Cependant et en raison de l'accroissement de la demande de logements et en vue de faciliter davantage l'accès des citoyens tunisiens à la propriété de leurs logements, l'Etat a décidé de restructurer le secteur en 1973 et de limiter la mission de cette institution à la promotion immobilière et de confier les missions d'aménagement des terrains et de financement de la construction de logements respectivement à l'Agence Foncière de l'Habitat (AFH) et à la Caisse Nationale d'Epargne Logement (CNEL) transformée par la suite en une Banque de l'Habitat. Quatre ans plus tard fut créée la SPROLS (Société de Promotion des Logements Sociaux) et environ quatre années plus tard, soit en 1981 fût créée l'ARRU (Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine).

A. La SNIT et la SPROLS

Les deux promoteurs publics opèrent dans un environnement concurrentiel. La SNIT (Société Nationale Immobilière de Tunisie) est la première institution publique nationale chargée d'entreprendre et de financer des projets d'habitat destinés aux différentes couches sociales. Elle était, au départ, à la fois lotisseur, promoteur immobilier et organisme de crédit. En 1974, l'Etat a limité sa mission à la promotion immobilière. Dans le cadre de la décentralisation et dès 1979, trois sociétés régionales filiales de la SNIT ont été créées : la SNIT Nord ; la SNIT Centre et la SNIT Sud.

La SPROLS a été chargée de « promouvoir la construction de logements au profit des assurés sociaux ». Dans ce sens, elle a été habilitée à (i) réaliser et gérer les programmes immobiliers de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et de la Caisse d'Assurance Vieillesse, Invalidité et Survivants (CAVIS) et (ii) louer des logements aux assurés sociaux. Par ailleurs, la SPROLS est appelé à (i) gérer, moyennant redevance, le patrimoine des caisses sociales et autres organismes ; (ii) réaliser et gérer les programmes immobiliers de la caisse nationale de sécurité sociale, de la caisse d'assurance vieillesse, invalidité et survivants et de la caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale et (iii) louer des logements aux assurés sociaux.

1. L'offre des deux opérateurs

La SNIT a réalisé avec ses filiales, depuis sa création jusqu'à fin 2012, environ 263 mille (262788) logements. De plus, elle a été chargée de projets spéciaux pour le compte de l'Etat, tels que le projet de rénovation du quartier Bab-Souika - Halfaouine, la gestion des biens des étrangers, la démolition des "oukalas" et des logements rudimentaires pour les remplacer par

de nouvelles constructions. Par ailleurs, elle a été chargée par l'Etat de gérer les accords immobiliers entre l'Etat Français et l'Etat Tunisien relatifs à environ huit mille logements appartenant à des Français.

Quant à la SPROLS, elle a réalisé, entre août 1977 et mars 1989, environ dix mille (9 985) logements sociaux locatifs, financés par les caisses de sécurité sociale et géré, les programmes de logement qui lui sont confiés par la CNSS. Durant cette période, la moyenne annuelle de construction de ces logements sociaux locatifs est de 747 unités. Elle a pu offrir un parc locatif à prix abordable et contrecarrer la spéculation frappant le secteur. Elle a aussi construit des locaux administratifs, commerciaux et d'utilité publique (dispensaires, postes de police, écoles, foyers universitaires et autres) dont le nombre avoisine les 300 unités (289). Toutefois, depuis mars 1989 à nos jours, la SPROLS a cessé de construire les logements sociaux locatifs. Entre 2008 et 2013, la société a produit en moyenne annuelle 154 logements et aucun logement social.

2. La situation financière des deux opérateurs

Sur la période 2008-2013, la SNIT avec une moyenne annuelle de 375 salariés et un salaire moyen de 24 mille dinars, a réalisé un chiffre d'affaire annuel moyen de 41,6 MD et un résultat brut négatif de 2,8 MD. Par ailleurs, la société a enregistré (i) une très forte fluctuation de son RBE et des charges salariales dans le chiffre d'affaires dans la mesure où elle n'a pas les moyens de lisser ses activités ; (ii) son déficit a atteint le niveau de 6,3 MD en 2011 et 8,1 MD en 2012 et (iii) les charges salariales ont atteint 41% du chiffre d'affaires en 2012.

Sur la même période 2008-2013, la SPROLS avec une moyenne annuelle de 301 salariés et un salaire moyen de 15,3 mille dinars, la SPROLS s'est éloigné de sa principale mission et ne produit plus de logements sociaux. Pire, elle est déficitaire avec une moyenne annuelle de 1,6 MD. Ses résultats bruts d'exploitation (RBE) sont négatifs et variables. En 2013, grâce à la construction de logements de haut standing aux alentours de Carthage, la société a pu dégager des bénéfices d'un montant égal à 1,5 MD et les charges salariales dans le chiffre d'affaires fluctuent entre 18% en 2013 et 48% en 2012%.

3. Une comparaison avec les promoteurs privés

La comparaison de ces deux entreprises avec deux promoteurs privés : ESSOUKNA et SIMPAR donne les résultats suivants : (i) en termes de chiffre d'affaires, les deux promoteurs privés réalisent des résultats meilleurs que la SPROLS qui emploie un effectif 14 fois supérieur à celui d'ESSOUKNA et 12 fois supérieur à celui de SIMPAR. Cette situation pèse lourdement sur les deux entreprises publiques en termes de charges salariales dans le chiffre d'affaires ; (ii) le calcul de la productivité¹ du travail indique qu'un employé à ESSOUKNA ou à SIMPAR est dix sept fois plus productif que celui de la SPROLS et plus que huit fois plus productif que celui de la SNIT.

¹ Faute de données sur la valeur ajoutée, on admet que le chiffre d'affaire par salarié est une approximation de la productivité.

B. L'Agence Foncière d'Habitation (AFH)

Créée en 1973, l'Agence Foncière d'Habitation (AFH) a été chargée de produire des lotissements aménagés et de contribuer à la création d'un environnement urbain sain et harmonieux.

1. L'offre de l'AFH

L'AFH dispose d'une base de données 321 mille demandes² de lots de terrain enregistrées et stockées dans son système informatique. Deux grandes agglomérations urbaines enregistrent les plus fortes demandes de terrain à savoir le Grand Tunis avec 183 mille et le Centre Est avec 46 mille demandes soit respectivement 57 et 14% de l'ensemble. Face à cette demande, l'AFH n'a offert qu'à peine 77 mille terrains (76 794), soit environ une demande sur quatre est satisfaite (24%). Dans le Grand Tunis, le taux de satisfaction est de 19% seulement, soit environ une demande sur cinq est satisfaite. Sur la période 2008-2013, la moyenne annuelle de lots vendus est 892.

Le coût du mètre carré aménagé par l'Agence tourne autour de 35 à 45% des prix pratiqués par les promoteurs privés, avec souvent une qualité meilleure que celle des privés. Toutefois, les délais sont très longs dans la mesure où le cycle de projet dépasse largement les sept ans et plusieurs demandeurs finissent par abandonner. Ce cycle est appelé à s'allonger surtout en raison des difficultés rencontrées en matière d'acquisition du foncier et l'éparpillement de la propriété.

2. Situation financière de l'AFH

Sur la période 2008-2013, la moyenne annuelle de salariés est de 647 avec un salaire annuel moyen de 24,4 mille dinars, un chiffre d'affaire (CA) de 77,5 MD et un résultat brut d'exploitation de 16,7 MD. Les salaires représentent 20,3% du CA. Sur le plan financier, l'AFH enregistre de fortes fluctuations aux niveaux de son chiffre d'affaires, de ses résultats d'exploitation et des lots vendus en raison principalement à la disponibilité du foncier. Seuls les salaires ont augmenté, sur la période 2008-2013, en moyenne annuelle de 4,2%, alors que taux de croissance de la productivité du travail, mesurée par le chiffre d'affaires par salarié, est de (-1,3%) en moyenne annuelle sur la même période. Les salaires par lot de terrain vendu varie entre 12 et 25 mille dinars et s'élèvent à environ 19 milles dinars en moyenne sur la période 2008-2013, soit environ cinq ans de salaire d'un smigard.

Les données indiquent que (i) le RBE est en moyenne annuelle de 16,7 MD. Il est passé de 32,5 MD en 2009 à (-3,3) MD en 2010 et (ii) les charges salariales représentent une moyenne annuelle de 20,3% du chiffre d'affaire de l'entreprise et passe de 16,7% en 2009 à 25,4% en 2011 et à 25,6% en 2012.

C. L'ARRU

L'ARRU a été chargée de l'exécution de la politique de l'Etat dans les domaines de la réhabilitation et des rénovations urbaines pour le compte de l'Etat et des collectivités

² Ce chiffre indique qu'une bonne partie de la population Tunisienne est exclue du système AFH.

publiques, principalement les communes. Conformément à la loi de sa création, l'ARRU est tenue d'entreprendre des travaux de nature à améliorer les conditions d'habitabilité dans les quartiers sous équipés et permettre une meilleure utilisation de certains lots urbains.

1. Evolution de ses activités

Tout au long de son parcours historique dans la réalisation des projets urbains, l'ARRU a développé des modes d'interventions adaptées aux différents types de programmes prenant la forme de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD), d'assistance technique et d'intervention directe. La principale activité de l'ARRU est sous la forme de MOD. L'ARRU peut intervenir aussi sous la forme de maîtrise d'ouvrage partagée. Dans le but d'améliorer ses propres ressources et équilibrer ses comptes, l'ARRU a réalisé certains projets de promotion immobilière.

Avec une moyenne annuelle de 200 salariés et une masse salariale de 4,4 MD par an sur la période 2008-2013, les programmes et projets de l'ARRU se sont soldés par (i) un montant des investissements des programmes réalisés, en cours de réalisation ou programmés de 1065 millions de dinars (MD) ; (ii) un nombre des quartiers réhabilités, en cours de réhabilitation ou programmés est 1227 quartiers ; (iii) un nombre de bénéficiaires de ces programmes et projets est d'environ 3,8 millions d'habitants et (iv) un nombre de logements d'environ 700 mille logements.

2. La situation financière

La situation financière de l'ARRU est particulière. Ses marges brutes, sont négatives et fluctuantes. Sur la période 2008-2013, elle enregistre, en moyenne annuelle, un déficit de 1,2 MD. La non maîtrise de ces activités impacte nécessairement tous les indicateurs financiers de l'Agence qui ne pouvait pas fonctionner avec uniquement les commandes de l'Etat. Elle a du recourir à la promotion immobilière et aux subventions pour équilibrer ses comptes et payer ses 200 salariés, qui représentent en moyenne annuelle 56% de ses recettes. Sur toute cette période, ses recettes se décomposent comme suit : (i) les rémunérations de l'ARRU pour ses services à l'Etat ne représentent, qu'un peu plus du tiers de ses recettes (36,7%) et (ii) les subventions représentent, en moyenne annuelle 17,9% de ses recettes et (iii) les ventes de logements financent, en moyenne annuelle, plus des 2/5 de ses recettes.

D. La problématique de l'ensemble des opérateurs publics

Les opérateurs publics ont été créés à des dates et dans des contextes différents (la SNIT en 1957 ; l'AFH en 1973 ; la SPROLS en 1977 et l'ARRU 1981). Ensemble, ces opérateurs ont joué un rôle dans la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans le domaine de l'Habitat. Toutefois, ces entreprises n'ont pas évolué en fonction des changements économiques, sociaux et culturels du pays et leur production est faible par rapport à la demande.

Leurs situations financières sont difficiles et les charges salariales sont lourdes. Leurs chiffres d'affaires (CA) et par conséquent, les résultats bruts d'exploitation (RBE) ainsi que la part des salaires dans le CA sont fluctuants. L'ARRU justifie ces résultats par la non maîtrise des commandes de l'Etat. Les trois autres opérateurs, y compris l'AFH, avancent la rareté du foncier et par la longueur du cycle de projet, en raison des délais plus ou moins longs dus à

une réglementation rigide et contraignante³.

Leur système de gouvernance est inopérant et impacte à la fois les cycles des projets, leurs activités et leurs résultats financiers. La logique de tutelle conformément aux procédures réglementaires en vigueur a créé des contraintes lourdes aux entreprises dans de nombreux domaines tels que la nomination des responsables, le recrutement et les conditions d'emploi, la passation de marchés, les décisions d'investissement, etc. Le contrôle est multiple mais inefficace. Il est principalement fondé sur le respect des textes juridiques et réglementaires que sur les véritables dysfonctionnements de l'entreprise. Le rôle de l'Etat, comme actionnaire, soucieux des performances économiques, sociales et financières des entreprises est très faible pour ne pas dire inexistant.

II. RECOMMANDATIONS

a) Ensemble des opérateurs

On part de l'hypothèse que la demande pour les logements sociaux et économiques est très forte et que ce type de logements devient de moins en moins rentable pour trois raisons : i) la rareté du foncier, ii) la forte hausse des prix des matériaux de construction et iii) la pénurie de main d'œuvre dans le secteur. Sur cette base, l'Etat doit jouer son rôle de régulateur pour ajuster l'offre à la demande de logement social et de logements à prix modéré. Dans ce sens, il a besoin d'outils performants pour concrétiser sa politique dans ce sens. A ce niveau et pour tous les opérateurs, quatre orientations, qui dans un certain sens se recoupent, peuvent être avancées :

1. Redéfinir les missions et revoir la stratégie des quatre opérateurs ;
2. Redéfinir le rôle de l'Etat : d'une fonction de tutelle à une fonction d'Etat actionnaire ;
3. Aller vers la logique de responsabilisation du Conseil d'Administration ;
4. Alléger fortement le cadre réglementaire ;

Toutes ces orientations doivent être nécessairement accompagnées par une restructuration sociale au sein de l'entreprise. Les quatre opérateurs ne peuvent, sous n'importe quel argument économique et social, supporter la charge salariale actuelle couplée d'une très faible productivité. A titre d'exemple, le nombre de salariés en 2013 à la SNIT est de 301, alors que les opérateurs privés tels que SIMPAR ou ESSOUKNA, plus performants financièrement, n'emploient qu'une vingtaine de personnes par entreprise. Cette charge constitue la principale contrainte à la restructuration des opérateurs publics. Tout scénario doit solutionner cette question.

b) La SNIT et la SPROLS

La SNIT est déficitaire et ne construit pas suffisamment de logements. De son côté, la SPROLS, en cherchant à équilibrer ses comptes, s'est éloignée de sa principale mission qui consiste à construire des logements sociaux locatifs, en optant pour les logements standing. Même avec ces orientations, les deux entreprises publiques ne sont pas compétitives et cette

³ L'argument des délais avancés par les entreprises publiques est à relativiser. Cf. Annexe 8.

situation ne peut plus durer sans subventions de l'Etat. Les 564 salariés en 2013 (301 à la SNIT et 263 à la SPROLS), alors que ESSOUKNA et SIMPAR n'emploient ensemble que 45 personnes (une vingtaine par entreprise), constituent la principale contrainte à leur restructuration. Deux solutions sont possibles : accroître considérablement le chiffre d'affaire dans le logement social et le logement économique et/ou réduire considérablement le nombre de salariés. Cela étant, trois scénarii, à débattre et à approfondir, sont possibles :

1. Assigner à la SPROLS sa première vocation à savoir les logements sociaux locatifs et la SNIT la mission de construire des logements sociaux et économiques sur la base de contrats-objectifs bien définis.
2. Fusionner les deux opérateurs en une seule entreprise avec trois directions centrales : logements sociaux, logements économiques et biens étrangers.
3. Les responsables de la SNIT soutiennent que l'activité "Bien étrangers" occupe environ une cinquantaine de salariés. Toutefois, rien de concret n'apparaît et aucune avancée sur la question n'est enregistrée. L'entreprise n'a pas jusqu'à ce jour un recensement de ces biens. Dans ces conditions, il est possible de créer une structure "Ad hoc" dans la durée est limitée et la mission est précisée pour "liquider rapidement cette affaire" qui a trop duré.

c) L'AFH

Le système de l'Agence d'attribution des terrains aux Tunisiens pour construire leurs logements exclue les couches défavorisées et même une bonne partie des salariés. Le taux de satisfaction de ses clients est faible (24%). Sa situation financière potentielle n'est pas aisée. En 2010, l'entreprise a enregistré un déficit de 3,3 MD. Dans ce contexte, l'AFH peut s'orienter dans trois directions :

1. Un besoin de redéfinition de la politique de l'entreprise en matière de lotissements

Face à un problème de raréfaction du foncier, l'Agence doit redéfinir sa politique dans quatre directions :

- Constituer une importante réserve foncière en corrélation avec les orientations des plans et schémas directeurs d'urbanisme et d'Aménagement du Territoire, pour devancer l'extension urbaine et réduire les coûts d'aménagements ;
- Créer des pôles urbains intégrés prenant en compte l'évolution future des villes selon une approche prospective avec une utilisation optimale des terrains aménagés, en intégrant, par un système de péréquation de prix, toutes les couches sociales par une offre, pour les catégories exclues du système actuel, d'un produit adapté à leurs moyens ;
- Donner la priorité à l'Habitat collectif à forte densité et en renforçant son intervention au niveau des zones à forte pression urbaine ;
- Intervenir aux niveaux des régions intérieures pour attirer les populations locales et les inciter à participer à leurs développements.

2. Un besoin de redéfinition de la politique de l'entreprise en matière de prix

Les prix des terrains aménagés vendus par l'Agence aux particuliers, aux promoteurs immobiliers, à l'Etat et aux collectivités publiques et aux différents investisseurs sont, à quelques exceptions près, au cout de revient. Cette politique a favorisé les plus aisés.

Les promoteurs immobiliers et investisseurs doivent acquérir le terrain au prix du marché dans la mesure où ils l'intègrent dans le calcul de la rentabilité de leurs projets. Le même calcul doit s'appliquer sur les terrains destinés aux particuliers qui dépassent une superficie donnée et qui sont relativement aisés. Ainsi, l'Agence peut consacrer des terrains aux couches défavorisées à un prix même inférieur au cout de revient. Cette péréquation doit être un axe stratégique de la politique de l'entreprise dans le futur.

3. Ouvrir de nouveaux horizons dans le domaine de l'habitat dans au moins trois directions :

- La multiplication des opérations dans les régions intérieures,
- L'aménagement et la viabilisation de terrains à grande échelle
- La création de villes nouvelles,

d) L'ARRU

Le positionnement stratégique de l'ARRU correspond, aujourd'hui, à une phase charnière entre une politique où l'Etat était acteur principal du développement urbain et une nouvelle orientation, consacrée dans la nouvelle Constitution, de décentralisation. Pour ce faire il y'a lieu de réajuster les missions de l'ARRU en tant que développeur urbain public par :

1. Un appui aux communes pour mettre en place le plan de développement urbain ;
2. Une assistance aux communes à réaliser leurs projets urbains intégrés ;
3. Un développement des opérations de rénovations des centres anciens ;
4. Un développement des projets de gestion urbaine de proximité.

Certes, les programmes de l'Agence ont permis l'amélioration des conditions de vie de plus de trois millions d'habitants au niveau de l'hygiène, de la sécurité, de l'accessibilité et de la circulation. Toutefois, ces actions de rattrapage s'avèrent insuffisantes pour freiner le phénomène de l'étalement urbain qui se poursuit malgré tous les efforts. Dans ce cadre, il est important de débattre les causes réelles de cet étalement urbain et de revoir la logique de rattrapage sur laquelle repose la réhabilitation urbaine qui s'avère très coûteuse et qui peut être interprétée comme une caution du phénomène d'extension anarchique en l'absence d'une politique de prévention.

Pour faire face à ce phénomène, qui pose de nouveaux défis aux pouvoirs publics, une nouvelle politique de la ville est à inventer. Cette politique devrait permettre de conjuguer droit à la ville pour tous, qualité de vie et préservation de l'environnement.

La production de logements

Les promoteurs privés

I. RESUME ANALYTIQUE

L'étude sur la promotion immobilière privée a pour objet d'identifier et d'aplanir toutes les difficultés qui empêchent les promoteurs privés d'accroître leur production, de la diversifier par l'aménagement des terrains et le locatif et de la rendre plus accessible aux ménages à faibles et moyens revenus.

a) Présentation du secteur :

La performance des PIP est encore modeste avec 10 000 logements/an (soit 22% de la production formelle de logements contre 75% pour l'autopromotion) ; le secteur demeure dominé par les promoteurs occasionnels, peu productifs (en moyenne 4 logements/promoteur) avec peu de professionnels et encore moins des promoteurs qui font du social. L'assiette financière de l'ensemble des promoteurs, comparé aux promoteurs marocains par exemple, est relativement faible et ne leur permet pas d'entreprendre des projets d'envergure susceptibles d'augmenter leur production, ni d'intervenir dans tout le pays : la majorité des promoteurs se concentrent des les grandes villes littorales et produisent plutôt du haut standing (65%), puis l'économique (33%) et presque pas de social (2%).

b) Cadres juridique, fiscal et urbanistique :

Les facteurs qui ont permis l'essor de l'activité des PIP au début des années 90 ne sont plus réunis aujourd'hui, à savoir :

- Le cadre juridique et réglementaire qui a atteint ses limites : le double contrôle injustifié de l'activité – agrément et cahier des charges- et les contraintes pour la mobilisation du financement privé étranger constituent un handicap le développement du secteur,
- les privilèges accordés à la production du logement social s'amenuisent de plus en plus que ce soit par l'insignifiance des incitations fiscales que par la contrainte des prix plafonnés, d'où l'abandon de ce créneau par la plupart des PIP ;
- le Foprolos qui demeure anormalement peu exploité, certes par manque d'offre de logements sociaux, mais aussi en raison de la rigidité des critères d'éligibilité et de l'inflation des prix;
- les instruments d'urbanisme (PAU, PAD, lotissement) ont peu d'effet sur la maîtrise du foncier, en plus de la complexité de leurs procédures de révision et d'approbation

c) Résultats du diagnostic :

Le diagnostic du secteur a permis de dégager les problématiques suivantes :

- La pénurie de terrains constructibles – problématique majeure du secteur - en raison de la carence l’offre publique (AFH), l’absence de promoteurs fonciers actifs et la lenteur de révision des plans d’urbanisme ;
- Les stratégies foncières de substitution (ancien stock, anticipation de l’urbanisation, échange terrain contre logement) ont permis d’atténuer la crise du secteur mais pas l’asphyxie du logement social ;
- L’absence de tradition et de visibilité en matière de partenariat Public-privé ; en contre partie, amorce d’un partenariat prometteur avec les investisseurs étrangers ;
- La contrainte du financement et le recours à l’emploi non autorisé des avances des acquéreurs pour contourner le coût élevé des frais financiers ; pour le logement Foprolos –sans avance d’acquéreurs-, les promoteurs mobilisent tous les moyens : fonds propres, crédits bancaires et crédits fournisseurs ;
- La hausse vertigineuse des prix des matériaux de construction qui, conjuguée avec les difficultés précédentes (foncier et frais financiers), sont à l’origine du renchérissement spectaculaire du marché de l’immobilier et rien ne présage l’arrêt de cette envolée des prix,
- Les contraintes techniques et de marketing : le faible accès aux innovations technologiques entravent la réalisation de grands projets et donc de faire des économies d’échelle ; au niveau du marketing, la situation s’améliore ;
- Les difficultés avec les concessionnaires publics et l’administration locale se sont accentuées surtout après 2011 et se sont traduites par des retards insensés et des surcouts de production.

II. RECOMMANDATIONS

a) A court terme

- Accélérer la révision des PAU, tout en autorisant la création de lotissements sociaux dans les zones d’extension des PAU;
- Réviser vers la hausse la TNB pour qu’elle soit plus dissuasive ;
- Consolider les incitations fiscales octroyées aux PIP du social aux niveaux de l’enregistrement des terrains et l’exonération (expérience marocaine) ;
- indexer les prix administrés pour les logements Foprolos au cours des prix réels ;
- élever le seuil du Capital initial exigé de 150 mille dinars à un minimum de 1 M.D.
- Simplifier les procédures de lotissement des terrains par le recours à la formule de « guichet unique » dans chaque gouvernorat;
- Assainir les relations promoteurs – acquéreur – Administration avec plus de fermeté envers les promoteurs défaillants qui ne respectent pas le Cahier des charges ;
- Assouplir les charges et écourter les délais de branchements Steg et Sonede.

b) A moyen terme

- Augmentation de l'offre de terrain à bâtir par la création de villes nouvelles autour des grands centres urbains à l'instar de l'expérience marocaine depuis 2004 ;
- Réformer les missions de l'AFH tout en renforçant son rôle de grands producteurs de terrains aménagés « AFH- grossiste » et permettant aux PIP de prendre la relève pour faire l'aménagement de détail
- Améliorer l'efficacité et l'opérationnalité des outils de maîtrise foncière tout en maîtrisant les délais de révision;
- Développer l'offre de logements abordables en :
 - ✓ Imposant aux PIP la réservation d'un quota minimum de logements abordables pour les ménages à moyens et faibles revenus (expérience Malaisienne,..)
 - ✓ Offrant des incitations fiscales plus attractives (voir mesures à court terme)
- Restructurer et rationaliser le développement de la profession par : l'encouragement des PIP professionnels, la révision des modalités d'autorisation de l'exercice ;
- Encourager le partenariat Public – Privé en assouplissant les conditions prévues au niveau de la réglementation;
- Développer la création de sociétés de PIP à participation étrangère en clarifiant et facilitant les conditions d'agrément et d'octroi des avantages ;

La production de logements

L'auto production

I. RESUME ANALYTIQUE

a) Données de l'auto construction formelle du logement (ACF)

En moyenne, 28000 permis de bâtir et 38300 logements construits par an en mode ACF depuis 2006. Baisse importante depuis 2001.

- Les gouvernorats du Centre Est et du Sud Est sont les plus prolifiques avec plus de 3 permis de bâtir pour 1000 habitants ;
- Les gouvernorats du Centre Ouest et du Nord Ouest sont les moins concernés avec moins de 1 permis de bâtir pour 1000 habitants ;

Trois types d'ACF : l'extension de logements existants (23,4 %), la rénovation d'une parcelle (4,2 %), la construction sur un terrain vide (76,6 %). Les gouvernorats du Grand Tunis sont le plus concernés par le mode extension

Entre 2007 et 2012, des autorisations de lotir ont été données pour réaliser une moyenne annuelle de 903,6 hectares de lotissements correspondants à 16294 lots alors qu'il en aurait fallu plus du double pour correspondre au volume des logements formels sur terrains vides. La production moyenne nationale s'établit à 5,8 hectares de lotissements pour 100 000 habitants par an. Le manque de terrains lotis formels est une des causes du développement de l'informel pour les couches moyennes et favorisées. Les réalisations de l'AFH se limitent à moins de 11 % du total.

- Trois gouvernorats réalisent chacun plus de 10 hectares de lotissements formels par an pour 100 000 habitants : Ariana, Tozeur et Kebili.
- La majeure partie des gouvernorats font moins de 5,0 hectares de lotissements formels par an pour 100 000 habitants.

Absence quasi totale du métier de lotisseur-aménageur (à l'exception de l'AFH), bien que les promoteurs immobiliers soient habilités.

La taille moyenne des logements réalisés en mode ACF est de 118 m² avec 3,3 pièces par logement. Il s'agit en conséquence d'un produit de qualité réservé par la force des choses aux couches favorisées de la population.

Le cadre légal de l'ACF est caractérisé par son caractère directif et coercitif. L'ensemble du système de planification urbaine tient les citoyens à l'écart des décisions. Le recours à l'informel est pour une bonne part justifié par l'inadéquation des outils de planification urbaine et par l'absence d'une offre crédible de terrains et de crédits orientés vers les bas revenus.

Dualité du système institutionnel avec les municipalités et les services déconcentrés de l'équipement : absence de vision de long terme et perte d'efficacité.

Le système actuel de planification urbaine a fait son temps et n'arrive plus à encadrer la croissance des villes. Il faut envisager de le réformer pour tenir compte des nouveaux enjeux de l'habitat.

La BH et Amen Bank sont les principaux bailleurs de l'ACF. Les crédits sont réservés aux populations solvables.

Inexistence d'un marché hypothécaire.

b) Les problématiques de l'ACF

1. L'ACF est un produit "de luxe" :
 - ✓ ce sont les populations les plus nanties qui ont recours à ce mode de production de logements : les crédits sont réservés à des populations cibles réputées solvables et capables d'épargner et de rembourser de façon régulière ;
 - ✓ les coûts des terrains formels sont hors de portée de la majeure partie de la population ;
 - ✓ les coûts annexes sont importants (études, taxes, coût du permis, enregistrements et immatriculations) ;
 - ✓ la constitution des dossiers de crédit et de PB ainsi que la maîtrise des normes urbanistiques requiert un niveau de base hors de portée de la majorité et l'absence d'assistance des hommes de l'art comme de l'administration n'encourage pas ;
 - ✓ le respect des normes et règlements d'urbanisme engendre une diminution de la valeur commerciale du projet : limitation de la surface bâtie, retraits sur façade, interdiction de certaines activités.
2. Pour une grande partie de la population, le logement autorisé est un capital économique à valoriser : la construction envisagée doit satisfaire non seulement les besoins en habitat, mais doit également générer une rente par les activités et dépôts qu'elle doit pouvoir abriter. Le système des crédits hypothécaires reste la principale source de financement des projets à caractère économique, et un titre de propriété en règle constitue souvent la base de l'essor économique familial.
3. La planification urbaine est discréditée parce qu'élaborée dans l'ignorance totale des besoins et des contraintes des populations. L'Etat perd lui-même de son crédit dans ses transactions avec la population et apparaît comme un organe de coercition beaucoup plus que de programmation. L'ensemble du système de planification urbaine est à revisiter dans le sens de la recherche d'une plus grande adhésion des populations.
4. Il n'y a pas de veille stratégique en matière d'habitat en général et d'ACF en particulier : on navigue à vue sans perspectives. Les statistiques existantes ont le mérite d'exister, mais il s'agit de les transformer en un véritable tableau de bord de la politique de l'habitat.

5. Le devenir des villes est en grande partie compromis par une gouvernance locale à courte vue parce que liée à la durée des mandats municipaux. La faiblesse de l'élément humain est par ailleurs flagrante à l'échelle de l'administration régionale et locale. Les villes tunisiennes sont pénalisées de nos jours par :
 - ✓ un déséquilibre d'équipements, d'infrastructures et de services entre les villes et entre les quartiers à l'intérieur de la même ville ;
 - ✓ des phénomènes de diffusion de la pauvreté dans les centres anciens et dans les périphéries;
 - ✓ des déficits (selon la ville : quantitatifs, qualitatifs et/ou territoriaux) en termes d'habitat ;
 - ✓ des déficits en termes de transport urbain, de services supérieurs et en espaces verts ;
 - ✓ une dégradation accélérée des centres patrimoniaux ;
 - ✓ une raréfaction des terres publiques périurbaines ;
 - ✓ une extension anarchique et incontrôlée en périphérie des villes et le long des axes de circulation ;
 - ✓ une dégradation du paysage urbain ;
 - ✓ une très faible attractivité et compétitivité économique des petites et moyennes villes.

6. L'ACF souffre de multiples rigidités procédurales et règlementaires, comparée au secteur informel de production du logement : l'informel bénéficie d'un grand nombre de "facilités" inexistantes dans le secteur formel.

7. La rareté du foncier constructible formel est pour une bonne part à l'origine du renchérissement des coûts au m² et du report d'une partie de la demande vers les lotissements clandestins et donc vers l'informel. Même si on arrive à comprimer au maximum les coûts de la viabilisation qui sont au minimum de l'ordre de 80 dinars par m² cessible, le prix de revient du foncier en lotissement reste tributaire directement des coûts du marché des terrains non aménagés. Aussi, ne peut-on pas espérer à court terme une amélioration de l'accès au terrain aménagé pour les couches populaires ;

8. Le dispositif des crédits en vigueur exclut une large part de la population en état d'accéder à un logement décent. Même le Foprolos, outil "social" avec des ressources limitées, ne prend en compte qu'une faible part de la population du pays.

II. Recommandations

a) Recommandations générales

Le diagnostic établi sur le mode de production du logement en auto construction formelle à mis en évidence un secteur très dynamique qui contribue à plus de la moitié des logements produits en Tunisie. Comparée aux autres pays du Maghreb, la Tunisie est le pays où ce mode est le plus répandu. C'est lui qui confère aux paysages urbains les aspects de platitude de verdure et de chantier permanent dans les secteurs péri urbains. Le secteur reste toutefois pénalisé par :

- les limites des dispositifs de crédits liées aux ressources des banques et aux critères d'éligibilité ;
- un système de planification urbaine contraignant et peu en phase avec les réalités économiques des ménages et des collectivités locales ;
- la faiblesse de la production foncière formelle qui engendre des coûts très élevés du fait des capacités des opérateurs et de l'absence de pratique des PRF ;
- des corps professionnels faiblement formés.

b) A court terme

- Définir une politique de la ville claire et réaliste prenant position sur les questions de base de l'habitat. Considérer la ville dans sa globalité (contenant et contenu) avec les relations complexes qui les caractérisent impose de nouvelles formes de planification qui prennent en charge les divers aspects de mobilité, d'emploi, de gestion de nuisances, de salubrité de l'habitat, de l'intégration des quartiers, de la mixité sociospatiale, de la centralité, de la mobilisation du foncier, etc. Il s'agit de passer du stade de la gestion urbaine (urbanistique) à celui de la gouvernance urbaine. Cela suppose de nouvelles formes d'élaboration et de validation des outils de planification pour mobiliser l'ensemble des acteurs concernés par le fait urbain autour d'un projet de ville fédérateur : quel cadre de concertation, quel cadre de négociation et quel cadre d'arbitrage instaurer pour la production et la mise en œuvre des documents d'urbanisme ?
- Revisiter le système de planification urbaine : séminaire, étude, test sur zone pilote.
- Transformer l'OIF en un système de veille stratégique.
- Mettre en place une assistance architecturale gratuite en association avec l'ordre des architectes. Le financement de cette assistance pourra se faire par un prélèvement sur les frais de permis de bâtir.
- Organiser un dispositif de formation continue pour les agents des municipalités avec le centre de formation des cadres municipaux.
- Dresser des plans de carrière pour les cadres techniques des DRE et des Municipalités, tenant compte qu'il s'agit d'architectes, d'urbanistes et d'ingénieurs qui ont choisi de faire carrière dans l'administration.
- Concevoir et mettre en œuvre un système d'innovation du secteur de l'habitat en association avec l'ENAU, l'ENIT et l'ISTEUB (masters communs, concours d'idées, recherche, etc.) ;
- Inciter les banques à développer des bases de données clientèle des crédits à la construction de logements.
- Réviser les normes d'occupation des parcelles dans le sens d'une plus grande commercialité des projets réalisés.
- Etude de révision des modalités de participation des riverains des PIF
- Réaliser une enquête nationale sur l'habitat basée sur les résultats du RGPH 2014.
- Envisager de rendre obligatoire le PV de récolement ou de le remplacer par une forme de permis d'occuper : le financement de cette mesure pourrait être pris sur le prix du permis

de bâtir. Le risque d'une mauvaise préparation de cette mesure est d'éloigner encore plus les populations du système formel. Associée à une "prime" ou à une retenue de garantie de 10 % sur les crédits alloués par les banques, la mesure aurait plus de chance d'aboutir.

- Concevoir et mettre en œuvre une stratégie de communication et de vulgarisation des techniques, méthodes et outils de l'urbanisme.

c) A moyen terme

- Mettre en place un marché hypothécaire : toutes ces insuffisances doivent aujourd'hui être comblées par le marché financier national, si on veut garantir la continuité du financement de l'habitat en général avec toutes ses composantes. Pour réaliser cet objectif, il faudra développer sur le marché financier, parallèlement aux transactions sur les valeurs mobilières, un marché sur les valeurs immobilières, en plus des actions proposées par ailleurs pour améliorer le système de financement.
- Elargir les possibilités de crédits notamment en direction des plus faibles, grâce aux nouvelles ressources dégagées par le marché hypothécaire et à la bonification des taux d'intérêt pour les populations démunies.
- Revoir le système de planification urbaine.
- Développer la formation professionnelle des métiers du bâtiment.
- Mettre en place un fonds urbain des infrastructures alimenté par les finances locales et par un appui de l'Etat et des sociétés concessionnaires.
- Favoriser l'émergence du métier de lotisseur (aménageur) : formation, organisation professionnelle.
- Utiliser le plus largement possible les possibilités offertes par les périmètres de réserves foncières.
- Généraliser les PIF dans le cadre d'une stratégie foncière régionale et alléger la procédure de création en vue d'accélérer la production de terrains constructibles. Sur la base des indications des instruments de planification spatiale, une stratégie foncière régionale serait à mettre en place pour garantir dans les limites du gouvernement la disponibilité des terres nécessaires à l'urbanisation en quantité et en temps voulu. Les directions régionales de l'équipement seraient en charge de la conception et de la mise en œuvre de cette stratégie.
- Mettre en place avec l'AFH une offre abondante de terrains de petite taille destinés à des populations déshéritées (foncier populaire) assortie de conditions de paiement très souples avec des crédits à la construction souples et avantageux, régénérés grâce au marché hypothécaire. Des plans types d'architecture seront dans ce cas de figure mis à la disposition des postulants.
- Mettre fin à la dualité institutionnelle DRE/Municipalité : solution des agences d'agglomération de type AUGT ou des agences urbaines marocaines.
- Revoir le système de la commande des études architecturales, en relation avec la profession.

Logement locatif et logement produit par la promotion privée

Aspects juridiques et fiscaux

I. RESUME ANALYTIQUE

Par delà la définition administrative se basant sur la superficie et le coût, le concept d'habitat social (habitat prioritaire, populaire, économique, abordable) ne peut être défini qu'à partir de plusieurs éléments dont notamment le mode de financement avantageux et la détermination des bénéficiaires éligibles parmi les couches sociales faibles. Quant au droit au logement, la nouvelle constitution tunisienne du 27 janvier 2014, n'a pas reconnu explicitement ce droit. Cependant on peut estimer que cette reconnaissance est implicite dans la mesure où le droit au logement est partie intégrante d'autres droits fondamentaux tels que le droit à la dignité, à la santé, etc. Et qu'il peut être reconnu par voie législative.

a) Les relations contractuelles entre propriétaires et locataires

La loi n° 76-35 du 18 février 1976 relative aux rapports entre propriétaires et locataires concernant les logements permet d'analyser les particularités du contrat d'habitation, dont les dispositions doivent être conformes aux dispositions législatives d'ordre public qui s'imposent à la volonté des parties.

Cependant le champ d'application de cette loi est limité aux logements construits avant 1978. Hors le cas des logements soumis à cette loi, le droit tunisien ne connaît pas de loi de contrôle des loyers ou d'octroi du droit au maintien dans les lieux au profit du locataire. Même la loi de 1990 relative à la promotion immobilière ne contient pas de dispositions relatives au contrat de location alors qu'en principe la construction en vue de la location fait partie intégrante du domaine d'activité du promoteur. Le cadre juridique est donc souple, fixé librement entre les parties contractantes. La location pour habitation est donc principalement soumise à la loi de l'offre et de la demande et que le secteur de la location commerciale ou industrielle est soumis à la loi n°77-37 du 25 mai 1977.

L'expérience internationale montre que la fixation de loyers plafonds, combiné à un cadre juridique trop favorable aux locataires, ne favorise pas le développement du secteur locatif privé. Cependant, si on veut que le marché locatif soit une alternative viable à la difficulté d'accéder à la propriété qui se pose aujourd'hui avec beaucoup d'acuité, et sans reproduire les excès de la loi de 1976, il serait indiqué de mettre en place des règles qui encadrent les relations propriétaires locataires en veillant à instaurer des relations équilibrées entre les parties et notamment sécuriser le propriétaire quant au paiement à échéances régulières et la préservation de son local et sécuriser le locataire par la reconnaissance d'un droit au maintien dans les lieux sur le moyen terme, sans augmentation abusive et à l'entretien de la fonctionnalité de l'immeuble.

Dans la plupart des pays européens, le loyer est encadré par une réglementation portant sur les loyers plafonds autorisés ou sur la durée de la location. Le Maroc vient aussi d'adopter en 2013 une loi organisant les rapports contractuels entre bailleurs et locataires des locaux à usage d'habitation ou professionnel.

b) Le contrat de promotion immobilière, contrat spécial

Le contrat de promotion immobilière est établi entre le promoteur et l'acquéreur. Deux situations sont à distinguer. S'il s'agit de la vente d'un logement construit, ou d'un terrain aménagé, c'est le droit commun des contrats qui s'applique. En revanche, s'il s'agit d'un immeuble à construire ou d'un terrain à aménager les conditions de la vente sont celles prévues par la loi sur la promotion immobilière.

Le contrat de promotion immobilière se distingue au niveau de la préparation et de l'exécution :

- les étapes de formation du contrat ont été fixées à deux étapes (i) la promesse de vente et (ii) la vente définitive et dont les effets juridiques diffèrent de ceux en droit commun ;
- la réalisation du contrat se caractérise par des obligations réciproques spécifiques et par les responsabilités que doit assumer le promoteur.

Certes, la législation a évolué pour accorder plus de protection et de garanties à l'acquéreur dans le cadre de l'achat sur plan. Cependant, certaines énonciations obligatoires dans la promesse de vente manquent dans certains cas de précision et pourraient être source de tensions dans les rapports entre les parties. C'est la formulation imprécise de l'exigence de tout document prouvant la propriété tel que le certificat de propriété du terrain et surtout aucune indication n'est donnée quant au sort de l'accord conclu en l'absence d'une ou plusieurs clauses obligatoires. Il en est de même pour les documents attestant la bonne exécution où aucune sanction n'est prévue pour le cas de manquement de remise de documents à l'acquéreur.

c) Les avantages fiscaux au profit des revenus locatifs

Le revenu locatif (en dehors de la TVA) est soumis aux principaux impôts et taxes suivants : (i) l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés ; (ii) les droits d'enregistrement ; (iii) la taxe sur les immeubles bâtis et (iv) l'impôt sur la plus value immobilière en cas de vente du bien mis en location.

- Les revenus fonciers représentent en 2013 une part de 1% dans l'ensemble de l'impôt sur le revenu⁴ proche de celui des professions non commerciales (3%). Cette part est faible et peut s'expliquer par l'absence de déclaration de ces revenus ou par des déclarations insuffisantes.
- Le poids de l'impôt sur le revenu, sans compter les taxes indirectes, n'est pas aussi élevé et se situe à moins de 15 %.

Cependant, il nous semble que le levier fiscal est encore nécessaire. Certes, il existe d'autres moyens d'intervention par le moyen de subventions personnalisées à la location⁵, ou de remboursement d'une partie du loyer, ou de subventions pour la construction. Cependant ces

⁴ Commission nationale de réforme fiscale

⁵ Le système de subventions directes est mis en place dans les pays européens.

instruments sont difficiles à mettre en œuvre et suppose la disponibilité de données sur les personnes bénéficiaires et sur les revenus et donc une administration outillée et performante.

Le tableau suivant présente les avantages fiscaux au profit du secteur locatif :

Avantage fiscal	Textes de création	Observations
Déduction de 50 % des revenus et bénéfices provenant de la location de logements sociaux	Code d'incitation à l'investissement 1993 Loi n°90-17 du 26 février 1990	La baisse du nombre de logements sociaux construits peut être considérée comme un indicateur que les effets de cette mesure sont faibles.
Exonération totale des revenus ou bénéfices réalisés au titre de la location pour étudiants pendant les dix premières années d'activité.	Code de l'IRPP-IS la loi de finances pour la gestion 1998 (article 55)	Avantages accordés sous certaines conditions de conformité. Sans paiement du minimum d'impôt.
Exonération des revenus et bénéfices provenant de la location d'immeuble collectif en hauteur, pendant les dix premières années.	Code de l'IRPP-IS	Paiement d'un minimum d'impôt. Immeuble à 4 étages et plus destiné à l'habitat social ou économique.

d) Les avantages fiscaux au profit de la promotion privée immobilière

Le tableau ci-après présente une synthèse des incitations fiscales au profit de l'investissement pour la production de logement dans le cadre de la promotion immobilière

Avantage fiscal	Textes de création
<i>Avantages liés à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés</i>	
Déduction de 50 % des bénéfices réalisés par des personnes morales résultant d'activités relatives à l'habitat social. Avec paiement du minimum d'impôt.	Art. 51. CII - 1993
Déduction de l'IRPP et de l'IS des revenus ou des bénéfices provenant des projets portant réalisation de logements sociaux dans le cadre du programme spécifique pour le logement social. Avec paiement du minimum d'impôt.	Loi de finances pour l'année 2013 (article 31). Reconduit par la loi de finances 2014.
<i>Avantages liés à l'enregistrement</i>	
Droit fixe pour les acquisitions auprès de promoteurs immobiliers	Loi du 26 février 1990

Droit fixe pour les actes de constitution de sociétés de promotion immobilière	Code droits d'enregistrement
Droit fixe pour l'enregistrement des actes d'acquisition de terrains aménagés pour l'habitat social	Code droits d'enregistrement
Enregistrement au taux progressif de terrains destinés à la construction d'immeubles individuels à usage d'habitation	Code droits d'enregistrement et de timbre
Enregistrement au droit fixe des actes de résiliation de promesse de vente	Loi du 26 février 1990
<i>Avantages liés à la TVA</i>	
Exonération de la TVA d'immeubles bâtis à usage exclusif d'habitation, ainsi que leurs dépendances	Code de la TVA
<i>Avantages liés à l'impôt sur la plus value immobilière</i>	
L'exonération de la plus-value provenant de la cession de terrains destinés à la réalisation de projets dans le cadre du programme spécifique pour le logement social.	Article 74 de la LF 2014

e) Les limites des avantages fiscaux au profit du secteur locatif

L'essentiel des mesures fiscales mises en œuvre en faveur du secteur de l'habitat social remonte aux années 90. Ce dispositif est devenu en grande partie inadapté à une nouvelle réalité, dans la mesure où l'offre de logements sociaux et abordables est très insuffisante et que les investisseurs ont délaissé le secteur de l'habitat social. Les principales limites du système seraient les suivantes :

- ces mesures sont très sélectives et ciblent peu de secteurs (étudiants, construction en vertical). Elles posent aussi des conditions rigoureuses pour en bénéficier ;
- ces mesures sont de moins en moins attractives parce que les modifications successives de la législation fiscale générale tendent à réduire les effets des avantages fiscaux ;
- ces mesures fiscales créent des clivages entre les investisseurs qui en bénéficient et ceux qui ne présentent pas les conditions pour le faire (souvent de petits propriétaires-loueurs) et qui néanmoins sont les principaux pourvoyeurs de logement locatif à caractère social ;
- éparpillement entre divers textes (code de l'incitation à l'investissement, code de l'IRPP et de l'IS, code de TVA, code de l'enregistrement, loi sur la promotion immobilière, etc.)
- inexistence de détermination du montant des avantages fiscaux au profit du secteur du logement (ni d'ailleurs pour d'autres secteurs) et de suivi quantitatif des bénéficiaires et des opérations immobilières liées à ces avantages. En conséquence il ne peut y avoir de mécanismes d'évaluation de la pertinence et du degré de réalisation des objectifs des mesures incitatives ;
- faiblesse de la dimension territoriale, plus de 80 % des promoteurs immobiliers sont concentrés à Tunis, et donc faible prise en compte des marchés locaux et faible participation au développement régional ;

II. Recommandations

En vue d'une meilleure adaptation du cadre juridique et fiscal aux problématiques actuelles du secteur de l'habitat, neuf recommandations sont proposées :

1) Une nouvelle loi pour améliorer les rapports locatifs à usage d'habitation

Cette loi permettra une meilleure prise en compte des spécificités de la location à usage d'habitation en vue de sécuriser davantage les parties. Elle aura notamment pour objet de :

- Consacrer explicitement le droit au logement ;
- Instituer l'obligation de la forme écrite du contrat⁶ ;
- Préciser les dispositions essentielles qui devraient contenir le contrat pour prévenir les situations de conflits ;
- Sécuriser le propriétaire par :
 - Le renforcement des garanties de paiement du loyer. Le non paiement sera sanctionné par la rupture de la relation contractuelle et la possibilité de demander l'évacuation des lieux ;
 - la possibilité de contracter une assurance, qui remplacerait le dépôt de garantie ou les mois de loyers d'avance, au profit du propriétaire pour garantir le non-paiement des loyers. Un Fonds de garantie pourrait couvrir le risque de non paiement dans le cas de location à caractère social ;
 - Prévoir les cas et les conditions de reprise du logement par le propriétaire ;
- Sécuriser le locataire par :
 - La fixation d'une durée minimale de la location d'habitation pour au moins 3 ans, sauf événement exceptionnel et justifié. L'échéance d'une année est souvent estimée trop courte pour garantir un minimum de stabilité au locataire ;
 - Le renouvellement du bail se fait selon la volonté des parties et en respectant les délais et procédures d'information prévus ;
 - Considérer non écrite les clauses abusives ;
 - Une indexation du loyer sur le taux d'inflation ou sur le coût de la construction ;
- Prévoir des voies de conciliation, et de commissions de conciliation, en cas de conflits et avant de recourir à la justice ;
- Prévoir des dispositions spécifiques au logement meublé.

2) Une codification de la législation et réglementation relative à l'habitat social

La codification permettrait de faciliter l'accès à l'information des particuliers et des professionnels et aider à l'établissement de relations contractuelles harmonieuses. La codification permettrait aussi une meilleure cohérence entre les textes.

3) Développer un partenariat public-privé (PPP) pour la relance de grands projets locatifs

⁶ Les contrats verbaux ont tendance à disparaître ou utilisés pour échapper à la forme écrite

Mettre en place un PPP pour les projets à caractère social de taille importante, et ce dans le cadre de conventions à établir entre l'Etat et l'investisseur. La loi pourrait prévoir une exonération totale des bénéficiaires pour une période de dix ans pour les promoteurs qui s'engagent à réaliser, dans un délai de 5 ans, des projets importants⁷ en vue de la location à caractère social et abordable.

4) Encourager la mise en place de société de gestion immobilière

Encourager la mise en place de société de gestion immobilière de projets locatifs, dans la mesure où les problèmes de gestion et de maintenance sont de nature à détourner l'investisseur du locatif qui préfère vendre et récupérer son capital investi et sa marge bénéficiaire.

5) Améliorer les rapports contractuels promoteurs-acquéreurs

Certaines énonciations obligatoires dans la promesse de vente, prévues par la loi de 1990 relative à la promotion immobilière, mériteraient à être précisées tel que (i) le numéro du titre foncier devrait être celui au nom du promoteur ; (ii) exiger un certificat de propriété délivré par la Conservation foncière lorsqu'il s'agit de terrain immatriculé, (iii) préciser le sort de l'accord conclu en l'absence d'une ou plusieurs clauses obligatoires.

6) Faire bénéficier les propriétaires-loueurs d'incitations fiscales

Et ce sous certaines conditions relatives notamment au montant du loyer pratiqué et au revenu des bénéficiaires. Ces incitations pourraient concerner une déduction totale ou partielle des revenus de la location à caractère social ou un élargissement de charges forfaitaires déductibles (50%) correspondant aux charges d'entretien, au coût de l'investissement (amortissement) et éventuellement des intérêts d'emprunts. L'objectif étant d'inciter à la production de logements sociaux par les petits propriétaires-loueurs vu que les grands investisseurs se détournent de ce secteur.

7) Elargir le régime incitatif à l'amélioration et à la réparation des logements anciens

En partant du fait que les incitations actuelles ne concernent que les constructions nouvelles, alors que le parc immobilier édifié a tendance à devenir vétuste et peut nécessiter de grosses réparations et de la rénovation.

8) Exonérer de l'impôt sur la plus value immobilière en cas de vente en vue de l'achat d'un logement social

L'exonération de l'impôt sur la plus value immobilière, en totalité ou en partie, peut être envisagée au profit de toute personne qui voudrait vendre son logement vétuste (ou qui s'avère inadéquat à ses besoins) pour acquérir un logement neuf ou plus grand dans la catégorie sociale ou économique.

9) Mettre en place un système de suivi et d'évaluation de la pertinence des avantages fiscaux en faveur de l'habitat

⁷ A définir la quantité

Les incitations fiscales demeurent, en complément des aides de différentes natures de l'Etat, un instrument essentiel pour orienter le comportement des acteurs concernés vers les objectifs de la politique d'habitat social. Il est donc nécessaire de disposer de chiffres et d'évaluation périodique sur le degré de réalisation de ces objectifs. Cette mission pourra être confiée à l'Observatoire de l'immobilier et du foncier, en collaboration avec les services concernés du ministère des finances.

L'accès au foncier

Les politiques foncières mises en place dans le cadre des politiques de l'habitat successives ont montré leurs limites. L'inadéquation entre l'offre des filières de production foncière, publiques et privées, et son glissement vers les catégories les plus solvables, l'incapacité à réguler et approvisionner le marché foncier par un produit abordable, ont eu pour conséquence l'exclusion des populations les plus précaires, et plus récemment des classes moyennes, du marché officiel du logement et leur orientation vers le marché informel. La dynamique urbaine dans les villes tunisiennes s'est de ce fait, caractérisée par un étalement spatial dans les marges périurbaines, sous forme de lotissements clandestins, produits par un marché foncier informel qui a engendré la perte de milliers d'hectares qui auraient pu être mobilisés pour des projets d'habitat abordable.

L'absence en amont d'une vision stratégique et multisectorielle et d'une politique de réserves foncières efficace, combinée aux contraintes réglementaires qui freinent la production formelle de lotissements, constituent autant de facteurs qui bloquent toute tentative de régulation du marché foncier et qui permettrait d'offrir un produit foncier à coûts maîtrisés. Les différentes études menées jusqu'à ce jour, montrent que le problème émane essentiellement des difficultés de maîtrise foncière auxquelles font face les acteurs publics et privés, et qui résultent (i) d'un manque de transparence du marché foncier ; (ii) de l'absence d'une information foncière efficace et mise à jour et (iii) de l'insuffisance des moyens réglementaires, financiers et institutionnels mis en place.

Dans ce contexte, et dans le cadre de la nouvelle stratégie de l'habitat à mettre en place, l'objectif est de mieux comprendre la façon dont l'accès à des terrains bien adaptés pose des contraintes aux divers processus de production de logements abordables en Tunisie, mais aussi d'identifier les moyens de réduire ces contraintes.

I. RESUME SYNTHETIQUE

a) Une imbrication de deux systèmes juridiques qui nuit à la fluidité du marché foncier

- Les habous privés : des structures de régularisation inefficaces aux moyens limités ;
- Les terres collectives : un statu quo qui perpétue le gel des terrains ;
- Les terres privées dont la propriété est garantie par un contrat authentifié ou sous seing privé (non immatriculées).

b) Le système d'immatriculation foncière : une multiplicité d'acteurs et de procédures

c) L'opération d'enregistrement et d'inscription au registre foncier demeure une opération onéreuse ;

d) Des contraintes réglementaires hypothéquant un développement maîtrisé de l'urbanisation

e) Une multiplicité des taxes :

- Taxe sur les mutations des terrains non bâtis ;

- Taxe sur les plus values immobilières ;
- Taxe sur les terrains non bâtis.

f) Un marché segmenté excluant les catégories les plus précaires :

A. La filière publique :

Atouts

- Une offre foncière par les collectivités publiques certes minime mais destinée essentiellement à l’habitat social, avec une offre en terrains de surfaces réduites ciblant les catégories sociales populaires. La fine connaissance des acteurs locaux des besoins réels des citoyens permet une meilleure adéquation entre l’offre et la demande.
- Une offre foncière par les ministères et les offices et amicales des organismes publics permettant d’intégrer une partie minime des salariés avec un produit foncier compensé et ciblé,
- Un produit foncier mis sur le marché foncier par l’AFH, certes rare et souvent destiné aux catégories solvables, mais offrant des garanties de qualité, tant au niveau des infrastructures que des équipements publics, et ce à des prix qui restent inférieurs à ceux du marché privé.
- Une prise en compte de plus en plus importante pour l’AFH des besoins des catégories sociales populaires par la programmation de lots à caractère social, de dimensions plus réduites et situés dans des zones prioritaires, avec une meilleure répartition au niveau régional, et l’adoption du principe de la péréquation,
- L’intervention de l’AFH dans des zones partiellement occupées par l’habitat spontané a permis la mise en place de projets urbains intégrés, avec la réhabilitation des noyaux d’habitat spontané et leur équipement, et la mise à niveau de l’ensemble de la zone d’intervention.

Faiblesses et contraintes :

- ***Pour les collectivités locales***
 - Une action limitée et ce en dépit des réserves foncières qui pourraient être mobilisées par la commune en amont, avant le déclassement des terrains et le renchérissement des prix fonciers,
 - Une faiblesse des moyens financiers des communes, et une dépendance aux prêts accordés par la CPSCL, conjugués avec une faible implication dans la définition des programmes d’investissements communaux, ne permettant pas une mise en œuvre des projets de lotissement,
 - Un taux d’encadrement des collectivités locales très bas ne permettant pas un bon suivi des projets.
- ***Pour les ministères, les offices et amicales***

- i. Une offre foncière très limitée et ne ciblant que les catégories les plus solvables des salariés,
- ii. Un produit foncier au gré des opportunités foncières et ne permettant pas la mise en place d'une vision à long terme,
- iii. Une action ponctuelle destinée souvent à la construction de logements pour les salariés.

- ***Pour l'AFH :***

Les faiblesses :

- i. Une offre généralement située sur les marges périurbaines sur des réserves foncières acquises de vocation agricole, et ayant induit une forte spéculation et rétention des terrains dans les périmètres avoisinants,
- ii. Une offre de plus en plus limitée et encore concentrée sur les grandes villes et ce en dépit des efforts consentis, avec une densité encore faible et des projets grands consommateurs de surfaces,
- iii. Un taux d'équipement et de viabilisation encore trop élevé pour permettre de cibler les catégories sociales les plus précaires,
- iv. Un cycle de production trop long (15 à 20 ans) et ce en raison des différentes contraintes foncières, financières et réglementaires,
- v. Un glissement encore persistant de l'offre foncière de l'AFH vers les catégories les plus solvables, et ce en raison des conditions d'octroi encore rigides, des délais de construction trop courts et des surfaces de lots induisant une charge foncière importante excluant certains salariés aux revenus bas,
- vi. Une offre foncière limitée, mise sur le marché à des quantités très insuffisantes par année et de plus en plus en plus régulée par le marché pour les promoteurs immobiliers, avec un recours aux enchères publiques ayant eu pour effet une forte hausse des prix immobiliers,
- vii. L'absence d'un programme de commercialisation annoncé pour les promoteurs immobiliers,
- viii. Des frais de fonctionnement encore élevés (entre 20 et 25% du coût de l'hectare net) qui ont un impact direct sur le coût de reviens des lots,
- ix. Un coût foncier qui représente entre 20 et 29% du coût de reviens du lot, qui ne permet pas de comprimer le coût du m² du produit mis sur le marché, et ce en dépit des efforts de péréquations appliqués entre les lots destinés aux promoteurs et ceux des ménages.
- x. Un coût de viabilisation de 48% par rapport au coût de reviens du lot, et ce en raison du niveau élevé de viabilisation et son manque d'adaptation aux contextes locaux et aux spécificités des catégories sociales ciblées,

- xi. Une vision sectorielle obéissant à des enjeux fonciers et financiers, souvent en contradiction avec les enjeux locaux.

Les contraintes empêchant une meilleure efficacité de l'AFH

Au niveau foncier :

- i. Un accès aux terrains difficile et coûteux, des prérogatives d'utilité publique difficiles à mettre en œuvre, avec des ventes en sous-main même dans le cadre d'un PIF donnant la propriété d'achat à l'AFH,
- ii. Un coût foncier encore trop élevé pour permettre une offre publique concurrentielle,
- iii. Une assiette foncière méconnue induisant des enquêtes de la part de l'AFH, et non assainie, caractérisée par des parcelles réduites appartenant à des propriétaires privés,
- iv. Des conditions foncières et financières de partenariat public privé peu incitatives pour les propriétaires fonciers ce qui n'a pas permis la mise en place d'une participation de ces derniers aux coûts de viabilisation et aurait déchargé l'AFH,

Au niveau réglementaire

- i. Un manque de coordination entre la commune et l'AFH en phase de préparation du PAU et de délimitation des zones
- ii. Un déclassement difficile des terrains agricoles faisant partie des réserves foncières acquises dans les années 1970 et 1980,
- iii. Des délais de préemption trop courts et peu souples et des indemnités pour l'expropriation sous évaluées conduisant au blocage du processus d'acquisition foncière et à la rétention des terrains par les propriétaires,
- iv. Une durée des études urbanistiques et de VRD non maîtrisée qui rallonge le processus de production,
- v. Une procédure d'approbation du PAD et des lotissements complexe, des exigences réglementaires importantes

Au niveau financier :

- i. Un niveau de viabilisation élevé et engendrant des coûts importants, et ce indépendamment de la surface, de la localisation et du standing du projet, ce qui ne permet pas une adéquation optimale entre l'offre et la demande,
- ii. Des concessionnaires insuffisamment concurrentiels,
- iii. Une durée du processus de production foncière trop long induisant des frais de fonctionnement et des coûts empêchant une offre concurrentielle et ciblée,
- iv. Des impératifs d'équilibre financier souvent en contradiction avec les objectifs de l'action publique, qui est d'offrir des lots aux catégories sociales les plus précaires, à des prix compensés.

B. La filière semi-publique :

- i. Un produit foncier de qualité dans des lotissements équipés, doté d'infrastructures de qualité et d'espaces publics aménagés.
- ii. Une offre qui a permis de compenser la pénurie de terrains dans le Grand Tunis, dans un contexte de baisse de production des différents acteurs publics,
- iii. Une alternative pour les promoteurs immobiliers privés, qui souffrent de la non-disponibilité des terrains de l'AFH et du recours de cette dernière à la vente aux enchères publiques des lots.

Faiblesses de la filière :

- i. Un produit foncier de standing, à des prix élevés, qui est sélectivement orienté vers les catégories les plus solvables,
- ii. Un niveau d'équipement et une qualité de mobilier urbain qui augmentent les charges et impactent le prix final de vente aux ménages.

C. La filière privée professionnelle :

- i. Une filière généralement organisée, et des promoteurs professionnels dotés d'équipes professionnelles capables de produire des lotissements de qualité et de coordonner les travaux avec les concessionnaires, qu'il s'agira de renforcer,
- ii. Une efficacité dans les modes de production guidée par des soucis de rentabilité et d'optimisation des coûts qui pourrait représenter une alternative à l'offre publique, dans un environnement de plus en plus concurrentiel,
- iii. Une fine connaissance par les promoteurs immobiliers « professionnels » des besoins du marché foncier et immobilier, qui permettrait un meilleur ciblage des bénéficiaires.

Faiblesses de la filière privée professionnelle :

- i. une filière représentée par un groupe de promoteurs hétérogène et envahi par les promoteurs occasionnels non- professionnels, en l'absence d'un agrément spécifique pour la promotion foncière garantissant le recours à des urbanistes et à des méthodes de gestion optimisée,
- ii. Une offre très limitée en termes de nombre de lots et de surfaces viabilisées concentrée dans le Grand Tunis et les régions littorales et absente dans les régions intérieures,
- iii. Un produit foncier orienté en priorité vers les catégories socio-professionnelles supérieures et intermédiaires, pour des raisons de solvabilité et de rentabilité du projet.

Contraintes empêchant une participation plus productive de la filière privée professionnelle :

Au niveau foncier

- i. Des difficultés d'accès à un foncier assaini et à des coûts maîtrisés, en l'absence de réserves foncières,
- ii. Une assiette foncière à l'intérieur des PAU composée de parcelles de tailles trop réduites pour permettre une opération rentable

Au niveau réglementaire

- i. Des contraintes réglementaires rigides, en termes d'équipements et de qualité et de niveau de viabilisation, et non adaptées aux spécificités territoriales ni aux caractéristiques des projets
- ii. Des délais d'approbation du lotissement jugés trop longs par les promoteurs et des refus fréquents
- iii. Des rapports conflictuels avec les concessionnaires, en raison des surcoûts occasionnés et des retards dans l'exécution des travaux de viabilisation par ces derniers

Sur le plan financier :

- i. Une marge de gain faible en comparaison avec les coûts imputés, et ce en raison des délais trop longs d'approbation des projets, au coût très élevé des travaux de viabilisation et de maîtrise foncière, qui impactent le prix final de vente aux clients,
- ii. *Un recours onéreux aux courtiers ou agents immobiliers et ce en l'absence d'un marché foncier maîtrisé,*
- iii. Un accès limité aux crédits bancaires, avec des taux d'intérêts encore trop élevés,
- iv. Des avantages fiscaux qui existent mais qui ne sont pas assez incitatifs.

D. La filière privée non professionnelle :

- i. Une filière basée sur l'accès préalable au foncier au gré des opportunités foncières qui se présentent (héritage, des terrains agricoles valorisés par un changement de vocation)
- ii. Des surfaces de lotissement réduites induisant des coûts de viabilisation minimaux, qui nécessitent la mobilisation de peu de fonds pour leur viabilisation, avec un « taux de chute » à céder à la commune, très réduit se limitant des fois à quelques voies.
- iii. Des surfaces d'équipements exigés par la commune limités aux équipements de proximité, ou inexistantes,
- iv. Des opérations au gré des besoins et correspondant aux demandes facilement commercialisables, offrant une variété de produits fonciers (taille des lots, standings) ciblant des demandes territorialisées.

Faiblesses et contraintes

- iv. Un manque de professionnalisme et de technicité qui ralentit l'approbation des

- différents dossiers de lotissement,
- v. Des projets souvent abandonnés ou achevés en dessous des normes exigées,
 - vi. Un gaspillage de potentiel foncier qui pourrait être mieux mobilisé par des lotisseurs professionnels

II. RECOMMANDATIONS

1) Garantir une assiette foncière assainie et une information foncière fiable : l'enregistrement, l'immatriculation et l'inscription

Au niveau réglementaire

- i. Rendre l'immatriculation obligatoire à l'intérieur des PAU, et l'inclure dans les plans d'investissements communaux. Une partie de ce budget pourra être prélevée à travers la taxe de l'urbanisation qui sera instituée et qui portera sur la plus value induite par le changement de vocation dont bénéficieront les terrains inclus dans le périmètre urbain.
- ii. Exiger la mention de la vocation mise à jour sur les titres. Cette action devra être menée en coordination entre la commune et la CPF, dès la révision du PAU.
- iii. Mettre en place un manuel de procédure expliquant la procédure d'enregistrement d'inscription et d'immatriculation et la rendant accessible aux techniciens et aux citoyens. Cette tâche pourra être assurée par le Centre de formation et d'appui à la décentralisation.

Sur le plan institutionnel:

- i. OTC : Renforcer les capacités financières et humaines de l'OTC et ce en le dotant de personnel qualifié à former, dont une partie sera chargée en priorité du suivi des opérations courantes (bornage, levés topographiques, plans de titres...) et une autre prendra en charge l'informatisation des archives de l'OTC.
- ii. Généraliser le SIG pour l'ensemble des plans en possession de l'OTC et automatiser leur mise à jour. Cette numérisation servira de base au système d'information foncière qui sera mis en place entre l'OTC, le Tribunal immobilier et la conservation de la propriété foncière.
- iii. Tribunal immobilier : Renforcer les capacités humaines et matérielles du tribunal immobilier en lui affectant de manière permanente des juges spécialisés dans le droit foncier et en le dotant d'un budget facilitant le déplacement des juges rapporteurs lors de la procédure d'immatriculation, ce qui permettra de réduire les délais de traitement des dossiers et d'accélérer la mise à jour des titres gelés.
- iv. CPF : achever la numérisation des titres fonciers anciens, l'état des lieux actuel étant distinct selon les directions régionales concernées. La généralisation de l'inventaire informatisé complet des titres fonciers permettra d'ouvrir la base des données foncières au public et de faciliter la consultation des titres fonciers, et le paiement en ligne des diverses opérations.
- v. Au niveau des commissions de reconnaissance et de réconciliation : Affecter des juges spécialisés dans le droit foncier de manière permanente dans les

commissions de reconnaissance et de réconciliation, afin d'accélérer la procédure d'évaluation des montants des indemnisations.

- vi. Lutter contre le gel des titres fonciers en assurant un système d'information entre la recette des finances et la CPF qui permettra de transmettre de manière systématique les contrats de vente d'immeubles. Le montant de l'inscription étant déjà prélevé lors de l'enregistrement du contrat, ce moyen permettra d'assurer la continuité de la chaîne des mutations en évitant sa rupture. Cette mesure ralentira dans un court terme la fluidité du marché foncier mais permettra à long terme de garantir la durabilité et la transparence de l'information foncière.
- vii. A moyen et long terme : mettre en place un système d'information foncière reliant l'OTC, la CPF et le Tribunal immobilier, basé sur un cadastre numérique permettant de lier toutes les informations relatives aux parcelles (plans, opérations en cours, assiette foncière) à l'aide d'un identifiant unique. Il faudra veiller dans ce cadre à la mise en place d'une architecture de système ouverte aux besoins des différents organismes concernés par les données sur le territoire (commune, recette des finances, acteurs publics et privés de maîtrise foncière)

Sur le plan juridique:

- i. Penser à limiter la rédaction des contrats de vente à un seul corps professionnel, qui jouera le rôle d'interface entre le demandeur et les différentes administrations, assurera le suivi des procédures et qui sera chargé d'assurer la délivrance d'un titre de propriété à l'acquéreur. Les rédacteurs de la CPF devront être dessaisis de ces prérogatives, le choix restera à discuter entre les avocats et les notaires, dont la procédure est plus longue car soumise à plus de contraintes administratives et pratiques.
- ii. Unifier les instances de traitement des litiges en matière de foncier afin d'éviter la superposition des procédures juridiques entre les tribunaux de droit commun et le tribunal immobilier et le blocage du processus d'immatriculation. Cette tâche pourra être prise en charge par le tribunal immobilier, étant donné la spécialisation des juges en droit foncier.
- iii. Généraliser la création dans les régions des chambres qui statuent en appel dans les tribunaux immobiliers ce qui permettra d'alléger la pression sur les grandes villes et réduire le temps de réponse du tribunal en matière de jugements d'immatriculation.
- iv. Garantir la coordination entre les organismes chargés de la procédure d'immatriculation et d'inscription (TI, OTC, CPF) par la création d'une haute instance qui sera chargée de superviser, faciliter et de coordonner la communication entre ces instances et pourra jouer le rôle d'interface avec les demandeurs en attendant la mise en place d'un système d'information foncière qui facilitera la communication « virtuelle » entre les différents organismes concernés.
- v. Valider la signature électronique pour permettre les transactions financières sur le site de la CPF, et accélérer par ce biais la procédure d'octroi des informations foncières et des copies des titres en ligne.

2) Approvisionner le marché foncier en terrains assainis et à prix compensés destiné aux différentes filières professionnelles

La mobilisation d'un foncier brut assaini devra être assurée de manière pérenne au niveau régional afin d'approvisionner le marché et faciliter la production des filières professionnelles publiques et privée par divers moyens, selon les opérateurs ciblés.

Au niveau institutionnel :

- i. Créer un organisme de « Maîtrise foncière » qui sera chargé de la prospection, l'acquisition et de l'assainissement de l'assiette foncière, dans le cadre d'une vision prospective et multisectorielle, basée sur les SDA ou des plans régionaux à mettre en place, et qui servira à alimenter les besoins des opérateurs fonciers publics et privés pour des projets à moyen terme ou dans le but de constituer des réserves foncières. Cet organisme sera financé par le prélèvement de surtaxes à appliquer sur les impôts fonciers existants (TIB, TNB, plus value immobilière) et par une partie de la nouvelle taxe de l'urbanisation à instituer. Il sera implanté à l'échelle régionale, selon les besoins des villes concernées par les problèmes de maîtrise foncière, et sera en relation étroite avec les agences urbaines régionales qui seront implantées, ce qui assurera un cadre de cohérence pour des acquisitions jusque là sectorielles.
- ii. Au niveau du Ministère des Domaines de l'Etat et des affaires foncières (MDEAF) Renforcer les capacités financières et humaines de la direction de délimitation et des acquisitions au sein du MDEAF afin de permettre une délimitation plus efficace et une mise à jour plus régulière des titres fonciers.
- iii. Faciliter la procédure d'octroi des terres domaniales par deux moyens: en premier lieu, le MDEAF devra assurer en amont l'extraction de ses parts dans les titres fonciers dans l'indivision, afin de faciliter la mobilisation de ces terrains dans les actions prioritaires. En second lieu, il faudra limiter les directions intervenant dans le processus de cession et veiller à la décentralisation des décisions au niveau régional.
- iv. Assurer une coordination entre la recette des finances, la CPF et les bénéficiaires des PIF (AFH, commune...) afin de lutter efficacement contre les ventes en sous-main à l'intérieur des PIF. La mesure de pré-notation des titres pourra ainsi être mobilisée de manière plus efficace et prévenir le bénéficiaire contre cette pratique qui complique la maîtrise foncière.

Au niveau réglementaire :

- i. Assurer une étude préalable de l'assiette foncière au niveau de l'élaboration des PAU. Cette étude permettra une meilleure répartition des zones et des projets, en identifiant les zones dont la maîtrise foncière est aisée afin d'y orienter les projets des acteurs publics qui disposent de prérogatives de préemption et pourront par ce biais mobiliser rapidement les terrains. L'étude du foncier dans le cadre du PAU, outre l'identification des zones à assainir pour pouvoir les mobiliser, devra permettre de concevoir des tracés de voies et de zones qui tiennent compte du

- parcellaire et éviter ainsi les retards dans les projets publics dus aux impératifs d'indemnisation et de compensation des parcelles expropriées en partie.
- ii. Prévoir et délimiter avec le PAU les zones de réserves foncières qui pourront être acquises par l'agence de maîtrise foncière quand elles existent et les acteurs publics. Cette mesure aura le double avantage de protéger ces zones de la prolifération de l'habitat spontané et de la spéculation et assurer la maîtrise foncière préalable de terrains à faibles coûts et bien avant la détermination des besoins, et d'assurer une cohérence dans l'intervention des différents acteurs publics en évitant un éparpillement des actions dû à la vision sectorielle des différents opérateurs.
 - iii. Créer des SIG fonciers au niveau des collectivités publiques locales. Cette action permettra de préparer les communes à l'implantation des systèmes d'information foncière qui devront être mis en place.
 - iv. Doter les agences de maîtrise foncière de prérogatives d'utilité publique dans le cadre des périmètres de réserves foncières (PRF) et périmètres d'intervention foncière (PIF) dont les délais seront revus et la procédure allégée.
 - v. Mettre en place des outils de maîtrise foncière efficaces pour les terrains non valorisés du centre afin de limiter l'étalement urbain au détriment des espaces agricoles et favoriser une urbanisation vers l'intérieur et la densifier rationnellement.

Au niveau juridique:

- i. L'expropriation devra être utilisée en priorité pour les emprises de voies et les équipements. Dans ce cas, il convient de réviser la loi sur l'expropriation en vue d'assurer une mise en possession de l'immeuble par un décret de transfert des biens au bénéficiaire du projet et une consignation du montant de l'indemnisation à la trésorerie générale et ce parallèlement au travail de la commission de reconnaissance et réconciliation. Les délais de travail de cette commission devront être limités dans le temps et non ouverts comme c'est le cas actuellement.
- ii. Promulguer une loi réglementant le partenariat public privé et ce afin de garantir les droits des propriétaires et favoriser le désengagement de l'Etat. Cette loi devra faciliter la mise en place de ces partenariats en rallongeant les délais d'adhésion des propriétaires à ces conventions et en garantissant une répartition équilibrée des vocations. Les participations financières et foncières devront être révisées à la baisse, moyennant une participation à déterminer au cas par cas, à la production de lots dits sociaux.
- iii. Garantir les droits des propriétaires en réévaluant à la hausse les indemnisations proposées et essayer de se rapprocher le plus possible au marché. Les indemnisations devront par ailleurs tenir compte de la vocation du terrain pour plus d'équité socio-spatiale.
- iv. Garantir le respect des délais légaux en ce qui concerne l'émission des jugements des affaires en matière de propriété foncière.
- v. Rendre l'arrêté d'approbation de la délimitation des terrains domaines de l'Etat opposable aux tiers et ce dans le but d'accélérer la mobilisation de ces terrains

domaniaux. La procédure d'inscription sera obligatoire mais ne pourra faire l'objet de contestations nouvelles.

3) Garantir un marché régulé et fluide: renforcement de la fiscalité locale et instauration d'une taxe de l'urbanisation

- i. Revoir à la hausse la fiscalité locale, et plus spécialement la taxe sur les terrains non bâtis. La surtaxe pourra être mobilisée en partie pour le financement de l'organisme de maîtrise foncière.
- ii. Réviser à la baisse les taux appliqués pour l'enregistrement des mutations de propriété foncière, ce qui permettra une meilleure visibilité de la réalité du marché foncier.
- iii. Adopter un taux progressif pour les plus-values immobilières afin de limiter la rétention des terrains,
- iv. Mettre en place une fiscalité de l'aménagement par la création d'une taxe de l'urbanisation. Cette taxe sera prélevée lors de la première transaction suivant un changement de vocation du terrain, et assurera le financement des acquisitions par l'agence de maîtrise foncière à mettre en place, ou à défaut, au financement des réserves foncières.

4) Renforcer l'action des filières professionnelles privées et cibler les besoins des populations précaires

Au niveau des recommandations générales pour les différentes filières légales de production foncière

- i. Assouplir les procédures d'approbation des lotissements et en comprimer les délais,
- ii. Dresser une typologie des lotissements (sociaux, économiques, promotionnels...) en précisant les surfaces minimales et maximales, le niveau de viabilisation et d'équipement requis.
- iii. Produire des cahiers des charges précis sur les exigences des communes et des commissions de lotissements en termes de niveau de viabilisation, d'équipements, avec les seuils minimaux et maximaux à respecter, à chaque révision de PAU. Ces exigences devront être adaptées aux spécificités locales et territoriales (localités urbaines ou rurales, population cible...)
- iv. Prévoir des lotissements à viabilisation progressive ou à minima, et ce dans les localités rurales, et selon le niveau de la demande à satisfaire, ce qui permettra de comprimer sensiblement les coûts de viabilisation qui restent les plus importants dans les opérations de lotissement.
- v. Éviter la standardisation, intégrer les spécificités locales et répondre aux besoins réels et locaux en termes de densification, de lotissements (surtout en termes d'équipement), de règlement d'urbanisme.
- vi. Introduire plus de souplesse dans les exigences réglementaires de la commission d'approbation des lotissements. Pour les promoteurs immobiliers privés, il s'agira de leur octroyer plus de marge dans la proposition des typologies d'habitat, tout en

encourageant l'habitat vertical

- vii. Améliorer la performance et le temps de réponse des concessionnaires : outre les études qui doivent être livrées dans un laps de temps limité, il s'agira pour les concessionnaires de s'engager auprès de la commune afin d'exécuter les travaux sous peine de pénalités.

5) Des recommandations spécifiques aux différentes filières de production foncière

Revoir les prérogatives de l'AFH et ses objectifs :

- i. Orienter la production de l'AFH vers les lotissements à caractère social, destinés prioritairement aux catégories sociales modestes. L'AFH bénéficiera dans les zones prioritaires des terrains assainis et mobilisés par l'agence de maîtrise foncière ce qui permettra de réduire les coûts dus à l'acquisition foncière. Elle devra adapter la taille des lots proposés et le niveau de viabilisation aux besoins des populations cibles et assouplir ses modalités d'octroi ainsi que les délais imposés pour la construction des lots. Le niveau de viabilisation sera modulé selon les besoins « localisés » des populations cibles et des spécificités territoriales,
- ii. Inciter l'AFH à produire des îlots de grandes surfaces (entre 5 et 10 ha) dans le cadre de ses projets, en les dotant des infrastructures en extramuros, pour les commercialiser aux promoteurs fonciers professionnels, selon un cahier des charges souple et équitable permettant les péréquations internes, en exigeant un pourcentage de lots sociaux et d'équipements.

Renforcer l'action de la commune dans la production de lotissements sociaux

- i. Prévoir des montages de projets associant la commune, les propriétaires fonciers/promoteurs, et les entreprises de VRD, sous la tutelle de la commune.
- ii. La commune pourra bénéficier à prix réduits de parcelles mobilisées par l'agence de maîtrise foncière et entrer en partenariat avec des promoteurs immobiliers lotisseurs moyennant cette participation foncière. En contrepartie, les promoteurs devront céder à la commune une partie du foncier viabilisé par leurs soins en lots sociaux et équipement, moyennant un système de péréquation à définir.

Renforcer la filière semi-privée professionnelle en orientant en priorité son action vers les lotissements à caractère social:

- i. Montage financier : Perpétuer l'expérience de la SPLT sur d'autres territoires, sur la base d'un partenariat public-privé avec une participation foncière de la part de l'Etat par le biais des terrains mobilisés par l'agence de maîtrise foncière et une ou les domaines de l'Etat s'ils sont disponibles, et financière de la part de la société d'aménagement.
- ii. Conditions: Les sociétés privées qui pourront bénéficier de ce partenariat devront justifier d'une expérience dans l'aménagement et du recours obligatoire à des professionnels de l'aménagement (urbaniste et ingénieur civil),
- iii. Niveau de viabilisation : Etablir des cahiers des charges des normes de viabilisation minimales et maximales à respecter et des paliers de prix à ne pas dépasser,

modulables par zones, selon la catégorie sociale cible.

- iv. Produit foncier : L'offre de ces sociétés inclura un pourcentage de terrains obligatoire réservé à une offre de type social et aux équipements, dont le coût sera compensé par le biais d'une péréquation avec les lots destinés aux promoteurs immobiliers.

Renforcer la filière professionnelle privée :

- i. Approvisionner les promoteurs fonciers professionnels privés par des terrains aménagés en extramuros par l'AFH. De ce fait, il faudra orienter l'action de l'AFH dans les grandes villes, connaissant une pression urbaine et un surenchérissement des prix fonciers, vers la production de projets urbains, sous forme de Plans d'aménagement de détail dont elle assurera les travaux en extramuros, et qui seront commercialisés sous forme de parcelles de 5 Ha au minimum. Les promoteurs immobiliers auront la charge de les lotir et de les commercialiser. Ces parcelles devront faire l'objet de cahiers de charges incluant obligatoirement une offre conséquente en lots à caractère social et d'équipements socio-collectifs, et seront destinés aux promoteurs immobiliers justifiant obligatoirement de la participation d'un professionnel de l'urbanisme au projet, et ce afin de garantir la qualité du produit final.
- ii. Permettre l'approvisionnement par l'agence de maîtrise foncière des promoteurs immobiliers qui s'engagent à produire en partie des lotissements à caractère social, selon la nouvelle typologie de lotissements à mettre en place.
- iii. Garantir la professionnalisation de cette filière en exigeant le recours aux professionnels de l'urbanisme.

Rationaliser l'aménagement assuré par les particuliers non professionnels :

- i. Exiger le recours à un urbaniste pour la conception des dossiers de lotissements, ce qui garantirait la qualité du produit proposé et évitera les passages répétés devant la commission ou les services techniques de la municipalité, qui grèvent le bon déroulement des procédures d'approbation,
- ii. Limiter la surface des lotissements produits par des lotisseurs particuliers à un seuil au-delà duquel le recours à un lotisseur professionnel agréé est exigé
- iii. Confier aux communes la tâche de prendre en charge l'instruction et la vérification des dossiers de lotissements déposés et ce avant leur envoi à la commission des lotissements au sein des directions régionales, afin de décharger les commissions de ces tâches qui ralentissent le processus d'approbation des lotissements produits par des professionnels. Ces études comprendront la vérification de la conformité du lotissement proposé avec le PAU et celle du levé topographique avec la réalité du terrain, la validation des justificatifs de la propriété au niveau de la CPF et la fourniture de toutes les pièces demandées. Cette mesure pourra réduire le temps de réponse pour les lotisseurs professionnels publics et privés par les directions régionales, auxquelles incombent ces tâches actuellement.
- iv. La commune assurera également le suivi et l'assistance pour les lotissements produits par des particuliers, sous forme de contractualisation avec les entreprises, ce qui permettra d'éviter le non achèvement très courant de ce type de lotissement et garantira sa qualité.

- v. Penser à lier l'enregistrement des contrats de vente des lots par les particuliers à un niveau minimal de viabilisation, afin de garantir la mise en œuvre des travaux.

Réhabilitation de l'Habitat Ancien et Régénération urbaine en Centres Historiques

RESUME ET RECOMMANDATIONS

Le bilan des études et actions entreprises depuis les années soixante du siècle dernier 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.

1) Faisabilité 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 structuration technico-administrative de la démarche de réhabilitation de l'habitat ancien et de régénération urbaine des Centres historiques

1.1. Le Partenariat politique

Le conseil interministériel d'aménagement du territoire (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 :

- i. 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).
- ii. 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).
- iii. Engager immédiatement le CIAT en lui confiant le dossier « offre de logements à des prix abordables pour les catégories les moins favorisées ».

- iv. 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 ».

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 CCUA 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 technocratie administrative.

Comment dans cette excessive représentation des administrations centrales, l'Association tunisienne des urbanistes (ATU), l'ordre des architectes de Tunisie (OAT) et institutions paraétatique 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 :

- i. Réviser la composition du CCAU et restreindre le nombre de membres de l'administration aux seules compétences nécessaires
- ii. 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.
- iii. 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.

1.1.2. La Direction d'urbanisme (DU)

Recommandation N°3 :

- i. 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).

- ii. Déconcentrer l'administration centrale, renforcer et mobiliser les directions régionales.
- iii. 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).

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 :

- i. Réviser les conditions de la collaboration entre les services techniques municipaux et la DREH.
- ii. Transférer la présidence des commissions de permis de bâtir et de lotir au maire et l'instruction des dossiers aux services techniques municipaux.
- iii. 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

- iv. Renforcer les ressources humaines des services techniques municipaux et créer à cet effet un bureau du plan et du cadastre

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 :

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

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°1 :

Pour atteindre cet objectif, il convient de :

- i. 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.

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

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°2 : 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°3 : 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 :

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

Recommandation N°4 : 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°5 : 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 :

- i. 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) ;
- iii. 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 ;
- iv. 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 ;
- v. Réduire ou bonifier les taux d'intérêt pour l'entretien ou l'investissement en Centre historique.

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.

Cela signifie que « le suivi des études des plans d'aménagement urbain » est une procédure rigoureuse indispensable à la bonne planification et au respect des règles de droit. (Voir annexe : Note du directeur de l'urbanisme aux directeurs régionaux de l'équipement et de l'habitat).

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

L'abrogation de l'article 4 du règlement général d'urbanisme 1999 qui 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

Cet 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.

L'abrogation de la circulaire 44 du 13 décembre 2005 du ministère de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire et du ministère de l'Intérieur et du développement local autorisant la densification des maisons individuelles.

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 : 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 faisabilité opérationnelle

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.

Le plan d'action : Il porte sur :

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

a) *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 (CPSCL)

- 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.

b) Les missions d'études préliminaires

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 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.

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.

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.

c) Les missions de formation et de sensibilisation

- Cursus 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.
- Cursus 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.

Le financement de l'habitat

I. RESUME

Faisant suite à la mission menée par la Banque mondiale en 2013, cette étude porte sur l'évaluation (i) du système de financement du logement et les problèmes qui entravent l'approfondissement du marché vers les catégories sociales à faible revenu, (ii) de l'efficacité des mécanismes d'aide au financement du logement, et (iii) des conditions d'élargissement de l'accès au financement du logement pour les catégories à faible revenu. L'étude propose également, pour chacun des volets traités, les recommandations y afférentes.

Jusqu'au début des années 2000, la Banque de l'Habitat (BH) a été un acteur unique sur le marché du financement de l'habitat. L'intérêt stratégique de ce marché pour les banques a entraîné une accentuation de la concurrence entre les établissements suite au décloisonnement et la déréglementation du secteur bancaire en 2001. L'offre bancaire est devenue, de manière générale, assez indifférenciée mais les conditions d'accès au crédit à l'habitat se sont considérablement élargies.

En pourcentage du PIB, le stock de l'encours global des crédits à l'habitat atteint 17,8% en 2013, contre 5,8% en 2004. Cette tendance n'est pas surprenante du fait que la demande croît avec le revenu. Néanmoins, les changements intervenus dans le pays en 2011 expliquent la substantielle hausse de l'encours des crédits à la consommation, déguisés pour partie en crédits d'aménagement de logements. Hors crédits d'aménagement, ce taux est de 9,2% en 2013.

Outre les contraintes foncières, réglementaires et celles liées aux dysfonctionnements opérationnels, le secteur de l'immobilier est caractérisé par six contraintes financières principalement : (i) faible utilisation du financement formel, notamment pour le segment social et économique, davantage imputable à la nature de la demande ou de l'allocation inappropriée des ressources du FOPROLOS plutôt qu'à la seule disponibilité globale de cette ressource, et recours aux réseaux informels ; (ii) absence de financement à long terme du logement ; (iii) instruments de prêt relativement peu diversifiés ; (iv) absence de marché hypothécaire secondaire permettant aux banques de transformer leurs ressources à court terme en actifs à long terme ; (v) évolution des créances classées sur le secteur de l'habitat ; et (vi) la stagnation des dépôts d'épargne-logement auprès des banques, notamment la BH, et la baisse significative de leur part dans le total collecté.

Il est recommandé de (i) élargir l'intervention du FOPROLOS sur le segment "Construction" et en assouplir les conditions. Ce segment est certainement la principale source de construction abordable. Cette mesure contribuerait également à la formalisation de ce compartiment, trop souvent "sauvage" ; (ii) mobiliser des ressources à long terme au profit du secteur ; (iii) allonger la durée des prêts permettant de rendre les échéances plus abordables, en révisant la réglementation de la BCT qui a abouti à réduire l'offre sur le segment "plus de 15 ans", faute de couverture adaptée ; et (iv) développer la titrisation des créances hypothécaires.

Pour ce qui concerne les mécanismes d'aide au financement, essentiellement basés sur les subventions financières, l'étude s'est intéressée particulièrement au Fonds de promotion du logement pour les salariés "FOPROLOS", institué en 1977 et destiné à venir en aide aux salariés désireux d'accéder à la propriété ou à la copropriété. La configuration actuelle de ce mécanisme ne permet pas d'atteindre les objectifs qui lui ont été assignés, laissant visiblement la demande de logements sociaux au secteur informel. En outre, il apparaît clairement que le FOPROLOS demeure largement sous-utilisé, faute d'une offre adaptée, et non pas de ressources. En effet, malgré les prélèvements opérés au profit d'autres programmes et la faiblesse du recouvrement des prêts consentis sur le fonds (moins de 25% à fin 2013), l'excédent cumulé du FOPROLOS sur les cinq dernières années atteint près de TND 450 millions.

A cet effet, il est recommandé de réformer les mécanismes d'aides publiques à l'habitat conduisant soit à (i) la révision des mécanismes du FOPROLOS, en raison de leur complexité et de la difficulté de cet instrument à tenir compte de l'évolution de l'équilibre entre l'offre et la demande ; et (ii) la création de *fonds de garantie* spécifiques des crédits-logements permettant de solvabiliser la clientèle à faibles revenus ou à revenus irréguliers. Il serait également judicieux d'élargir l'accès des fonds publics d'aide au financement du logement à l'ensemble des établissements de crédit, et non pas à la BH exclusivement. Cette recommandation porte sur la mise en place d'un cadre concurrentiel ouvert. Les règles à mettre en place doivent permettre l'entrée d'acteurs qui renforceront le caractère concurrentiel de l'offre. L'implication des autorités publiques reste cependant fondamentale afin d'éviter les distorsions de marché. L'intervention de l'Etat devrait en particulier permettre la création d'un effet de levier maximum pour optimiser l'utilisation de ses ressources.

Un des objectifs du projet est d'évaluer les conditions d'élargissement de l'accès au financement du logement pour les groupes à faible revenu, dont l'effectif a été estimé à plus de 430 mille ménages en 2013, ayant un revenu moyen correspondant à 2,4 SMIG. Une des raisons pour lesquelles le secteur bancaire sert très peu de ménages dans ce segment réside dans le fait qu'une partie importante de ces ménages est non-salariée, plutôt engagée dans les secteurs informels de l'économie. L'absence de revenus documentés constitue en effet un obstacle majeur au crédit, en particulier sur de longues périodes de remboursement. Même les ménages non-salariés, mais solvables avec une capacité d'épargne, sont exclus du crédit formel de logement en raison de la difficulté d'évaluer leur niveau de revenu, leur capacité de remboursement, ainsi que leur profil de risque. L'accentuation des difficultés économiques, la hausse de l'inflation et du taux de chômage préfigurent une nouvelle expansion de l'informalité.

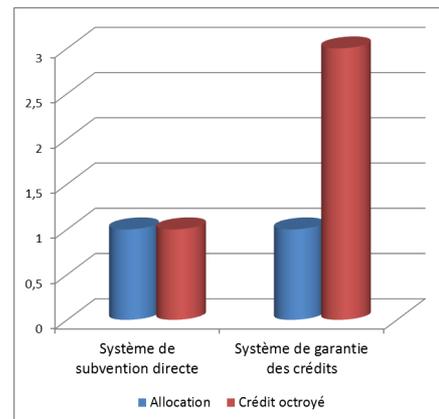
Aussi, est-il recommandé de mettre en place des outils de partage de risque pour encourager les institutions financières à répondre à ces catégories par la mise en place d'instruments d'atténuation des risques ou de garantie de crédits-logements permettant de solvabiliser cette clientèle à faibles revenus ou à revenus irréguliers, à l'instar des mécanismes mis en place dans d'autres pays (ex. FOGARIM au Maroc).

II. RECOMMANDATIONS

- a) Réformer les mécanismes d'aides publiques à l'habitat conduisant à (i) la révision des mécanismes du FOPROLOS, en raison de leur complexité et de la difficulté de cet instrument à tenir compte de l'évolution de l'équilibre entre l'offre et la demande ; et (ii) la création de *fonds de garantie* spécifiques des crédits-logements permettant de solvabiliser la clientèle à faibles revenus ou à revenus irréguliers.

A l'instar des mécanismes mis en place dans d'autres pays⁸, ces fonds de garantie des crédits s'adressent aux (i) salariés dont le revenu mensuel est inférieur à un montant déterminé, et (ii) aux ménages à revenus irréguliers et modestes.

Il serait également judicieux d'élargir l'accès des fonds publics d'aide au financement du logement à l'ensemble des établissements de crédit, et non pas à la BH exclusivement. Cette recommandation porte sur la mise en place d'un cadre concurrentiel ouvert. Les règles à mettre en place doivent permettre l'entrée d'acteurs qui renforceront le caractère concurrentiel de l'offre. L'implication des autorités publiques reste cependant fondamentale afin d'éviter les distorsions de marché. L'intervention de l'Etat devrait en particulier permettre la création d'un effet de levier maximum pour optimiser l'utilisation de ses ressources. En subventionnant directement, l'Etat alloue actuellement un budget de TND 1.000 pour TND 1.000 de crédit. En garantissant le financement de TND 3.000 auprès des établissements de crédit avec le même budget de TND 1.000, l'engagement de l'Etat aurait un effet multiplicateur évident.



- b) Elargir son intervention sur le segment "Construction" (actuellement limité au FOPROLOS 1) et en assouplir les conditions. Ce segment est certainement la principale source de construction abordable. Cette mesure aurait sans doute (i) un fort impact et (ii) serait facile à mettre en œuvre (décision réglementaire). Elle contribuerait également à la formalisation de ce compartiment, trop souvent "sauvage".
- c) Mise en place d'un système de *microcrédit-logement* pour le financement de l'habitat social au profit des ménages à revenus irréguliers et modestes. Cette mesure doit être accompagnée par la création d'un *Credit Bureau* (bureau d'information sur le crédit ou BIC), système d'information qui livre aux banques des informations sur la solvabilité des emprunteurs.

Une réglementation similaire a été récemment mise en place au Sénégal avec le concours de la Société financière internationale (SFI)⁹. Le BIC est essentiel pour l'expansion du crédit du fait que la disponibilité et l'utilisation des rapports de solvabilité dans les décisions de crédit augmenteraient la qualité des décisions de crédit, réduirait les coûts de fonctionnement, et

⁸ FOGALOGUE et FOGARIM au Maroc notamment

⁹ Loi uniforme n° 2014-02 portant réglementation des Bureaux d'information sur le crédit (BIC) dans les Etats membres de l'Union monétaire ouest africaine (UMOA)

apporteraient une importante atténuation des risques en minimisant les taux de cessation de paiement et de fraude. Au Maroc, par exemple, les institutions de microfinance ont été impactées par le surendettement, en l'absence d'une institution de centrale des risques propres à elles, avant que le BIC n'y soit opérationnel, en 2009. L'objectif serait ainsi le suivi du comportement des emprunteurs ; la prévention contre l'endettement croisé et le surendettement ; un accès au crédit plus large, notamment aux acteurs de l'informel.

A ce titre, il est à noter que la Tunisie s'est dotée en 2011 d'une loi organisant le secteur de la microfinance¹⁰, ainsi qu'une agence de régulation, l'Autorité de contrôle de la microfinance¹¹.

- d) Mobilisation de ressources à long terme au profit du secteur.
- e) Développer la titrisation des créances hypothécaires permettant (i) l'accès aux marchés financiers à un coût compétitif grâce à des titres disposant d'une qualité de crédit élevée, (ii) la diversification des sources de financement et (iii) l'adossement Actif-Passif. Il convient de signaler qu'aucun fonds commun de créances n'a été lancé par la Société moderne de titrisation (SMT), filiale de la BH, depuis sa création en 2002.
- f) Allongement de la durée des prêts permettant de rendre les échéances plus abordables, et ce en révisant la réglementation de la BCT qui a abouti à réduire l'offre sur le segment "plus de 15 ans" (excepté la BH), faute de couverture adaptée. Toutefois, et afin de protéger les emprunteurs aux revenus modestes, il y a lieu de prendre les mesures d'accompagnement suivantes :
 - ✓ Limiter le montant maximum des annuités (taux d'endettement) à l'approbation du crédit de manière à garder une marge de sécurité en cas d'augmentation brusque des taux (ex. 1/3 des revenus contre 40% actuellement).
 - ✓ Garder l'option de taux variables indexés sur le TMM, en *lissant* les effets dans le temps (12 derniers mois et non pas en se référant au TMM du mois précédent).
 - ✓ Elargir l'offre de crédit en mettant en place des *crédits à durée variable*, où la variation des taux d'intérêt impacterait la durée totale du crédit et non le montant de l'échéance.
 - ✓ Prévoir dans les contrats d'assurance des possibilités gratuites d'extension de la durée des crédits afin de pallier à toute augmentation des taux.
- g) Promouvoir les crédits à moyen terme destinés à l'aménagement de logements, classés en 2011 par la BCT en crédits à la consommation. La BCT a jugé que cette catégorie, déclarée comme finançant des travaux résidentiels, était en réalité utilisée pour contourner les restrictions qu'elle entendait apporter à la croissance effrénée des crédits à la consommation. Or ce type de crédit, intermédiaire entre l'hypothécaire classique et le microcrédit, dont l'encours est quasiment équivalent à celui des crédits acquéreurs, semble néanmoins servir pour partie au logement. Il présente en effet plusieurs avantages : financement de l'auto-construction et de l'amélioration de l'habitat ; facilité d'adossement et bonne rentabilité pour les banques. La préoccupation de contournement

¹⁰ Décret-loi n° 2011-117 du 5 novembre 2011, portant organisation de l'activité des institutions de microfinance

¹¹ Décret n° 2012-2128 du 28 septembre 2012, fixant les modalités de fonctionnement de l'autorité de contrôle de la microfinance

d'une réglementation ne devrait pas conduire à sa quasi-disparition pure et simple. Aussi, est-il proposé de :

- ✓ Mieux définir la notion de crédits à la consommation (ex. durée inférieure à 3 ans).
- ✓ Fixer des critères pour s'assurer que l'objet des prêts à moyen terme est véritablement le logement (déblocage par tranches, supervision de l'état d'avancement des travaux par l'établissement prêteur).

Cette approche aurait, de surcroît, l'avantage d'inciter à la formalisation de l'auto-construction.

Ces options doivent être évaluées au regard de trois critères généraux : (i) l'instrument est-il censé avoir un impact significatif sur le cycle du logement ; (ii) quels autres effets économiques pourrait-il avoir ; et, du point de vue de la mise en œuvre, (iii) avec quelle rapidité les mesures pourraient-elles être appliquées et quelle serait leur efficacité à moyen terme.

Réglementations et instruments d'urbanisme

I. RESUME ANALYTIQUE

On relève divers dysfonctionnements à plusieurs niveaux :

1) Sur le contexte réglementaire et institutionnel

Pau : document de réglementation et non de planification

Le PAU s'apparente davantage à un document de réglementation de l'usage du sol qu'à un document de planification urbaine. Plusieurs facteurs expliquent ce constat :

- La nature du document qui met en exergue le zonage et le règlement d'urbanisme et non la vision de développement de la ville.
- L'absence d'une évaluation économique du coût de la mise en œuvre du PAU, d'un plan-programme spécifiant les mesures à réaliser, leurs coûts, leurs programmes de rattachements ou acteurs responsables ainsi que l'échéancier de réalisation.
- L'absence de structures et mécanismes de suivi de la mise en œuvre du PAU.
- Les délais très longs d'élaboration et d'approbation qui font que les premiers objectifs dégagés du diagnostic deviennent caduques au moment de l'entrée en vigueur du PAU.
- L'incapacité des communes à orienter l'urbanisation selon les spécifications du PAU, ce qui l'amène très rapidement après l'approbation de celui-ci à vouloir le réviser afin de tenir compte des nouvelles demandes incohérentes avec le PAU.

Un document trop rigide

Le PAU demeure un document très rigide dont les dispositions sont contraignantes. La moindre modification doit passer par le processus de révision extrêmement long et complexe. L'ensemble des acteurs, y compris l'Etat (à travers des dispositifs d'urbanisme de dérogation, ou carrément en procédant à des constructions sans autorisation), contournent les dispositions des documents d'urbanisme. Ainsi le PAU présente beaucoup d'obstacles à l'aménagement flexible et à la réalisation des opérations d'habitat abordable et engendre l'étalement urbain et l'augmentation des prix foncier.

Rôle faible des collectivités locales

Les collectivités locales n'assument pas convenablement leurs responsabilités, que ce soit au niveau de l'élaboration du PAU (négociations avec les secteurs, les programmes, les promoteurs publics et les agences foncières) ou, au niveau de la gestion du PAU (délimitation des voies et équipements, réalisation des actions qui incombent à la collectivité locale, contrôle, assistance des propriétaires...). La fiscalité locale est inadaptée et ne contribue pas au financement de l'aménagement.

Outils opérationnels trop standardisés et difficiles à concrétiser

Les outils d'urbanisme opérationnel sont standardisés et ne tiennent pas compte suffisamment de la diversité des situations et des demandes réelles. Les lotissements sont peu attractifs pour les promoteurs et difficiles à réaliser pour les propriétaires fonciers ; les normes d'aménagement et d'équipement des lotissements, fixées par le cahier des charges type, sont très élevées par rapport à la capacité de financement des lotisseurs. Le non application des sanctions pour contraventions au cahier des charges du lotissement montre les limites des mesures dissuasives.

Des moyens insuffisants pour la maîtrise foncière publique

Les collectivités locales et les institutions publiques sont peu outillées pour mettre en application les dispositions relatives à la maîtrise foncière, prévus par le CATU. L'immatriculation qui permet d'assainir la situation foncière et de disposer d'informations actualisées sur le foncier n'est pas réalisée. La constitution des syndicats de propriétaires n'intéresse pas les collectivités locales. Les PIF sont très difficilement réalisables pour les collectivités. Les agences foncières rencontrent des complications dans l'aboutissement de leurs projets. Les PRF sont des procédures incomplètement définies, d'où aucune concrétisation.

2) Sur la manière d'élaborer les documents d'urbanisme

Qualité médiocre des études

La qualité des études d'élaboration des PAU est affectée par un ensemble de dysfonctionnements :

- Le procédé d'attribution des marchés d'élaboration des PAU, se basant sur le moins disant, constitue une course vers l'octroi des marchés entre bureaux dont le facteur prépondérant n'est autre que la capacité à réduire le montant financier des offres. L'on assiste ainsi à des offres d'études dont les montants proposés sont extrêmement réduits. Le corollaire de cette situation ne peut être qu'une tendance à limiter les travaux engagés dans le cadre de l'élaboration des PAU et par suite la qualité des études.
- Le procédé d'attribution ne permet pas également d'exiger une qualité des ressources humaines impliquées dans l'étude.
- Les mécanismes de suivi des études ne permettent pas de suivre convenablement l'implication des divers profils demandés ni le travail sur terrain.
- La longueur des délais des études fait que l'effort fourni par le bureau dépasse la charge identifiée dans les termes de références, ce qui se traduit dans les dernières phases par une volonté des bureaux à réduire le temps affecté à l'étude.
- Les bureaux d'études les plus expérimentés ont tendance à ne plus participer aux appels d'offres relatifs aux PAU.
- Les termes de référence demeurent standardisés et ne tiennent pas suffisamment compte des spécificités locales.

Aspect foncier mal examiné

L'assiette foncière n'est pas étudiée convenablement au moment du diagnostic. Le zonage est également souvent effectué avec faible prise en compte de cette assiette. La phase de l'enquête publique représente le moment privilégié de prise en compte des contraintes foncières, or cet élément aurait dû être mieux intégré dans les phases antérieures de l'étude.

L'habitat sommairement étudié

Le diagnostic a montré que la question de l'habitat n'est que sommairement examinée dans l'étude, que ce soit au niveau de l'estimation de la demande future (réduite souvent au calcul de la surface nécessaire à consacrer à l'habitat) où l'identification des typologies, formes et mécanismes de production du nouvel habitat.

Procédure d'élaboration/révision trop longue

La procédure d'élaboration et de révision est très longue, due à un ensemble de facteurs dont notamment :

- Faible implication des institutions et participation dans les phases d'étude, augmentant les oppositions dans les phases ultérieures du processus.
- Diagnostic peu profond ne permettant pas de dégager convenablement les problématiques, ce qui se traduit par l'émergence de divers problèmes au niveau des phases finales d'approbation.
- L'élaboration/révision du PAU n'est pas gérée selon la logique du « projet ». La durée n'est pas optimisée et le suivi peut être amélioré.

II. RECOMMANDATIONS

1) La maîtrise foncière et la simplification des procédures

Mettre en place un Plan de Maîtrise Foncière

Situation actuelle : Les actions favorisant la maîtrise foncière, notamment celles à engager par les collectivités locales, sont très peu mises en pratique :

- Immatriculation des terrains situés à l'intérieur des zones couvertes par les PAU.
- Exercice du droit de préemption.
- Acquisitions foncières/expropriations.
- Constitution de réserves foncières.
- Réalisation d'opérations de partenariat avec des propriétaires fonciers.

Tendance : La faible maîtrise foncière réduit sensiblement les possibilités de concrétisation des contenus des PAU et rend difficile la réalisation d'opération d'habitat pour les couches les plus démunies.

Justification : La maîtrise foncière constitue un préalable à la mise en œuvre des programmes, notamment en ce qui concerne l'habitat social.

Objectifs : Le Plan de Maîtrise Foncière vise à mettre en place les conditions favorisant la mise en application des dispositifs de maîtrise foncière publique dans le CATU. Il s'agit des conditions financières, réglementaires, techniques et humaines.

Mesures : Réviser la fiscalité locale et notamment :

- Réviser les montants de la TNB et de la TIB.
- Introduire une surtaxe sur les plus-values lors des transactions foncières.
- Introduire une taxe d'urbanisation (à prélever sur les terrains introduits dans les zones d'extension du PAU)
- Introduire une taxe sur le dépassement du règlement d'urbanisme

Créer des fonds alimentés en partie par les augmentations fiscales et destinés aux opérations de maîtrise foncière.

Ces deux premières mesures doivent être étudiées avec la commission mixte (Ministère de l'Intérieur/Ministère des Finances) chargée actuellement de réviser le système des finances locales.

Développer et détailler l'aspect « maîtrise foncière » dans les études de PAU (cf. recommandation Améliorer la qualité des études et mieux intégrer la question de l'habitat)

Inscrire les actions de maîtrise foncière d'une manière plus spécifique et détaillée dans les Programmes d'Investissement Communaux et dans la nomenclature des projets financés par la Caisse de Prêt et de Soutien aux Collectivités Locales¹².

Editer un guide et mener des sessions de formation au profit des collectivités sur la maîtrise foncière.

Mise à disposition des communes de l'assistance technique nécessaire pour accompagner les actions de maîtrise foncière (par les agences d'urbanisme – cf. recommandation à cet effet- ou des pools d'experts). Pour les communes du Grand Tunis dont le PAU a été élaboré par l'AUGT, cette assistance peut être engagée immédiatement par l'AUGT¹³.

Outils simplifiés pour la maîtrise foncière et la réalisation des programmes d'habitat social

Situation : La réalisation des programmes prioritaires d'habitat social rencontre plusieurs difficultés, dues, notamment, à une faible capacité de maîtrise des emprises foncières et une réglementation de l'occupation du sol non compatible avec les types de logements sociaux. Des mesures dérogatoires pour l'implantation de ces opérations en dehors des zones couvertes par les plans d'aménagement, à l'image des mesures prises pour la création de nouvelles zones industrielles, ont été discutées, puis abandonnées.

¹² Il est à noter que la période actuelle (deuxième semestre 2014) correspond à la période d'engagement de l'ensemble des communes tunisiennes dans la préparation de leurs PICs. Selon la circulaire du Ministère de l'Intérieur invitant les communes à engager la préparation de leurs PICs, les communes sont appelées à développer le partenariat avec le secteur privé.

¹³ L'AUGT comporte une direction chargée de l'assistance aux collectivités locales.

Tendances : Les collectivités publiques locales et régionales sont très sollicitées pour mettre à la disposition des programmes prioritaires d'habitat des terrains situés dans des zones constructibles. Etant donnée la raréfaction du patrimoine foncier public, beaucoup de régions sont dans l'incapacité de répondre positivement à la demande. Par conséquent, la réalisation des programmes prioritaires d'habitat social connaît plusieurs situations de blocage.

Justification : L'urgence de la réalisation des programmes prioritaires d'habitat social justifie la mise en place de mesures urgentes permettant de surmonter les contraintes foncières et réglementaires qui sont à l'origine des situations de blocage.

Objectifs : (i) maîtriser le foncier nécessaire à la réalisation des programmes prioritaires d'habitat social ; (ii) simplifier les outils de maîtrise foncière et adapter les dispositions réglementaires

Moyens : La simplification des outils pour la maîtrise foncière et la réalisation des programmes d'habitat social et l'adaptation des dispositions réglementaires nécessite :

- Le recours à l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation des programmes prioritaires d'habitat social ; des offres de prix avantageux permettent d'inciter les propriétaires à vendre leurs biens et d'éviter le recours à des procédures plus complexes et plus longues. Ainsi, une part des crédits alloués au programme prioritaire d'habitat social sera affectée à l'acquisition foncière.
- Instaurer la possibilité de remplacer les PIF-PAD par des PIF-Lotissement pour les opérations d'habitat social. Cette mesure permet d'éviter les complications engendrées par l'élaboration et l'approbation du PAD. La réalisation des travaux d'aménagement est garantie par la nature de l'outil et la qualité de l'intervenant.
- La réalisation des opérations d'habitat social dans le cadre des opérations d'ensemble chaque fois que la réglementation simplifiée et allégée de ce genre d'opérations permet la programmation des différents types d'habitat social.

Opérationnalisation des outils facilitant la maîtrise foncière publique du sol urbain

Situation : La question foncière, analysée à travers ses liens avec l'urbanisation et la mise en œuvre des programmes sectoriels, est à l'origine de plusieurs dysfonctionnements :

- des espaces interstitiels non aménagés ;
- des extensions anarchiques dans et en dehors des zones urbanisables ;
- des équipements réalisés en dehors des plans d'aménagement et non dans les emplacements réservés ;
- un faible taux de mise en œuvre des programmes de développement ;
- un nombre croissant de dérogations pour l'implantation des équipements en dehors des zones affectées à l'urbanisation.

Tendances : Les outils juridiques de maîtrise foncière prévus par le CATU (droit de préemption, réserves foncières, partenariat, participation foncière, syndicats des propriétaires, intérêt public des dispositions des documents d'urbanisme, etc.) sont rarement mis en application. Les collectivités publiques ne sont pas dotées des moyens suffisant pour assurer la maîtrise foncière urbaine

Justification : L'opérationnalisation des outils facilitant la maîtrise foncière publique du sol urbain permettra d'améliorer le niveau de réalisation des documents d'urbanisme et la qualité

urbaine, de renforcer la coordination entre les secteurs et d'assurer la réalisation des programmes de développement ; sans lesquels il ne peut y avoir de développement urbain efficace.

Objectifs : (i) faciliter la maîtrise foncière des terrains nécessaires à la réalisation des opérations ayant un caractère d'intérêt public ; (ii) optimiser les choix de localisation des périmètres d'intervention foncière.

Moyens : La mise en application de cette recommandation nécessite :

- Mettre à la disposition des communes de moyens permettant l'opérationnalisation de la procédure d'immatriculation des terrains couverts par le plan d'aménagement urbain. Cette mesure permet de clarifier la situation foncière, d'assainir l'assiette foncière du plan d'aménagement urbain et de faciliter l'exercice du droit de préemption et l'acquisition des emplacements réservés (voir recommandation Plan de Maîtrise Foncière).
- Inviter les collectivités publiques, les responsables du ministère chargé de l'urbanisme et les bureaux d'études à considérer les PIF comme éléments de composition urbaine à inscrire dans les documents des PAUs (cf recommandation guide d'élaboration/révision des PAU).
- Définir des critères d'efficacité pour la localisation des projets de PIF et ne pas se limiter au statut public des terrains les plus recherchés pour ce genre d'intervention.
- Développer la mesure de « contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grands travaux de réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides » prévue par le code de la fiscalité locale pour en faire un moyen de viabilisation des zones composés par des terrains de faibles dimensions.

Instaurer une procédure légère de modification des dispositions du plan d'aménagement urbain

Situation : Le plan d'aménagement est un outil règlementaire rigide .Aucune modification aussi minime soit-elle n'est possible en dehors de la procédure lourde de révision. Il impose des règles d'occupation du sol reposant sur le principe du zonage sans prendre en compte les dynamiques du territoire urbain.

Tendances : Face aux restrictions imposées au développement urbain par la rigidité du plan d'aménagement, les autorités publiques ont multiplié les dérogations en optant pour la construction d'équipements en dehors des zones couvertes par des PAU ou par la promulgation de textes juridiques autorisant l'aménagement de zones industrielles hors PAU et allégeant les procédures de leur approbation et de leur aménagement. En réalisant des équipements et des zones d'activités économiques en dehors des emplacements qui leurs sont réservés dans les PAUs, les autorités publiques provoquent les distorsions à la composition et à l'organisation urbaines. Ils créent des vecteurs potentiels pour le développement de l'habitat spontané.

Les discordances entre les échéances de la planification sectorielle quinquennale et la planification urbaine, en général décennale, impliquent des incompatibilités qui ne peuvent être dépassées que par la révision prématurée du plan d'aménagement. L'incompatibilité entre les dispositions des plans d'aménagement et les programmes régionaux de développement expliquent en partie les faibles taux de réalisation des projets programmés.

Justification : Les problèmes engendrés par les distorsions fréquentes à la composition et à l'organisation urbaine, et par l'incompatibilité entre les dispositions des plans d'aménagement et les plans et programmes sectoriels, sont à l'origine de l'inefficacité du développement urbain. Des mesures urgentes doivent être prises pour établir la compatibilité des dispositions des plans d'aménagement urbain avec les programmes sectoriels d'équipement et d'aménagement, y compris les programmes prioritaires d'intérêt public. En effet, de par son statut juridique, ses finalités et son contenu, le PAU constitue le support indispensable à toutes les politiques susceptibles d'avoir une projection spatiale.

Objectifs : (i) Assurer la compatibilité entre le plan d'aménagement urbain et les programmes sectoriels ; (ii) Faciliter la réalisation des opérations d'intérêt public.

Moyens : Deux scénarios peuvent être envisagés séparément ou en parallèle :

a) par une simple décision administrative autorisant la modification des dispositions du plan d'aménagement en fixant des critères explicites et mesurables concernant :

- la finalité et l'intérêt public des modifications ;
- la compatibilité avec les zones environnantes ;
- les impacts sur l'organisation du développement urbain.

Cette proposition s'apparente à une version améliorée des opérations d'ensemble, prévues par les règlements des plans d'aménagement et le règlement général d'urbanisme. Elle ne nécessite pas la promulgation de nouveaux textes juridiques.

b) l'adoption d'une loi qui instaure une procédure simplifiée de révision partielle des plans d'aménagement, permettant d'assurer la compatibilité des plans d'aménagement urbain avec les plans et programmes sectoriels, les plans d'investissement communaux et les plans régionaux de développement. La concordance des échéances des révisions partielles avec les échéances de la planification économique et sociale est souhaitée.

La procédure simplifiée de révision partielle peut être engagée par la collectivité locale après accord du Ministère chargé de l'Urbanisme si la nature des changements recherchés n'affecte pas :

- l'organisation spatiale de la ville visée par le plan d'aménagement en vigueur
- le contexte environnemental
- les droits des tiers

Cette procédure doit être beaucoup plus courte que la procédure actuelle de révision en (i) limitant la durée des consultations et affichage (un mois maximum) ; (ii) réduisant le nombre d'institutions consultées (en fonction de la nature de la modification à apporter) et (iii) approuvant la révision partielle par arrêté du Ministre chargé de l'urbanisme.

Recommandations complémentaires

Assouplir et diversifier les lotissements

- Adopter une typologie des lotissements (par exemple Standing, Economique et Social) avec des règles techniques et des exigences d'aménagement différentes.

- Documenter et organiser davantage le fonctionnement des commissions des autorisations de lotir pour un traitement rapide et transparent des dossiers et une responsabilisation plus importante de ces commissions.
- Pour les lotissements sociaux, remplacer l'attestation des concessionnaires des réseaux par un PV de réunion des concessionnaires déclenchée par la collectivité locale.
- Faciliter l'accès des lotisseurs aux crédits pour le financement de l'aménagement.

Simplification et réduction des procédures et délais d'octroi des permis de bâtir,

- Documenter et organiser davantage le fonctionnement des commissions des autorisations de bâtir pour un traitement rapide et transparent des dossiers et une responsabilisation plus importante de ces commissions.
- Veiller à assouplir les règlements d'urbanisme (en focalisant davantage sur les formes interdites).
- Réviser le texte sur la densification en autorisant sous condition les « logements semi-collectifs en auto-promotion ».

Augmenter la densité pour plus d'habitat abordable

- Réviser le texte sur la densification en autorisant sous condition les « logements semi-collectifs en auto-promotion ».
- Inscrire les objectifs en termes de densité dans les directives du Ministère préalable à l'élaboration du PAU.

Opérationnalité et application des dispositions du PAU

- Inclure dans l'étude du PAU la réalisation d'une identification précise des actions à mener par les institutions publiques (équipements, infrastructures, PIF, opération d'habitat...) et la communiquer à ces institutions au moment de l'approbation du PAU. Inviter les institutions publiques à réaliser les programmes qui leurs incombent et éviter les réalisations non conformes au PAU en cas de présence de réservations à l'intérieur du PAU.
- Développer la mesure de « contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grands travaux de réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides » prévue par le code de la fiscalité locale pour en faire un moyen de viabilisation dans les zones où il est difficile de réaliser des lotissements (terrains subdivisés en lots sans viabilisation).
- Introduire une forme de partenariat plus souple entre collectivités locales et propriétaires terriens autour de projets de lotissements où la collectivité locale réalise une partie des travaux d'aménagement contre un apport en foncier des propriétaires.

2) Améliorer la qualité des études et mieux intégrer la question de l'habitat

Etablir un guide technique d'élaboration/révision des PAU

Situation actuelle : Le diagnostic a souligné le fait que certains aspects sont sommairement étudiés lors de l'étude du PAU (motifs de révision, délimitation initiale des zones d'extension, étude de l'assiette foncière, demande en habitat, spatialisation de l'offre d'habitat, concertation...).

Un guide technique pour l'établissement des PAU et lotissements a été édité par la Direction de l'Urbanisme il y a une dizaine d'année. Ce guide ne développe pas particulièrement ces aspects.

Tendance : Si les questions ci-haut mentionnées ne sont pas traitées convenablement, cela contribuera à allonger les délais d'élaboration des PAU et à réduire leur opérationnalité.

Justification : L'établissement d'un guide technique d'élaboration/révision des PAU est justifié par la nécessité de capitaliser les efforts de la Direction de l'Urbanisme dans l'accompagnement de l'élaboration/révision des PAU et par l'importance de disposer de documents largement diffusés détaillant les objectifs/démarches à adopter dans la préparation et l'approbation du PAU.

Objectifs : L'objectif du guide est de préciser sur le plan méthodologique les tâches à mener durant les différentes phases du processus de préparation et d'approbation du PAU, et notamment celles qui contribuent à assurer un traitement adéquat des problématiques d'extension urbaine et de programmation de l'habitat et notamment les aspects suivants :

- Rédaction des motifs de révision
- Délimitation des zones d'extension urbaine
- Etudier les finances communales comme élément du diagnostic
- Etude de l'assiette foncière et identification des répercussions sur la programmation urbaine
- Estimation de la demande d'habitat selon les différents segments
- Définition de l'offre d'habitat (zoning, typologies, PIF...) en fonction de la demande, des caractéristiques foncières et des dispositions des acteurs du domaine (Agences foncières, promoteurs publics et privés, propriétaires, commune...)
- Intégration des spécificités locales afin d'éviter la standardisation et mieux répondre à la demande.
- Rédaction de règlements d'urbanisme moins contraignants.
- Définir les opérations d'ensemble à réglementation simplifiée.
- Evaluation du coût de mise en œuvre du PAU et la conformité avec le PIC et établir un planning détaillée et quantifié des actions à inscrire dans le PIC.
- Proposition des moyens de mise en œuvre du PAU notamment pour la maîtrise foncière (point F du rapport de présentation)
- Conduite de la concertation
- Définition des mesures de mise en œuvre du contenu du PAU et l'identification de leurs coûts.

Mesures : (i) Lancer une étude pour la réalisation du guide conformément aux objectifs ci-haut mentionnés et (ii) Réaliser des sessions de formation et de vulgarisation du contenu du guide. La formation est au profit des cadres des services centraux et régionaux chargés de l'urbanisme, ainsi que les services techniques spécialisés des grandes communes. La vulgarisation est au profit des professionnels de l'urbanisme et des équipes techniques des communes. Un partenariat avec le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation¹⁴ est nécessaire à ce niveau.

Améliorer la qualité des études

¹⁴ Relevant du Ministère de l'Intérieur.

Situation : La procédure de passation des marchés publics favorise l'offre financière. Les bureaux d'études retenus pour l'élaboration des PAU ne sont pas toujours compétents en planification urbaine. La faiblesse des budgets d'études des PAU ne permet pas de retenir les équipes les plus compétentes. De nombreuses études de plans d'aménagement urbain sont marquées par l'absence de cohérence méthodologique, et la faiblesse du diagnostic. Les critères relatifs à la composition de l'équipe sont peu exigeants quant à la qualification et aux compétences des experts. Le nombre de bureaux d'études qui engagent des urbanistes d'un niveau de formation supérieure dans le domaine sont est très réduit ;

Tendances : L'attribution des études de plans d'aménagement urbain n'a pas connu de modification significative. L'exercice de l'activité des bureaux d'études spécialisés en aménagement du territoire et en urbanisme et leurs compétences, contrairement aux autres domaines d'études, n'est pas organisé par un cahier des charges. La qualité des études continue à poser de sérieux problèmes à la mise en œuvre et à la gestion des plans d'aménagement urbain.

Justification : L'amélioration de la qualité des études d'élaboration ou de révision des plans d'aménagement peut contribuer à la promotion de la qualité de l'urbanisme, à l'amélioration de la gestion urbaine et la coordination des différents plans et programmes sectoriels. La maîtrise des approches de planification et de concertation permet d'améliorer sensiblement la compatibilité des documents d'urbanisme avec les plans et les programmes sectoriels et de prévoir une organisation urbaine cohérente.

Objectifs

- améliorer les modalités d'attribution des études de plans d'aménagement ;
- assure une meilleure cohérence des études de plans d'aménagement ;
- améliorer le suivi de l'élaboration des études de plans d'aménagement.

Moyens

- augmentation du budget des études de plans d'aménagement urbain et application de critères d'attributions qui permettent de sélectionner les équipes les plus compétentes (y compris considérer les PAU comme études complexes pour les grandes agglomérations) ;
- pour les PAU des petites localités, établir un mécanisme d'attribution des études de PAU en lots.
- élaboration et mise en application d'un référentiel de compétences pour les spécialistes de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire
- élaboration et mise en application du cahier des charges relatif aux bureaux d'études spécialisés en urbanisme et aménagement du territoire ;
- amélioration du contenu des termes de référence des études de planification urbaine et veiller à leur adaptation systématique au contexte de chaque commune; recourir à une consultation d'experts pour l'assistance à l'élaboration des TDR (et également des motifs de révision et identification des zones d'extension).
- institution de directives sectorielles pour la prise en compte des plans et programmes des secteurs dans l'élaboration des documents d'urbanisme ; le Ministère de l'équipement est appelé à préparer les premières directives.
- renforcement des capacités des services déconcentrés du ministère chargé de l'urbanisme et des collectivités locales. Recourir en cas de nécessité à la consultation

d'experts pour l'assistance au suivi du PAU (voir également recommandation relative à la création d'agences d'urbanisme).

Amélioration de la prise en compte de l'habitat dans les plans d'aménagement urbain

Situation : Les services chargés de l'habitat au niveau central comme au niveau régional ne sont pas associés aux concertations interservices lors de l'élaboration ou de la révision du plan d'aménagement urbain. La question de la programmation des zones d'habitat n'est pas suffisamment détaillée dans les programmes des plans d'aménagement. L'absence de références pour la programmation des zones d'habitat et la prise en compte des programmes du secteur n'a pas permis de prendre en compte la diversité de la demande, notamment celle des ménages aux revenus faibles.

Tendances : Le décalage des dispositions des plans d'aménagement urbain par rapport à la diversité de la demande d'habitat abordable et aux programmes du secteur, continue à exclure du marché des logements un éventail de plus en plus large de ménages ; les prix fonciers et immobiliers augmentent plus rapidement que le revenu des ménages. Les contraintes règlementaires à l'intervention publique dans le secteur de l'habitat ne sont pas levées lors des études de révision et d'élaboration des plans d'aménagement urbain. La prolifération de l'habitat en dehors des zones couvertes par les plans d'aménagement ce poursuivra tant que la question de l'offre d'habitat abordable n'est pas résolue.

Justification : Les contraintes règlementaires à l'intégration des programmes publics d'habitat doivent être anticipées dès l'élaboration ou la révision des plans d'aménagement urbain. Des mécanismes permettant d'assurer la compatibilité des documents d'urbanisme avec les programmes publics du secteur de l'habitat, d'adapter les dispositions des plans d'aménagement à la diversité de la demande d'habitat et d'assurer la cohérence du développement urbain.

Objectifs

- assurer la compatibilité des dispositions des plans d'aménagement urbain avec les orientations et les programmes du secteur de l'habitat ;
- améliorer la programmation des zones d'habitat dans les plans d'aménagement urbains.

Moyens : L'amélioration de la prise en compte de l'habitat dans les plans d'aménagement urbain nécessite :

- la participation des services chargés de l'habitat aux travaux d'encadrement de l'élaboration du PAU ainsi qu'aux concertations interservices lors de l'élaboration ou la révision des plans d'aménagement. Cette mesure peut être exécutée par la rédaction d'une note circulaire interne au ministère de l'équipement et de l'environnement.
- la production et la mise en application d'un document guide pour la programmation des zones d'habitat dans les plans d'aménagement urbain, la création de projets de périmètres d'interventions foncières au profit des institutions chargés du secteur et (Voir recommandation Etablissement d'un Guide Technique).
- Etablir des notes de directives nationales et régionales pour l'habitat et notamment pour la prise en compte des programmes publics d'habitat abordable. Lors de la préparation du PAU, ces directives devront être détaillées et intégrer « les directives du ministère chargé de l'équipement, l'urbanisme et de l'habitat », documents qui présentent, clarifient,

coordonne ces attentes de l'élaboration ou de la révision des plans d'aménagement urbains (voir encadré).

Les directives du Ministère chargé de l'équipement, de l'urbanisme et de l'habitat

Les directives du Ministère chargé de l'équipement, de l'urbanisme et de l'habitat est un document qui doit être initié par la Direction de l'Urbanisme du Ministère en collaboration avec les autres directions au moment du démarrage de l'élaboration/révision du plan d'aménagement urbain d'une commune.

Ce document est appelé à présenter les éléments suivants :

- Un rappel des objectifs nationaux du Ministère en matière d'urbanisme et le cas échéant les objectifs régionaux et locaux.
- Les options retenues en matière d'aménagement du territoire et qui concernent la ville concernée.
- Les objectifs nationaux et régionaux en matière d'habitat, et notamment l'habitat pour les catégories les moins favorisées.
- Les orientations éventuelles des institutions publiques sous tutelle dans la ville concernée (AFH, SNIT, SPROLS).
- Les programmes d'infrastructures arrêtés pour la zone.
- Les servitudes et dispositions particulières à respecter en rapport avec l'activité du Ministère (Alignements spéciaux, directives de la direction de l'hydraulique urbaine, servitudes...)
- Une description des spécificités architecturales régionales et locales telles arrêtées par les récentes études.

Ce document doit être mis à la disposition de la commune, de la direction générale concernée et du bureau d'études chargé de la réalisation/révision du PAU.

Recommandations complémentaires

Revoir le lien entre PAU et SDA (sur la question de l'Habitat-zones d'extension)

- Consulter les collectivités locales sur les propositions de zones d'extension de l'habitat ainsi que la commission des extensions urbaines

Diffuser et vulgariser le contenu des PAU

- Mettre en ligne les PAU (document graphique et règlement d'urbanisme) dans les sites des communes et Agences d'urbanisme.
- Afficher les PAU dans les sièges des municipalités et des arrondissements.

3) Renforcement de l'environnement institutionnel

Création d'agences intercommunales d'urbanisme

Situation actuelle : Dans les grandes agglomérations composées de plusieurs communes, les processus d'urbanisation deviennent plus complexes, et le traitement de la question de

l'extension urbaine, de la demande d'habitat, des projets urbains deviennent très difficiles à mener dans le cadre d'opérations isolées de préparation des PAU.

Les communes, faiblement outillées sur le plan humain, sont généralement incapables de mener convenablement l'accompagnement de l'élaboration du PAU d'un côté, et les différentes prestations de suivi et de gestion urbaine de l'autre.

Tendance : Les PAU, pas assez profonds dans leurs contenus et difficilement suivis par les communes, deviennent rapidement dépassés.

Justification : La création d'Agences Intercommunales d'Urbanisme vise à mettre en place des unités techniques chargées d'appuyer les collectivités locales dans les missions de planification et de gestion urbaine.

Objectifs : Les agences seront chargées de :

- Constituer des banques de données constamment mises à jour sur le territoire régional, à la disposition de l'ensemble des intervenants et notamment les communes.
- Evaluer d'une manière continue les dynamiques d'urbanisation et de construction.
- Assister les communes dans les missions de préparation des PAU, suivi des lotissements, mise en œuvre des contenus des PAU, intermédiation avec les secteurs et les propriétaires, maîtrise foncière.
- Veiller à une articulation entre la planification spatiale et les programmes sectoriels ainsi qu'avec les programmes d'investissements communaux.
- Selon le cas, ces Agences peuvent intervenir sur les dossiers de maîtrise foncière¹⁵.

Mesures : (i) Lancer une étude pour la création des agences ; (ii) Effectuer l'ensemble des actions institutionnelles, juridiques, financières et organisationnelles pour la création effective des agences

4) Grandes orientations de réforme de l'Urbanisme

Le SDA, outil stratégique mal positionné et où la spatialisation de son plan d'action pour les agglomérations urbaines est peu courante, ce qui affaiblit sa prise en considération et par conséquent son respect de la part des acteurs publics et encore moins des collectivités locales.

- Impliquer davantage les structures consultatives de l'aménagement et de l'urbanisme : CIAT, CCUA, ainsi que les conseils régionaux
- Instituer un nouveau document de planification urbaine, tel que « Projet Urbain », qui affinera davantage les orientations et les actions de développement du SDA que ce soit :
 - au niveau des PAU et PAD surtout dans les agglomérations à plusieurs communes,

¹⁵ Si cette option n'est pas retenue par l'étude, d'autres agences plus spécifiques doivent être créées pour assurer les opérations de maîtrise foncière pour le compte des collectivités et autres intervenants publics.

- ou au niveau des nouveaux pôles urbains ou villes nouvelles à créer autour des grandes agglomérations ; Tunis, Sfax, Sousse, etc.

Le PAU, instrument trop réglementaire, centralisé où l'aspect régularisation prime sur l'aspect planification et développement durable ; sa procédure d'approbation, déjà longue et complexe de par la Loi – une année à deux années- est, dans la quasi-totalité des cas, allongée dans la pratique à 2 fois voire 3 fois le délai réglementaire.

- Impliquer davantage les collectivités locales en :
 - rétablissant l'approbation des PAU par Arrêté du Gouverneur tel que ça était prévu par le CATU en 1994 avant de centraliser cette approbation en 2005 qui est devenue depuis lors par Décret (Art. 19),
 - dotant les collectivités locales des compétences requises pour élaborer les études de révision de leur PAU et suivre sa gestion par la suite,
 - créant les modalités de participation citoyenne dans les études de révision du PAU et dans sa gestion par la suite ;
 - créant des « Agences urbaines régionales » qui auront pour mission d'assister les communes en matière de planification et gestion urbaines, de suivre l'urbanisation et de former des acteurs urbains locaux et régionaux ;
- Réduire les délais d'approbation des PAU:

En plus de l'approbation par arrêté du Gouverneur, qui va permettre d'écourter sensiblement les délais, d'autres mesures sont prévues, et ce, en :

- simplifiant la procédure de révision partielle des PAU en la limitant à l'approbation des principaux acteurs locaux – Municipalité, Gouvernorat et Equipement- et dans un délai n'excédant pas trois mois si :
 - ✓ elle se limite à un simple changement de vocation d'une zone, une densification, une rectification du tracé d'une voie projetée, etc..
 - ✓ elle n'engendre pas un changement des limites du PAU et respecte les zones protégées, les espaces verts et les servitudes d'utilité publique ;
- réduisant le délai d'affichage du projet de PAU (enquête publique) à un mois au lieu de deux mois,
- limitant l'enquête inter-services au niveau régional tout en respectant le délai maximal de trois mois prévu par la Loi : deux mois pour les services publics et un mois pour l'Equipement,
- supprimant la nécessité de promulguer un Décret pour le changement de la vocation d'une zone verte (Art. 20) ; l'arrêté d'approbation du Gouverneur suffit ;

- Mobiliser les ressources financières pour l'application des PAU et la constitution de réserves foncières; il s'agit de rétablir le FIAT (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) prévu par le Code de l'Urbanisme de 1979, tout en identifiant ses sources d'alimentation :
 - fiscalité locale avec révision vers la hausse des taux notamment de la TNB, TTB ;
 - institution d'une taxe d'urbanisation sur la plus value foncière,
 - autres ressources..., ainsi que ses modalités de fonctionnement au niveau local;

Le PIF-PAD, important outil de maîtrise foncière mais peu utilisé surtout par les collectivités locales ; sa faible utilisation est due principalement au manque de moyens financiers pour indemniser les propriétaires évincés, aux contraintes juridiques imposées pour justifier la déclaration d'utilité publique de l'expropriation et aux conditions réglementaires excessives empêchant le développement du partenariat public-privé.

- Rétablir le caractère prioritaire et d'utilité publique du « logement social » afin de faciliter l'expropriation des terrains destinés à recevoir des programmes de logements sociaux à l'intérieur des PIF décrétés;
- Encourager le partenariat Public – Privé en assouplissant les conditions prévues au niveau de la convention de partenariat dans le CATU (Art. 36) qui favorisent beaucoup plus l'opérateur public que l'investisseur ou promoteur privé ;

Le Lotissement, outil de développement urbain primordial, très souvent contourné en raison de la longueur et rigidité de sa procédure d'approbation auxquelles s'ajoute la lourdeur des travaux de viabilisation même préliminaires surtout en dehors des grands centres urbains.

- Simplifier les procédures d'approbation de lotissement des terrains en adoptant la formule de « guichet unique »,
- Alléger la teneur des travaux de viabilisation préliminaires en fonction de :
 - La taille et/ou la superficie des lotissements
 - La localisation du lotissement : grande ville ou petite ville, zone urbaine existante ou zone d'extension ;

Plus le lotissement est petit (moins d'un hectare par exemple) et est situé dans une ville petite (de moins de 10 000 habitants par exemple), plus il est avantageux et avec moins d'exigence en matière de viabilisation.