

République Tunisienne

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



Pour une nouvelle stratégie de l'habitat

REGLEMENTATION ET INSTRUMENTS D'URBANISME

Diagnostics et recommandations

Sommaire

1 Résumé synthétique.....	3
2 Introduction.....	6
3 Diagnostic.....	8
3.1 Synthèse des résultats des études d'évaluation	8
3.2 Synthèse des textes et des instruments	15
3.3 Analyse des institutions locales	34
3.4 Examen des zones non communales	41
3.5 Enseignements des études de cas	43
4 Recommandations.....	45

1. Résumé synthétique

1.1. Synthèse des dysfonctionnements

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 attirants 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.

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.

1.2. Recommandations à court terme

Les recommandations à court terme sont présentées dans la quatrième section de ce rapport. Elles portent sur les éléments suivants :

Des recommandations pour la maîtrise foncière et la simplification des procédures de révision et de gestion du PAU

- Plan de maîtrise foncière
- Outils simplifiés pour la maîtrise foncière et la réalisation des programmes d'habitat social
- Opérationnalisation des outils facilitant la maîtrise foncière publique du sol urbain
- Instaurer une procédure légère de modification des dispositions du plan d'aménagement urbain

Des recommandations en vue d'assurer une meilleure qualité des études et une prise en compte plus rigoureuse de la question de l'habitat.

- Guide technique pour l'élaboration/révision des PAU
- Amélioration de la qualité des études
- Amélioration de la prise en compte de l'habitat dans les plans d'aménagement urbain

Des recommandations pour la création d'institution d'appui à la planification et gestion urbaine

- Création des Agences d'urbanisme

1.3. Recommandations à long terme

Les recommandations à long terme s'articulent autour de trois principaux objectifs :

- Rendre la planification urbaine effective : à travers l'introduction de la dimension économique et de la programmation dans les documents existants et la généralisation de l'ancrage des instruments de planification socio-économique aux outils d'urbanisme et la mise en place d'un système d'évaluation.
- Repenser le rôle des différentes institutions locales, régionales et nationales pour un rôle plus important des collectivités dans la conception et la mise en œuvre des politiques urbaines locales et des rôles plus efficaces d'assistance aux collectivités et de définition/monitoring des politiques publiques pour les institutions nationales et régionales.
- Adapter et diversifier les outils opérationnels afin d'offrir une large panoplie d'instruments permettant leur mise en œuvre selon la situation spécifique du contexte.

2. Introduction

L'analyse du contexte réglementaire et institutionnel de la planification urbaine en Tunisie nécessite au préalable de préciser le contexte historique et politique de l'émergence des différents instruments et le positionnement des différents acteurs qui en assurent la gestion.

La période coloniale a vu l'émergence de prescriptions concernant le domaine des routes, de la circulation de l'hygiène et de la conservation du patrimoine. Il s'agissait de mettre en place des règles pratiques pour la création des agglomérations, notamment, par l'instauration des plans généraux d'aménagement et des opérations de lotissement. Plus tard, le décret du 10 septembre 1943 a permis de mettre en place les premières mesures réglementaires et opérationnelles concernant les espaces urbains. Les premières communes furent également créées¹.

Dès l'indépendance, la question de l'habitat, notamment l'état du parc logements, les quartiers spontanés et les nouvelles demandes de logements ont conduit les pouvoirs publics vers la mise en place des instruments de la politique publique de l'habitat. La planification urbaine n'a pas bénéficié du même degré d'intérêt. Le cadre juridique de l'urbanisme s'est progressivement constitué par les textes relatifs à l'encadrement de l'urbanisme ou à des domaines limitrophes. Le décret de septembre 1943, dépassé sur le plan institutionnel et sur le plan des outils urbains, a été remplacé par le code de l'urbanisme du 15 septembre 1979, avec des dispositions nouvelles concernant les plans directeurs d'urbanisme ; l'institution des plans d'aménagement de détail et la mise en place des périmètres d'intervention foncières et la répartition des rôles entre l'état, les collectivités publiques et les autres intervenants dans l'établissement des plans directeurs et des plans d'aménagements urbains et dans le contrôle de l'urbanisation. La prise de conscience universelle de la nécessité de la protection de l'environnement et d'un renforcement de la gouvernance locale, a amené les pouvoirs publics à envisager la révision du cadre juridique de l'urbanisme ; ce qui a donné lieu au code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 28 novembre 1994.

Malgré un début de décentralisation de la question de la planification urbaine qui s'est limitée à la préparation des documents d'urbanisme et au contrôle de l'urbanisation, les communes tunisiennes restent étroitement dépendantes des institutions publiques en matière d'aménagement urbain. Leurs faibles moyens humains et financiers contribuent à réduire leur rôle.

Dans ce contexte caractérisé par une réglementation rigide et des institutions locales faibles, le processus d'urbanisation a pris deux formes différentes : une forme réglementaire qui obéit aux dispositions de la réglementation en vigueur, et une urbanisation non réglementaire qui tourne le dos à celle-ci. Cette dichotomie du processus d'urbanisation engendre des effets nuisibles en matière d'étalement urbain et rend plus coûteux et complexes la viabilisation et l'équipement des quartiers.

La problématique générale de l'urbanisme en Tunisie demeure ainsi liée aux doubles aspects juridiques et institutionnels. Elle s'étend également aux autres dimensions politiques, économiques, financières et culturelles. Toute tentative de réforme du secteur doit intégrer l'ensemble de ces dimensions. Un focus sur la réglementation – solution la plus accessible pour le département responsable du secteur – ne peut à lui seul donner les réponses adéquates aux problèmes constatés.

Plus particulièrement en ce qui concerne la question de l'habitat et son rapport avec la planification urbaine et sa réglementation, plusieurs limites peuvent être relevées qui concernent aussi bien la faible opérationnalité des dispositifs existants, la rigidité de la réglementation, la concertation limitée et le caractère sommaire d'intégration de la demande en habitat dans les documents d'urbanisme.

L'avènement de la transition depuis janvier 2011 a tout d'abord apporté un lot supplémentaire de dysfonctionnements conjoncturels, liés principalement à la baisse du contrôle sur l'urbanisation et aux difficultés de fonctionnement des collectivités locales. Comme conséquence heureuse de la transition, une

¹ Bien que la commune de Tunis fût créée en 1858, soit 23 ans avant l'instauration du protectorat français.

nouvelle constitution a été adoptée en janvier 2014. Celle-ci a inscrit un ensemble de principes qui, s'ils sont mis en œuvre dans la pratique, sont susceptibles d'apporter des changements profonds dans les dispositifs actuels régissant la planification et la gestion urbaine. Parmi ces principes figurent la municipalisation de l'ensemble du territoire, la subsidiarité dans la répartition des compétences et la participation citoyenne aux affaires locales.

Ainsi toute tentative à mener actuellement pour la formulation de recommandations relatives à la question urbaine doit se baser sur deux types de propositions :

- Des recommandations à court terme dont l'implémentation peut s'effectuer modulo des adaptations mineures aux dispositifs actuels ou qui créent un meilleur environnement favorisant l'application de ces dispositifs.
- Des orientations à long terme pour une mise à niveau à grande échelle de la réglementation et des institutions régissant le secteur, à concevoir en parallèle avec la mise en œuvre des nouveaux principes constitutionnels et des nouvelles orientations politiques et socio-économiques du pays.

3. Diagnostic

3.1. Synthèse des résultats des études d'évaluation

3.1.1. Echelle de l'aménagement du territoire²

Les études d'évaluation (12 et 18 ans après le CATU) ont mis en exergue les éléments suivants :

- L'objectif du CATU en termes d'aménagement du territoire (cohérence et coordination entre actions, programmes et documents d'aménagement, participation des collectivités, prise en compte de la dimension environnementale) s'avèrent difficiles à atteindre et l'impact du code y est limité ; dispersion des dispositions, absence de dispositifs de financement de la politique d'aménagement du territoire, imprécisions terminologiques (notion d'agglomération, zones restantes...). D'autre part, une incertitude caractérise la valeur juridique des documents (notamment le Schéma National), leur opposabilité et leur articulation (rapport entre SDA et Plan d'Aménagement Urbain - PAU - mal défini). L'analyse des écarts entre programmation du SDA du territoire national et le terrain montre à la fois des réussites (développement économique, amélioration globale de la qualité de vie) et des échecs (rééquilibrage régional démographique et économique, portée limitée des aides régionales, faible décentralisation et déconcentration)
- Sur le plan institutionnel, le système existant se caractérise par une démultiplication des acteurs de conception et de mise en œuvre des politiques et instruments, couplée à une instabilité dans la répartition des rôles (et aussi une appropriation et considération différenciée des acteurs des instruments d'aménagement du territoire) et un manque de coordination (logique sectorielle dominante que les faibles performance et régularité du Conseil Interministériel pour l'Aménagement du Territoire ne parviennent pas à y remédier) et de concertation.
- Faibles moyens de la Direction Générale d'Aménagement du Territoire pour conduire convenablement ses missions, qui se traduisent par des délais allongés des études, une faible prise en compte des spécificités régionales et locales.
- Faible relation entre les dimensions économique et spatiale dans la planification.
- Décentralisation limitée ne permettant pas aux collectivités de jouer un rôle significatif en termes d'aménagement du territoire.
- L'Etat se trouve obligé d'engager ou d'encourager des actions informelles (réalisation d'équipements, réhabilitation) réduisant les chances d'application des instruments d'aménagement. D'autre part, l'insuffisance des réserves foncières réduit également les possibilités de concrétisation des contenus de ces instruments.
- Faible prise en compte du principal output des SDA – le plan programme- par les gouvernorats. Et faible articulation avec les Schémas Directeurs d'Infrastructure.
- Politiques sectorielles faiblement régionalisées
- Absence d'institutions chargées du suivi³ et de la mise en œuvre du SDA.

Les principales propositions des études peuvent être groupées comme suit :

- Moderniser les SDA et définir de nouveaux instruments (échelles : communautés urbaines, communautés de communes et régions économiques).
- Articuler les SDA aux plans de développement d'un côté et les documents d'urbanisme de l'autre.
- Développer des partenariats novateurs (vertical, horizontal et PPP) et créer des institutions tournées vers l'action (Agences régionales d'exécution des contrats Etat/région et SEM locales d'aménagement).
- Renforcer les institutions et promouvoir l'intersectorialité.

² Evaluation et développement des instruments d'aménagement du territoire en Tunisie (DGAT-URBACONSULT, 2006) et Evaluation de la politique d'aménagement du territoire (DGAT-AFD-Idea-Ingerop, 2012)

³ Notons ici que pour le Grand Tunis, l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis à travers son Observatoire Urbain Régional du Grand Tunis, est sensée suivre et évaluer le SDA du Grand Tunis. Une étude a été lancée récemment pour définir les indicateurs de suivi. Mais avant cette date, cet observatoire a focalisé ses travaux sur l'évaluation quantitative de l'urbanisation.

- Mettre en place une échelle d'agglomération effective

A la lecture de ces propositions, il s'avère que le **taux de concrétisation des propositions est très limité**.

Prolongement de la réflexion sur la question de l'habitat

Le cloisonnement entre planification spatiale et socio-économique aboutit également à une faible prise en compte des demandes d'habitat. La logique sectorielle d'intervention ne laisse pas de mécanismes spécifiques d'intégration de la question de l'habitat dans les programmes. Avec la faible décentralisation déjà évoquée par l'étude et le peu d'action des institutions locales et régionales, des difficultés sont bien perceptibles pour engager un développement intégré des villes et régions, dans lequel l'accès au logement est un des fondements. L'Etat intervenant dans des situations d'urgence par des décisions répondant à une demande certaine (en termes d'équipement, d'industrie ou d'habitat), mais engendrant des effets urbanogènes peu maîtrisés. Egalement, les sociétés d'économie mixte pour l'aménagement et l'immobilier semblent être une piste sérieuse qu'il faudra creuser afin de définir de nouvelles options permettant de produire de nouvelles offres foncières et immobilières capables de répondre à la demande dans sa diversité.

La question des décalages entre limites communales et limites urbaines révélée par l'étude est porteuse de dysfonctionnements dans la définition des zones d'implantation de l'habitat et dans l'organisation des services urbains d'accompagnement de la fonction résidentielle, et comme corollaire des conditions favorables au développement de l'habitat informel, chose que renforce aussi la faiblesse au niveau de la conception et mise en œuvre de la planification urbaine (pas de rôle réel de planification du PAU, étroitesse du périmètre, périmètres relevant d'acteurs incapable de mesurer les besoins et de définir des orientations urbaines, comme l'agriculture, délais prolongés des études, aspect centralisé de leur réalisation, incapacités des communes à leur mettre en œuvre et à contrôler l'urbanisation).

L'absence d'échelle d'agglomération notée par l'étude est également susceptible de limiter le champ de la réflexion sur les besoins en habitat et la manière d'y répondre (en termes de réglementation urbaine, mais aussi d'opérationnalisation des programmations). Il en est de même avec la question de la faible articulation avec les autres programmes.

Un autre élément constaté concerne particulièrement la question de l'habitat, et plus particulièrement les réserves foncières : la faible association des collectivités locales dans les opérations des agences nationales, l'incapacité des collectivités elles-mêmes à entreprendre de telles actions. Constat complexifié par la fragmentation de l'offre foncière.

3.1.2. Echelle de l'aménagement urbain⁴

Un ensemble de dysfonctionnements caractérisant les PAU :

Taux d'application faibles

L'étude a établi que le taux moyen de réalisation des PAU est de 54,06%, mais qu'il était variable d'une commune à une autre. Pour la composante "habitat" – objet principal de notre analyse ici- le taux moyen d'applicabilité est de 54,2%, donc quasi-égal à la moyenne de l'ensemble des composantes urbaines.

Trois causes sont à l'origine de ce taux de réalisation moyen relatif à l'habitat :

- Cause technique liée à l'étude du PAU : Une surestimation des besoins et de l'évolution démographique réelle de la population ;
- Mutation des pratiques : Un renchérissement du foncier urbain, suite à la promulgation du P.A.U., entraînant une migration résidentielle des ménages (l'élévation des valeurs foncière qui suit systématiquement l'approbation du PAU incite les ménages à rechercher des terrains moins coûteux en périphérie de la ville qui seront construits de manière non réglementaire. En même temps, les terrains ouverts à l'urbanisation demeureront peu occupés).

Cette exclusion frappe également les communes, car elles se trouvent, en l'absence de moyens financiers, incapables d'acquérir des terrains ou des emprises de voies en vue de mettre en application le PAU.

⁴ Etude d'évaluation des plans d'aménagement urbain (DU-Urbaconsult-CERAPE-2001)

- Incapacité de maîtrise foncière pour la mise en œuvre : Des problèmes fonciers (terrains domaniaux, collectifs ou tribaux) empêchant la mise en œuvre de lotissements.

Limites dans l'élaboration du PAU

La procédure d'élaboration et d'approbation est longue et complexe et des blocages sont notés au niveau de l'approbation (dus à la nature même du PAU). Certains délais d'élaboration sont justes (et notamment l'avis des institutions publiques limité à 3 mois). L'information des habitants demeure quand à elle limitée.

Se pose également la question de l'absence de cohérence méthodologique dans l'élaboration du document (pas d'analyse en termes d'atouts/contrainte, pas de problématique d'aménagement...). D'une manière plus générale, le rôle du couple équipe habilitée à mener des études de PAU/accompagnement de haut niveau dans les Direction Régionales de l'équipement n'est pas toujours assuré.

La durée médiane d'élaboration des PAU est de 4,5 ans, ce qui est trop long. L'allongement des délais est principalement imputable à des causes institutionnelles et aux divergences survenant autour des questions liées au contenu du PAU. Ses délais d'élaboration sont presque toujours dépassés, surtout par les autorités centrales. Il en est de même de ses délais d'approbation, en plus du blocage au démarrage lié à la délimitation du périmètre du PAU.

Une durée de vie courte

La durée de vie est également de plus en plus courte (pour répondre à des besoins de régularisation ou des exigences de spéculation foncière).

Comme l'a montré l'analyse de l'articulation avec les autres instruments, le PAU en tant qu'instrument de planification, joue un rôle tout à fait relatif et se retrouve déconnecté de la plupart des instruments de planification, exception faite des SDA expliquant pourquoi le PAU a une courte durée de vie.

Le PAU en tant qu'instrument de gestion subit l'impact de multiples acteurs tendant à travers de multiples dérogations à entraîner sa révision rapide. Les difficultés croissantes des communes à le gérer les poussent également à vouloir rapidement le réviser.

Le PAU, défini par rapport à une aire spatiale déterminée, se trouve, de ce fait, remis en question et la périurbanisation devient l'argument justifiant la révision du PAU.

Sur la nature même du PAU

Le PAU apparaît comme un outil de réglementation de l'usage du sol et non comme outil de promotion des villes dans le futur. Il est incapable ainsi de faire face à la spéculation foncière responsable de la périurbanisation. Constat renforcé par la faible articulation des PAU aux autres instruments (notamment les Programmes d'Investissement Communaux, résultant principalement de deux causes : Méconnaissance du PAU et préférence pour la réalisation de projets ponctuels) et la sectorialité des interventions des opérateurs publics.

Sur un autre plan, les communes faiblement dotées en moyens humains et matériels, et pas assez assistés dans l'élaboration de ces documents.

Les limites des fonctions, rôles et impacts du PAU sont expliquées par :

- Les causes socio-économiques : En l'absence de régulation du marché foncier et compte tenu de l'absence de ressources à l'échelle locale pour la constitution de réserves foncières, le P.A.U. se trouve remis en cause par les effets du marché foncier. Les communes, dotées de moyens réglementaires, se retrouvent très vite dépassées par des mécanismes, qui introduisent plusieurs formes de distorsions. En l'absence de mécanismes régulateurs, tels que la constitution de réserves foncières ou le financement de l'acquisition de terrains, les emprises d'équipements socio-collectifs ne sont plus respectées. Tandis que certaines emprises de voies sont également occupées par des constructions illégales.
- L'impact de la politique d'habitat sur l'applicabilité du PAU : La politique de l'habitat repose principalement sur l'effort financier des ménages et du secteur privé. Les opérateurs publics

participent dans de faibles proportions. Les ménages, dont la solvabilité est modeste, sont contraints de recourir à la production informelle, en recherchant des opportunités foncières abordables en dehors des dispositions du PAU, remettant en cause ce dernier.

Le PAU demeure très peu articulé aux Programmes d'Investissement Communaux, ce qui aurait pu permettre de le doter d'un certain degré d'opérationnalité. Par ailleurs, la programmation financière des équipements socio-collectifs en étant déconnectée du PAU, contribue à remettre en cause son contenu.

Les limites constatées touchent aussi le caractère unifié du contenu du dossier du P.A.U., extrêmement étoffé et complexe à élaborer pour des communes de taille modeste. Elles touchent enfin à l'absence d'un cadre de planification territoriale supra communal,

Adéquation avec les exigences de la politique d'Habitat

Les PAU ont réussi partiellement à transformer l'espace communal en "espace-habitat" organisé, puisque 60% seulement de l'habitat urbain ont été réalisés dans l'espace planifié et 30% l'ont été en dehors, sous forme d'habitat spontané.

Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que la planification spatiale et urbaine a privilégié l'habitat de standing et l'habitat économique aux dépens de l'habitat social (ainsi que l'habitat horizontal aux dépens de l'habitat vertical) ; Le développement de l'habitat spontané et le dualisme de "l'espace - habitat" en espace réglementé et structuré et en espace déstructuré et anarchique, reflètent cette inadéquation entre la planification urbaine et les exigences de développement du secteur de l'habitat social.

Une inadéquation entre le PAU et les exigences de la gestion urbaine

L'analyse du transfert de prérogatives (de la planification urbaine) montre que celui-ci est correctement géré par quelques grandes communes, qui disposent de moyens humains et matériels. En revanche, dans la quasi majorité des communes moyennes et petites, ce transfert de prérogatives se heurte au manque de moyens.

L'étude révèle une prédominance de l'Etat et des Administrations Régionales dans la production, le financement et la gestion des PAU, par l'absence de concertation et de coordination entre les acteurs, par la faiblesse des capacités communales de financement, d'endettement et de réalisation des projets locaux et par la dépendance quasi-totale des communes du budget de l'Etat.

Il existe une coupure entre PAU et schémas directeurs d'infrastructures résultant de plusieurs facteurs, dont notamment la sectorialité des opérateurs publics, le décalage entre les options du PAU et la dynamique réelle de l'urbanisation et l'inadéquation entre le caractère réglementaire du PAU et le caractère opérationnel des programmes d'infrastructures.

La coupure entre PAU et programmation des projets illustre la fragmentation, qui existe entre planification-programmation et gestion. Cette fragmentation explique pourquoi le PAU n'est pas un cadre de cohérence à partir duquel est conçue la programmation des projets locaux.

Les recommandations de l'étude peuvent être regroupées dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Principales propositions de l'étude d'évaluation des PAU -2001

Recommandations socio-économiques et financières	Recommandations réglementaires
La constitution de réserves foncières L'acquisition des emprises d'équipements socio-collectifs La création d'un fond d'intervention et d'aménagement des terrains (FIAT) L'institution d'une taxe d'urbanisation La révision de la taxe sur les terrains non bâtis L'amélioration des budgets d'études et leur financement par la CPSCL	La nécessité de réduire les délais d'approbation L'institution d'une notice de révision des PAU L'institution d'une commission régionale de suivi des PAU L'institution du plan d'équipement L'institution du tableau de bord pour le suivi du PAU La révision des modalités d'organisation de l'enquête publique La nécessité de faire du PIC l'un des instruments de mise en œuvre du PAU Un plan de référence sommaire ; La révision des modalités d'attribution des marchés d'études.
Recommandations institutionnelles	Recommandations techniques
Le renforcement des collectivités locales, régionales et les DREH par des urbanistes L'organisation des cycles de formation au profit du personnel technique municipal et des élus L'incitation des communes à contractualiser des urbanistes-conseils pour le suivi et la gestion du PAU	La refonte des termes de référence L'amendement du cahier des charges de l'appel d'offres La définition du contenu des différents rapports du PAU L'adoption d'une cartographie normalisée

Source : Compilation à partir de l'Etude d'évaluation des PAU (DU-Urbaconsult-Cerape-2001)

Après 13 ans de l'approbation de l'étude, force est de constater que les recommandations ont eu peu de suites (notamment celles engageant d'autres institutions que la direction de l'urbanisme, notamment les recommandations financières). Certaines recommandations techniques (amélioration des termes de référence, cartographie normalisée) ou institutionnelles (formation des élus et personnel technique municipal) ont été engagées. Les recommandations réglementaires ont également été faiblement concrétisées.

Prolongement de la réflexion sur la question de l'Habitat

L'étude a mis en exergue l'impact de la politique de l'Habitat sur les instruments d'urbanisme. Le fait que l'accès au logement est supporté directement par les ménages, le paramètre « coût de l'accès au foncier » semble être l'élément fondamental dans le choix de localisation des ménages qui tournent le dos à la programmation des PAU (étant donné que ces derniers engendrent une élévation des valeurs foncières dans les terrains ouverts à l'habitat).

La faible articulation des PAU aux autres instruments est également un facteur relevé par l'étude qu'on peut étendre à la politique de l'habitat (même si celle-ci ne dispose pas réellement d'instruments identifiables à échelle communale).

A quel moment de l'étude du PAU se pose la question des demandes en logements ? Celle-ci se limite-t-elle à des aspects quantitatifs (liés à l'évolution démographique) ou intègre-t-elle la dimension économique (solvabilité et demandes des ménages) et institutionnelle (quelle articulation avec des programmes possibles d'opérateurs publics, mais également privés) ?

Nous tenterons à répondre à ces questions cruciales dans la suite de ce rapport.

3.1.4. Echelle des lotissements⁵

L'étude montre que les blocages au niveau de l'approbation des lotissements (deux tiers des demandes sont rejetées : 39% à cause de non compatibilité avec le PAU et 61 % pour manque de réalisation des travaux de voirie et réseaux divers - VRD) conduit systématiquement à la prolifération de l'habitat spontané. Elle montre aussi une hétérogénéité dans les textes, des procédures complexes et des délais trop longs d'approbation.

L'étude souligne également l'effet des opérations de subdivision de terrains sans passer par l'opération de lotissement (appelé subdivision juridique) qui aboutissent à des situations complexes non conformes avec le PAU et sans équipement en réseaux divers.

Le cahier des charges (qui demeure ambigu) n'est pas toujours respecté, les travaux de VRD ne sont pas toujours réalisés et l'acquéreur se trouve souvent obligé de les achever à sa charge.

L'étude a recommandé :

- Une implication plus importante des communes
- Un renforcement du contrôle sur les lotissements
- Elever la qualité technique et urbanistique des lotissements
- Les opérations de subdivision des propriétés collectives (régies par le code des droits réels) doit être rendu conforme aux dispositions du code de l'urbanisme.
- Etablir un guide administratif et technique pour les lotissements
- Réaliser des études types.

3.1.5. Enseignements des rencontres, consultations et séminaires sur la planification urbaine

Durant les dernières années, plusieurs rencontres, débats, journées de formations, workshops et consultations ont été organisées⁶ sur les thématiques relevant de la planification urbaine. Le caractère principal de ces manifestations est qu'elles ont permis de relever les points de vue de différents acteurs régionaux et locaux intervenant dans les processus de planification urbaine et d'urbanisme opérationnel et de solliciter en même temps les analyses des experts du domaine et des chercheurs. Ces rencontres ont pointé du doigt un double constat qui a contribué à affaiblir les documents de planification urbaine :

- La faiblesse des compétences techniques des cadres communaux, ce qui se traduit au niveau de l'accompagnement de la préparation du PAU; Les services régionaux du ministère chargé de l'urbanisme supportent les charges de la réalisation de la plus grande partie des travaux préparatoires et des activités de pilotage et du suivi des études.
- Faible qualité des études : analyses superficielles, absence de justifications des dispositions ; absence de référentiel de compétences et de cahier des charges pour les professionnels de l'urbanisme. La législation relative aux marchés publics accorde plus d'importance à l'offre financière au détriment des compétences des experts.

⁵ Cette thématique a fait l'objet de l'étude de la réforme de la pratique des lotissements (DGATU- 1990). Notons d'emblée que cette étude a été réalisée depuis près de vingt-cinq ans, avant la révision du code de l'urbanisme de 1979 et la promulgation du CATU en 1994. Pour cette raison, nous nous limitons aux enseignements les plus importants de cette étude, qui semblent se poser également aujourd'hui, avec des proportions variables.

⁶ Formation « révision des PAU » organisée par le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (CFAD) en 2008, Consultation des communes sur les problématiques de planification urbaine réalisée par le CFAD en 2012, Séminaire « planification urbaine » organisé par l'ARRU, le CFAD et l'AFD en juin 2012, Rencontre « quels nouveaux instruments d'urbanisme pour la Tunisie en transition » organisée par l'Association Tunisienne des Urbanistes en mai 2012, Colloque « réforme des collectivités locales et urbanisme participatif » organisé par l'ATU en octobre 2012 et Rencontres autour de l'élaboration des Stratégies de développement des villes de Siliana et Jendouba en 2012-2013.

Les différentes recommandations de ces manifestations peuvent être regroupées en trois catégories selon qu'elles consistent en une meilleure application des dispositifs actuels, qu'elles constituent des modifications mineures ou majeures de ces dispositifs.

Cœuvrer à une meilleure application des dispositifs actuels :

- Traiter l'élaboration des documents d'urbanisme dans un processus Préparation, Elaboration, Suivi :
 - Pour la préparation : il est nécessaire de veiller à ce que les TDR soient bien rédigés, spécifiques au contexte particulier de la commune, que le financement de l'étude soit suffisant, qu'une enquête foncière soit menée en parallèle et qu'un fond numérique soit bien disponible.
 - Pour la réalisation : suivre de près le travail du bureau d'études et réussir les phases d'enquêtes publique et interservices (rôle plus important de la commune).
 - Pour le suivi : la commune doit assurer un rôle de coordination entre intervenants et un encadrement et assistance des lotisseurs.
- Engager des approches spécifiques pour les problèmes de gestion que rencontrent les communes, dont notamment encourager les révisions partielles et faciliter leur réalisation.
- 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 des lotissements), de règlement d'urbanisme
- Documenter les règles techniques sous forme de guides
- Identifier les zones susceptibles de subir les effets de l'occupation spontanée et y effectuer des programmes d'anticipation
- Définir des priorités en termes de contrôle des constructions non réglementaires
- Accélérer l'application des arrêtés de démolition et mieux définir les rôles et les responsabilités dans l'opération d'identification des constructions non réglementaires et la suite à donner au processus menant à la démolition
- Remplacer la procédure du moins disant pour les études du PAU
- Organiser davantage les commissions :
 - Revoir la composition, les conditions de quorum, le poids des différents membres et plus généralement les règles de fonctionnement de ces commissions
 - Formation et sensibilisation des membres des commissions
 - Travail préparatoire au niveau des communes pour les dossiers de lotissement
 - Organiser les secondes lectures

Apporter des révisions mineures aux dispositifs actuels :

- Mettre à jour (dans le sens de la prise en compte des spécifications) et valider la grille des équipements
- Introduire l'immatriculation foncière obligatoire dans les zones urbaines (avec implication des communes)
- Simplifier et écourter les délais de révision des plans d'aménagement urbain, ainsi que les opérations de lotissement qui sont considérés comme l'acte fondamental pour l'urbanisation
- Interdire les formes de lotissement non conformes aux procédures du CATU
- Lier la densification aux performances des réseaux de transport et autres données locales (effectuer systématiquement une enquête et une étude avant la décision de densification)
- Généraliser le contrôle des constructions non réglementaires aux autres acteurs concernés (Équipement, agriculture, ...)
- Responsabiliser les départements ministériels dans la délimitation, contrôle et aménagement/exploitation des lots qui leur sont destinés
- Réviser les taux de la fiscalité locale afin de permettre au CPL pour financer les coûts de l'aménagement urbain.

Refonte du système institutionnel et réglementaire

- Instaurer des mécanismes d'intercommunalité

- Mettre en place des agences d'urbanisme pour l'assistance aux communes, l'analyse et l'observation urbaine et pour la coordination des politiques publiques
- Généraliser l'information géographique numérique et l'échange des données entre acteurs urbains
- Développer les SIG urbains
- Une fiscalité urbaine juste et capable de prélever au profit des communes une partie des plus-values foncières liées aux changements de vocations
- Des mécanismes de financement de l'aménagement
- Une politique foncière et des moyens performants de maîtrise foncière
- Taxation des constructions non réglementaires
- Donner aux communes des moyens de recouvrement des taxes locales et des amendes
- Augmentation du taux d'encadrement et mise à niveau des cadres et agents municipaux
- Création des institutions d'assistance technique (Agences d'Urbanisme)
- Création des établissements publics (Communaux et intercommunaux) pour l'aménagement, l'habitat et la gestion urbaine
- Assurer le couplage planification urbaine et développement des transports collectifs.
- Adapter les normes de planification qui tiennent compte de la typologie des communes et leur importance, selon l'importance démographique, la taille de l'agglomération, son poids économique et ses spécificités géo climatiques.
- Mettre en place des outils de maîtrise foncière efficace pour les terrains non valorisés du centre-ville afin de limiter l'étalement Urbain au détriment des espaces agricoles et favoriser une urbanisation vers l'intérieur et la densifier rationnellement.
- Inciter l'Etat à mettre en place une politique de réhabilitation et de rénovation du tissu ancien et à accélérer le dispositif de mise en place de mécanismes et outils d'intervention adéquats.
- La création de SIG fonciers au niveau des collectivités publiques locales.

La planification urbaine stratégique est une perspective à envisager de tout effort de refonte des instruments d'urbanisme en Tunisie. Cette PUS ne doit pas être une collection de méga projets en guise de vision mais un processus complet d'où sa mise en œuvre doit être articulée à un plan de financement et un échéancier. Dans ce processus il faut également parvenir à une hiérarchie claire des documents de planification et notamment établir des priorités.

3.2. Synthèse des textes et des instruments

Nous présentons ci-après une analyse des différents instruments du CATU, avec focus sur la manière avec laquelle la question de l'habitat est intégrée. Il y a lieu de noter d'emblée la segmentation qui caractérise la production urbaine. selon la logique du CATU, la construction d'un logement est soumise à une autorisation délivrée par la collectivité locale sur avis d'une commission composée d'une multitude d'acteurs locaux et régionaux, doit être réalisée dans un terrain issu d'une opération de lotissement (à effectuer par un acteur public ou privé, opération longue et complexe et soumise à autorisation délivrée par la collectivité locale sur avis d'une commission composée d'une multitude d'acteurs locaux et régionaux). Le lotissement est lui-même appelé à être conforme à la programmation rigide du PAU dont l'élaboration s'étend sur plusieurs années, n'étudie pas assez l'assise foncière et intègre faiblement les dynamiques en place. Le PAU est appelé aussi à être conforme au SDA préparé par la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire avec faible implication des communes.

Notons également que les dispositions du CATU s'intéressent davantage au cadre appelé à régir les extensions urbaines. Les aspects relatifs au traitement des tissus existants (sauvegarde, réhabilitation, rénovation, régénération, requalification...) sont généralement peu traités et très peu d'outils opérationnels sont présentés⁷.

⁷ Certes la question du traitement du tissu ancien ne peut se baser uniquement sur la réglementation. Mais le constat général de faiblesse des dispositifs a appelé les pouvoirs publics (DGCL) à étudier la mise en place récemment d'un «

3.2.1. Synthèse descriptive du CATU

La logique des différents instruments introduits par le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme peuvent être schématisés dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Instruments et institutions responsables des documents d'urbanisme et aménagement du territoire

Echelle	Instrument ⁸	Objectif	Institution responsable	Autres institutions intervenantes
Aménagement du territoire	Schéma Directeur d'Aménagement	Fixer les orientations fondamentales de l'aménagement des zones compte tenu des relations avec les régions avoisinantes et de l'équilibre à conserver entre l'expansion urbaine et l'exercice des activités agricoles et d'autres activités économiques ainsi que de la nécessité de protéger les sites naturels et culturels. Assurer l'organisation de l'utilisation de l'espace en orientant l'implantation des programmes de l'État des collectivités publiques locales, des établissements et services publics et en œuvrant à leur cohérence dans le cadre des perspectives de développement économique et social. Déterminer notamment l'utilisation générale des sols, le tracé des grandes infrastructures, l'organisation générale du transport, la localisation des équipements structurants, des services et des activités les plus importantes, des sites culturels ainsi que les orientations générales de l'expansion et du développement des agglomérations urbaines. Tenir compte des risques naturels et des impacts sur l'environnement.	Ministère Chargé de l'Aménagement du Territoire Pour les zones autres que « zones sensibles » et « grandes agglomérations » les SDA peuvent être élaborés sur initiative de la collectivité locale ou « intervenants publics habilités ».	Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire Le texte prévoit la collaboration avec les départements ministériels intéressés et après consultation des collectivités publiques locales et des services publics concernés.
Aménagement urbain	Plan d'Aménagement Urbain	Fixent les règles et servitudes d'utilisation des sols notamment l'affectation des zones, les densités des constructions, le tracé des voies, les zones de protection et les emplacements réservés (ouvrages et équipements) et les règles d'urbanisme.	Collectivité locale	Collaboration avec les services territorialement compétents du Ministère chargé de l'urbanisme. Enquête interservices avant approbation.
Opérations d'aménagement ⁹	Périmètre d'intervention	Réaliser des programmes d'aménagement, d'équipement, de	Etat ou Collectivité Locale ou Agence	Pour le PAD, mêmes

Dispositif institutionnel, juridique et financier d'intervention dans les Centres Anciens ». Voir rapport de Jellal Abdelkéfi dans le cadre de cette mission.

⁸ Nous n'analysons pas ici les autres instruments relatifs aux zones archéologiques

	Foncière -Plan d'Aménagement de Détail	rénovation ou de réhabilitation	Foncière ou Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine	procédures que pour le PAU.
	Périmètre de Réserve Foncière	Droit de priorité à l'achat en vue de la réalisation future d'opérations d'urbanisme en dehors des zones couvertes par un plan d'aménagement urbain	Etat ou Collectivité Locale ou Agence Foncière ou Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine	
	Lotissement	Opération de division d'une parcelle de terrain en un nombre de lots supérieur ou égal à trois, destinés, après aménagement, à la construction de locaux à usage d'habitation, à usage professionnel, industriel, touristique ou à recevoir des équipements collectifs sociaux et culturels	Document préparé par le propriétaire de l'immeuble, et devant être approuvé par le président de la municipalité ou le gouverneur.	

3.2.2. Un traitement limité de la question de l'habitat

La manière avec laquelle ces instruments traitent la question de l'habitat et notamment du logement social est précisée dans le tableau suivant :

Tableau 3 : traitement de la question de l'habitat dans les instruments de l'urbanisme

Echelle	Instrument	Intégration de la question de l'habitat		Intégration de la question du logement social
		Au niveau des textes	Au niveau des pratiques	
Aménagement du territoire	Schéma Directeur d'Aménagement	En déterminant l'utilisation générale des sols, le SDA délimite les zones destinées à l'occupation urbaine pour l'habitat et exclut en cela, en fonction des contraintes naturelles, environnementales, économiques et fonctionnelles l'usage d'autres zones pour la fonction habitat.	Les SDA s'intéressent davantage aux équilibres entre les différentes fonctions tenant compte des contraintes. Les questions spécifiques liées à l'habitat sont abordées sous l'angle de la définition des zones devant abriter cette fonction, mais n'intègrent pas les questions des processus de production et de financement de l'habitat.	La demande en logement est généralement prise en des termes agrégés, ne distinguant pas les catégories de demande.
Aménagement urbain	Plan d'aménagement	Le rapport des motifs de révision ¹⁰ est sensé	Les perspectives d'évolution de la	L'habitat abordable ne dispose pas d'un

⁹ Les associations syndicales de propriétaires ne sont pas étudiées ici.

¹⁰ Selon l'arrêté du ministre de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire du 2 octobre 2009, portant définition des pièces constitutives et du contenu du rapport des motifs de l'élaboration ou de la révision du plan d'aménagement urbain, celui-ci doit comporter en cas de révision totale du plan d'aménagement urbain : a- la présentation de l'agglomération urbaine ou de la zone requérant la révision du plan d'aménagement urbain à savoir sa situation, le nombre d'habitants ainsi qu'une présentation sommaire de son mode de développement urbain et économique suivant les résultats du dernier recensement général de la population et de l'habitat, b- une présentation du plan d'aménagement urbain en vigueur (date d'approbation, surface couverte par le plan d'aménagement en vigueur, pourcentage des surfaces réellement urbanisées suivant la vocation), c- un exposé des problématiques urbanistiques que le plan d'aménagement en vigueur ne permet pas de résoudre à savoir la non disponibilité des zones aménagées pour recevoir des équipements publics, des établissements industriels, des parcs urbains, la faible densité urbaine,...), d- la proposition de solutions aux problématiques évoquées (telle que la densification des tissus urbains, ou la projection de nouvelles zones d'équipements publics, de voiries structurantes...).

	urbain	<p>indiquer les grands dysfonctionnements, y compris en matière d'habitat.</p> <p>Les zones destinées à recevoir la fonction Habitat doivent être indiquées dans le document graphique du PAU. Le rapport de présentation doit comporter un bilan de la situation sociale, démographique et économique de la localité concernée et un exposé sur les perspectives d'évolution (et notamment celle relative à l'habitat).</p> <p>Le texte¹¹ prévoit également la proposition des moyens de mise en œuvre du plan d'aménagement notamment ceux favorisant une maîtrise foncière appropriée.</p>	<p>question de l'habitat est réduite à la dimension estimative des surfaces nécessaires pour cette fonction, et ne prend pas en considération les processus et mécanismes de production. La demande est rarement étudiée selon des catégories de demande distinctes.</p> <p>Peu de propositions pour la mise en œuvre et la maîtrise foncière.</p>	<p>zoning spécifique. Il peut être appréhendé dans une certaine mesure par les typologies (l'individuel à forte densité correspondant généralement à un habitat abordable).</p>
--	--------	--	--	---

3.2.3. Le plan d'aménagement urbain

L'instauration du plan d'aménagement en tant qu'outil réglementaire et prospectif sur la base duquel se réalisent les opérations d'aménagement, de lotissement et de construction remonte au décret du 25 janvier 1929 relatif à l'extension des agglomérations urbaines. Il a été systématiquement reconduit et modifié dans son contenu et dans son mode d'élaboration. S'agissant d'un outil qui régit l'affectation du sol et réglemente son utilisation, le PAU impose des dispositions et des règles rigides à toutes actions et tous programmes se concrétisant par une projection sur l'espace qu'il couvre.

Définition du PAU

Le PAU est défini dans le CATU par ses objectifs et son contenu. Le PAU est conçu à la fois comme document de planification urbaine et de gestion de l'urbanisation. L'article 12 du CATU et l'arrêté du ministre de l'équipement et de l'habitat du 3 octobre 1995 qui fixe les pièces constitutives des PAU définissent le lien entre la planification et la réglementation urbaine.

Contenu du PAU

L'article 12 du CATU définit le domaine du plan d'aménagement :

Ledit rapport est appuyé par : des extraits du plan d'aménagement urbain en vigueur indiquant toutes les problématiques urbanistiques ainsi que leurs situations, une carte indiquant les limites ainsi que la surface des zones couvertes par le plan d'aménagement urbain en vigueur, rattachée aux coordonnées géographiques et présentée à une échelle allant de 1/5000 à 1/25000 en fonction de la taille de l'agglomération urbaine. Elle indique également, par une couleur différente, les limites et la surface des zones requérant la révision du plan d'aménagement urbain.

¹¹ Arrêté du ministre de l'équipement et de l'habitat du 3 octobre 1995, portant définition des pièces constitutives du plan d'aménagement urbain.

- *Les zones selon l'usage principal qui leur est assigné ou selon la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées et celles qui doivent y être interdites ;*
- *La densité des constructions autorisées dans tout ou partie d'une zone affectée..., et ce à charge, lors de l'élaboration ou la révision des plans d'aménagement, d'opter pour un type de construction composé d'un rez-de-chaussée et de deux étages comme base de densité autorisée dans les zones aménagées à cet effet....*
- *Le tracé des voies de circulation....*
- *Les zones de protection des monuments historiques, les zones de sauvegarde.....*
- *Les emplacements réservés.....*
- *Les règles d'urbanismes*

Cet article exprime le caractère réglementaire à travers les différentes zones d'affectation du sol et les règles d'implantation des constructions.

C'est l'article 2 de l'arrêté du Ministre de l'équipement et de l'habitat qui confère au PAU le caractère de document de planification urbaine : cet article stipule que le rapport de présentation doit comprendre :

« (a) un bilan de la situation sociale, démographique et économique existante de la localité concernée et un exposé sur les perspectives d'évaluation et notamment celles relatives à l'habitat, aux activités économiques et aux équipements publics »

« (b) l'analyse des incidences de la mise en œuvre du plan d'aménagement urbain sur les spécificités physiques et environnementales du site concerné ainsi que les mesures à prendre pour leur protection et leur mise en valeur, »

« (c) la justification de la comptabilité des options d'évolution urbaine avec les orientations du schéma directeur d'aménagement et les textes législatifs relatifs aux servitudes publiques, régissant l'utilisation du sol, »

« (e) l'indication des superficies des différents types de zones et leur évolution en cas de révision du plan d'aménagement, »

« (f) proposition des moyens de mise en œuvre du plan d'aménagement notamment ceux favorisant une maîtrise foncière appropriée »

Ainsi le rapport de présentation est un document justifiant sur la base du diagnostic de la situation existante, les choix qu'il retient. Il élabore les perspectives d'évolution de l'habitat, des activités économiques et des équipements publics. Il porte un projet d'agglomération qui répond aux attentes de la commune et justifie les dispositions relatives au zonage et au règlement d'urbanisme.

Cependant le rapport de présentation du PAU n'est pas opposable aux tiers ; il est oublié dès l'approbation ; seuls les documents opposables aux tiers (les documents graphiques qui délimitent les zones d'application du règlement d'urbanisme et le règlement d'urbanisme qui fixe selon un canevas type, les dispositions réglementaires générales et les dispositions particulières à chaque zone.

Dans la pratique, le plan d'aménagement est réduit à un outil de gestion de l'urbanisation, sur la base duquel sont attribués ou refusés les autorisations de lotissement et les autorisations de bâtir et s'effectue le contrôle des infractions.

L'élaboration et l'approbation du PAU

La procédure d'élaboration est longue, comporte plusieurs étapes et implique un nombre important de structures publiques centrales et déconcentrées.

L'article 16 du CATU prônait que la collectivité locale est chargée, en collaboration avec les services déconcentrés du Ministère en charge de l'urbanisme, de l'établissement du plan d'aménagement urbain. Cette compétence est transférée de l'Etat (article 9 du code de l'urbanisme) à la collectivité locale.

L'expertise des services déconcentrés du ministère chargé de l'urbanisme est mise à la disposition des collectivités publiques. En outre, les modifications du CATU par la loi 2005 confère au ministère chargé de l'urbanisme un droit de regard sur le projet de PAU.

La délimitation des zones requérant l'établissement d'un plan d'aménagement urbain est une étape importante du processus. L'élaboration du PAU peut être initiée par la collectivité locale concernée ou par le ministre chargé de l'urbanisme. **Dans la pratique des problèmes de non concordance entre les programmes des deux institutions sont fréquents et induisent des retards dans l'élaboration du PAU.**

Les zones requérant l'établissement d'un PAU sont délimitées, depuis la loi 2005/71 du 4 août 2005 par arrêté du Ministère chargé de l'urbanisme et ce après avis des directions régionales, du ministère chargé de l'agriculture et du ministère chargé de l'environnement. La proposition de délimitation est accompagnée par un rapport justificatif de la révision ou de l'établissement du PAU. Le dossier de délimitation nécessite des travaux préparatoires lourds.

Dans la pratique, il arrive que l'étude du PAU démarre avant que l'arrêté de délimitation ne soit pris.

L'arrêté de délimitation est affiché au siège du gouvernorat ou au siège de la commune. Les autorisations de lotir ou de bâtir peuvent être différées s'ils sont susceptibles « d'entraver l'exécution du plan d'aménagement à établir ou d'en augmenter les coûts de réalisation » et ce pour une période maximale de deux ans. Ce qui, implicitement, fixe la durée maximale de l'établissement d'un PAU à 2 ans.

En outre, les autorités compétentes ont le droit de requérir l'immatriculation des terrains non bâtis et non immatriculés situés à l'intérieur des zones pour lesquelles un PAU est prescrit. **Cette technique qui permet d'assainir l'assiette foncière des plans d'aménagement en vue de faciliter ultérieurement la maîtrise foncière à travers les opérations d'aménagement est restée inutilisée ;** les moyens nécessaires pour son application n'ayant pas été prévus.

Acteurs du processus

L'établissement du PAU relève de la collectivité publique locale concernée, en collaboration avec les services régionaux. Généralement par le biais d'un bureau d'études¹². L'attribution de l'étude se fait sur la base des règles des marchés publics ; en général l'absence de référentiel de compétences pour les bureaux d'études et du cahier des charges des études d'urbanisme ouvre le marché des PAU à des professionnels peu formés et insuffisamment outillés pour mener à bien les tâches prévues par les termes de référence ; ce qui explique en partie la faiblesse du contenu technique des documents produits.

Le projet du PAU fait l'objet d'une concertation entre les services publics. Il est transmis aux entreprises publiques et aux établissements publics concernés, ainsi qu'aux services régionaux, compétents pour avis écrit et motivé... il est obligatoirement transmis au ministère chargé de l'urbanisme pour examen et étude. Cependant, la liste des services à consulter n'est pas fixée, ce qui laisse le champ de la concertation ouvert à toutes les situations. L'avis motivé des services et des établissements publics consultés doit être rendu dans un délai maximal de deux mois. Le défaut de réponse dans les délais équivaut à une approbation tacite du projet du plan. Dans la pratique, ces délais ne sont pas toujours respectés.

Le projet du plan d'aménagement, rectifié conformément à la consultation entre les services publics fera l'objet d'une enquête publique. Le public et les propriétaires des immeubles à l'intérieur de la zone couverte par le PAU sont habilités à prendre connaissance des dispositions du projet. Un avis d'enquête publique est publié au journal officiel ; le projet est mis à la disposition du public ; les requêtes sont consignées dans un registre officiel ouvert à cet effet et ce pour une durée de deux mois. **Cependant la procédure d'examen des requêtes n'est pas réglementée ;**

Le projet du PAU, modifié conformément à l'examen des requêtes est transmis pour une seconde consultation entre les services publics pour apporter les modifications jugées utiles et ce dans un délai de deux mois à compter de la date de transmission du dossier à ces administrations. Le projet est modifié en conséquence.

¹² Les communes du Grand Tunis ont recours le plus souvent à l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis.

Le dossier du projet du PAU est par la suite soumis pour délibération en conseil municipal et ce dans un délai de trois mois. Il n'est pas spécifié que la collectivité publique puisse ou non introduire des modifications sur le document qui lui est soumis.

L'approbation définitive du PAU se fait par décret et commence à produire ses effets. La procédure de modification ou de révision du PAU approuvé et la même que celle de l'élaboration. **Le plan est donc figé pour toute la durée de sa validité, durée non spécifiée par les textes.**

Effets de l'approbation du PAU

Pour permettre à la collectivité publique locale de mettre en application le PAU et d'engager les travaux lui permettant de prévenir tout abus d'occupation des emprises foncières des voies et des emplacements réservés, le CATU a fixé les mesures qui doivent être prises par les autorités publiques concernées ; en effet l'approbation du PAU emporte déclaration d'utilité publique des travaux projetés dans le plan. La Collectivité locale ou le ministère chargé de l'urbanisme sont chargés d'entreprendre sur le terrain, toutes les mesures d'ordre pratique pour la délimitation des zones réservées aux voies, aux places publiques, aux espaces verts et aux aires destinées aux équipements collectifs. Il s'agit donc de mesures préventives destinées à informer le public de l'existence de ces dispositions au sein du plan d'aménagement.

Dans la pratique, ni les collectivités publiques, ni le ministère chargé de l'urbanisme n'a pris les mesures nécessaires pour la mise en application de ces dispositions figurant dans l'article 20 du CATU. L'évaluation de l'application des PAU a bien relevé l'importance des constructions réalisées en violation des dispositions relatives aux tracés des voies et aux emplacements réservés y compris les emprises des espaces verts.

PAU et utilité publique

L'approbation du plan d'aménagement urbain emporte déclaration d'utilité publique des travaux projetés (article 19 du CATU). Elle confère aux pouvoirs publics la possibilité d'exercer le droit de préemption et d'expropriation des terrains nécessaires aussi bien à la réalisation des ouvrages publics que des opérations d'aménagement. En effet, le caractère d'utilité publique englobe toutes les dispositions et servitudes du plan d'aménagement urbain, qui sont prises dans le cadre exclusif de l'intérêt général pour des finalités d'urbanisme.

Le CATU insiste sur le caractère d'utilité publique des dispositions et servitudes relatives aux zones réservées aux voies, aux places publiques, aux espaces verts et aux aires destinées aux équipements collectifs. Dès l'approbation du plan d'aménagement urbain les autorités publiques sont tenues de matérialiser sur le terrain par des signaux visibles les limites des emplacements réservés. Cette action emporte information du public de l'existence de ces dispositions.

Sur un autre plan, étant opposable aux tiers, les règles et servitudes d'utilisation du sol peuvent porter atteinte à certains intérêts des propriétaires, ce qui pose la question du droit à l'indemnisation. En effet la fonction sociale du droit de propriété se situe dans le même cadre de l'intérêt général que celui de l'objectif de distribution rationnelle des différentes activités par la technique du zonage. Le CATU a adopté le principe de non indemnisation du fait des dispositions et servitudes du plan d'aménagement urbain, sauf pour certains cas de non constructibilité totale ou partielle.

En outre l'élargissement du caractère d'utilité publique aux opérations d'urbanisme permet aux autorités d'exercer le droit de préemption et d'expropriation, moyennant l'établissement des périmètres d'intervention foncière. Les textes de création de ces PIF doivent faire référence aux objectifs et programmes des opérations pour fonder l'exercice du droit de préemption.

Par conséquent le CATU insiste, par des procédures et règles techniques et de mise en œuvre, sur le caractère d'utilité publique des dispositions et servitudes relatives aux :

- Voies, places publiques, espaces verts, et équipements collectifs ;
- Opérations pour des projets résidentiels ;
- Opérations pour des projets industriels ;

- Opérations pour des projets touristiques ;
- Opérations pour des projets de réhabilitation ou de rénovation.

Malgré ces dispositions, on recense les deux limites suivantes :

- Les communes ne procèdent pas d'une manière systématique à la mise en œuvre de ces dispositions, faute de moyens.
- Les communes, bien que n'ayant pas encore exercé des opérations d'aménagement urbain (habitat, tourisme...) en recourant à l'expropriation pour cause d'utilité publique, risquent en cas d'application de se trouver dans la même situation difficile de l'AFH aujourd'hui vis-à-vis de l'application de l'expropriation pour utilité publique.

PAU et la question de l'habitat

Le PAU est actuellement le document qui s'apprête le mieux, parmi les instruments d'urbanisme, à considérer la question de l'Habitat et notamment le logement abordable. Nous dressons ci-après les phases de préparation/révision des PAU en distinguant les étapes qui impliquent la prise en considération de la question de l'Habitat ainsi que les lacunes constatées à ce niveau.

**Représentation synthétique du processus
 d'élaboration des PAU**

Principaux dysfonctionnements

Rapport généralement superficiel, ne présentant pas les motifs réels et les objectifs de la révision, non conforme à l'arrêté du 2 octobre 2009

Le timing de commande par les CL est parfois en décalage avec les besoins de l'étude

Demandes de financement adressées en retard ou non adressées par les CL

TDR pas assez adaptés au contexte spécifique de la zone d'étude et aux motifs de la révision

Modalités des marchés amenant à une baisse de la qualité des études

Diagnostic pas assez détaillée

Diagnostic non toujours bien suivi par la CL et les services régionaux

Les premières demandes d'extension sont imprécises et peu motivées, ralentissant les travaux de la commission

Rôle et implications différents des services régionaux

Pas de réponse dans les délais

Emergence de propositions hors remarques des services

Possibles remarques tardives compromettantes des services

Dossier préparatoire

- Rapport des motifs de révision
- Cartographie numérique
- Financement
- Préparation des TDR et lancement du marché

Etude

- Diagnostic
- Scénarios
- Rapport de la commission de délimitation des zones d'extension urbaine
- Projet de PAU

Concertation

- 1^{ère} enquête interservices (2 mois)
- Modification du projet PAU
- Approbation en première lecture
- Enquête publique (2 mois)
- 2^{ème} enquête interservices (2 mois)
- Modification du projet PAU
- Approbation en seconde lecture

Approbation finale

- Préparation du décret

**Limites détectées au niveau de l'intégration
 de la question de l'habitat**

Evaluation sommaire au démarrage du processus des dysfonctionnements liés à la production de l'Habitat

Les enjeux fonciers isolés motivent davantage les demandes de révision que les évaluations globales des demandes d'habitat

Les TDR, bien qu'ils demandent des évaluations, ne donnent pas des grilles spécifiques pour l'étude de l'habitat, notamment en rapport avec le foncier

Méthodologie non adaptée à l'analyse de la production de l'habitat

La question foncière est sous étudiée

Acteurs sectoriels de l'habitat faiblement impliqués

Les moyens de mise en œuvre sont très faiblement indiqués

Acteurs sectoriels de l'habitat faiblement impliqués

Figure 1 : processus d'élaboration des PAU et principales limite

Une gestion urbaine par le biais des PAU problématique

Après l'approbation du PAU, la phase de gestion demeure caractérisée par les dysfonctionnements suivants :

- Faible articulation avec les programmes sectoriels : bien que la situation soit variable entre les secteurs, on peut dire globalement que l'articulation des programmes sectoriels avec les PAU est faible. Les équipements publics sont souvent réalisés dans des terrains publics hors PAU, et les terrains destinés à recevoir des équipements peuvent rester dans une situation critique où le secteur ne procède pas à l'acquisition du terrain et la réalisation de l'équipement, et en même temps les propriétaires des terrains subissent les dommages de cette situation. Pour ce qui est des infrastructures, l'articulation semble être mieux assurée, même si certaines défaillances subsistent. L'exemple probant est celui des stations de taxis et louages qui sont implantés dans plusieurs cas de figure (y compris à Hammamet, un des trois cas d'étude) sur la voie publique sans espace réservé, réduisant ainsi la largeur roulable des voies et contribuant à la saturation des conditions de circulation. Pour ce qui est de l'habitat, nous avons relevé que le processus d'élaboration des PAU est faiblement connecté avec celui de planification/programmation des acteurs publics (AFH, SNIT, SPROLS). La coordination entre ces acteurs publics et les institutions chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme (essentiellement la commune et la direction régionale de l'équipement) est insuffisante dans la phase de préparation du PAU. Ce qui laisse une très faible marge après l'approbation du PAU. Un autre signe de l'effet de la faible articulation est relevé par les rapports de l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis sur la production des opérateurs publics qui montrent une certaine concentration sur des communes spécifiques où il a été « possible » d'engager les projets en question¹³.
- Faible articulation avec les programmes communaux : des entretiens effectués avec plusieurs responsables des collectivités locales montrent une quasi déconnexion entre les deux documents de planification dont dispose la commune : celui de la planification spatiale (PAU) et celui de la planification économique (Programme d'Investissement Communal, PIC). L'approbation du PAU devrait donner lieu à un ensemble d'actions à mener par la commune : délimitation des voies, acquisition foncière, réalisation des espaces verts, etc. ce type de projets est faiblement présent dans les PIC des communes.
- Pas d'intermédiation avec les propriétaires fonciers et les promoteurs : la commune agit souvent comme un agent de réglementation en délivrant ou refusant les autorisations, mais assure¹⁴ rarement un travail de médiation avec les propriétaires fonciers et les promoteurs afin de concrétiser les programmations du PAU.
- Un rôle mineur face aux acteurs publics : le PAU comporte des éléments de programmation à la charge d'institutions publiques, et notamment la réalisation des équipements socio-collectifs. Les communes assurent faiblement un rôle auprès de ces acteurs pour la réalisation des équipements. Dans différents cas, les équipements sont même réalisés en dehors des PAU pour des raisons de disponibilités foncières.
- Pas de structures chargées du suivi et de l'évaluation : les communes ne disposent pas d'unités chargées du suivi et de l'évaluation de la réalisation du PAU. L'évaluation est uniquement menée au moment de la révision du document. L'on ne dispose pas ainsi de connaissances précises et spatialisées sur le niveau de réalisation du plan d'aménagement et les difficultés rencontrées. De telles unités sont également inexistantes à l'échelle régionale (sauf pour le Grand Tunis où il existe un observatoire urbain régional au sein de l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis, mais dont les résultats ne sont pas appropriés et exploités par les communes).
- Faiblesse du contrôle : la faiblesse du contrôle fait que les dynamiques de la construction sont dans une large mesure incompatibles avec la programmation que ce soit à l'intérieur du

¹³ Les deux communes de Raoued et Mhamdia-Fouchana concentrent 58 % de la production sociale de la SNIT entre 2002 et 2009. Pour la Sprols 71 % de la production du logement de type Social 1 se situe à Mhamdia-Fouchana

¹⁴ Ce constat est général, mais des cas de négociations avec des promoteurs et des propriétaires peuvent être relevés. Mais ces négociations concernent davantage le changement de vocation dans le PAU demandé par les propriétaires/promoteurs que l'encouragement de l'investissement dans le même sens que du PAU demandé par la commune.

PAU (lotissements non réglementaires, construction sur des terrains à vocation autre que Habitat, dépassement du règlement d'urbanisme dans les zones d'habitat) ou à l'extérieur du PAU (lotissements et constructions non réglementaires).

3.2.4. Le PIF-PAD

La maîtrise foncière par les opérateurs publics est une condition nécessaire de réussite de l'urbanisme opérationnel. L'outil PIF-PAD lie indissociablement deux instruments initialement séparés :

Définition du PIF

Les PIF sont apparus dans la loi 73-21 au 14 avril 1973, portant création des agences foncières et ce dans le but de faciliter l'acquisition de terrains par les agences foncières à travers l'exercice du droit de préemption. Le recours parfois excessif à ces instruments au cours des années 70 et 80 fait qu'ils sont perçus comme outils de spoliation. Le CATU a maintenu cet instrument tout en le liant à la réalisation d'un programme dont l'utilité publique est avérée tout en permettant aux propriétaires d'être partenaires dans la réalisation du programme. Les périmètres d'interventions foncières (PIF) sont définis par le CATU comme étant *« les zones à l'intérieur des quelles sont appelés à intervenir les collectivités publiques locales, les agences foncières(...); pour réaliser des programmes d'équipement, (...). Fixé par les autorités compétentes en conformité avec le plan d'aménagement urbain ou les plans directeurs d'urbanisme s'ils existent. »*

Il est à relever que le CATU ne précise pas explicitement que les périmètres d'intervention foncière peuvent être créés en dehors des zones couvertes par un PAU ou un plan directeur d'urbanisme ; ces derniers étant abandonnés par le CATU.

Obligation du bénéficiaire d'un PIF

Les périmètres d'intervention foncière sont délimités par décret sur proposition du ministre chargé de l'urbanisme après avis du ministre chargé de l'aménagement du territoire et des collectivités publiques locales. Le décret de création du périmètre d'intervention foncière délimite le périmètre de l'opération et l'institution publique bénéficiaire du droit de préemption à l'intérieur de ce périmètre. Les bénéficiaires de ces périmètres sont fixés par l'article 30 du CATU, il s'agit de l'Etat, des collectivités publiques locales des agences foncières et de l'ARRU. Le bénéficiaire d'un PIF devra établir le dossier de l'opération comportant le programme de l'opération et le plan d'aménagement de détail du périmètre d'intervention foncière.

En plus du droit de préemption, il est possible de recourir à l'expropriation pour tout immeuble situé à l'intérieur du périmètre d'intervention foncière et nécessaire à la réalisation de l'opération. Dans ce cas l'immeuble fera l'objet d'un décret d'expropriation.

Consistance du PAD

Le PAD (Plan d'Aménagement de Détail) est depuis la promulgation du CATU, le complément indispensable du PIF. Il s'agit d'un document d'affectation et de réglementation plus détaillé que le PAU. L'approbation du dossier du PIF-PAD obéit aux mêmes procédures de consultation d'affichage et d'enquête que celles du PAU, avec toutefois des délais plus courts et l'approbation par le gouverneur. L'arrêté d'approbation emporte déclaration d'utilité publique de tous les travaux projetés dans le PAD, ce qui permet au bénéficiaire de prendre toutes les mesures nécessaires pour matérialiser sur le terrain la limite du PIF.

Objectifs et portée du partenariat

En vue de compresser les coûts des opérations et de réduire les délais de réalisation, tout en offrant aux propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur du PIF la possibilité d'être associés à l'opération, l'article 36 du CATU prévoit que les propriétaires d'immeubles situés dans le PIF peuvent conclure une convention de partenariat pour participer à l'opération. Le décret 99-188 du 11 janvier 1999, portant approbation du cahier des charges général du partenariat fixe des conditions strictes, notamment, une superficie minimale

de l'unité foncière de ½ hectare ou 2% de la superficie du périmètre d'intervention. Dès la conclusion de la convention de partenariat, le propriétaire sera redevable de deux contributions : une contribution foncière et une contribution financière.

L'utilisation très limitée du partenariat ne permettent pas d'en mesurer l'efficacité.

3.2.5. Les périmètres de réserves foncières

La création des périmètres de réserves foncières est un nouveau mécanisme instauré par le CATU. Selon les articles 40 et suivants, les PRF « peuvent être créés en vue de la réalisation future d'opérations d'urbanisme en dehors des zones couverts par un plan d'aménagement urbain et conformément aux plans directeurs d'urbanisme, s'ils existent »

La finalité du PRF est la constitution de réserves foncières non utilisables qu'à moyen et long termes, en prévision de l'extension des agglomérations ; Ce qui permet aux structures concernées d'orienter l'urbanisation conformément aux objectifs des documents directeurs.

En effet, le problème foncier ne se situe pas uniquement au niveau du court et moyen terme ; lors de la mise en œuvre des plans d'aménagement urbain, mais aussi à long terme, pour freiner la spéculation en constituant des réserves foncières permettant d'anticiper la maîtrise par les institutions concernées du foncier stratégique.

Le périmètre de réserve foncière est créé par décret au profit de l'Etat, des collectivités locales et des agences foncières. Le décret de délimitation désigne l'organisme bénéficiaire du droit de priorité à l'achat pour une période de 6 ans ; renouvelable une seule fois.

Cependant **à notre connaissance, un seul décret d'application des PRF a vu le jour** (Gremda, Sfax), les pouvoirs publics étant plus préoccupés de l'aménagement urbain à court terme.

3.2.6. Les associations syndicales de propriétaires

L'institution des associations syndicales depuis 1943 et sa reprise dans le code de l'urbanisme de 1979 et par le CATU en 1994, montre la tendance à l'association des privés aux différentes opérations d'urbanisme.

Le CATU a apporté aux règles applicables à ces structures des précisions au niveau de la création, du fonctionnement et des moyens.

La création et les attributions des associations syndicales de propriétaires

L'association syndicale des propriétaires est constituée *« pour la mise en œuvre des plans d'aménagement, la reconstruction, le remembrement, ou le lotissement des propriétés, l'aménagement des voies privées et leur dépendances ainsi que la mise en œuvre de procédures légales et administratives en vue d'assainir l'assiette foncière de la zone ».*

L'association syndicale des propriétaires est constituée par arrêté du Ministre chargé de l'urbanisme ; le même arrêté fixe la délimitation de la zone d'intervention de l'association.

L'assainissement de l'assiette foncière

L'assainissement foncier est concrétisé par l'élaboration du dossier de lotissement après la réalisation de l'opération de remembrement des différents immeubles et éventuelle après avoir effectué les opérations d'échanges. Il est effectué dans le cadre des dispositions du statut type des associations syndicales des propriétaires approuvé par le décret n° 97-542 du 22 mars 1997.

En effet, toutes les procédures nécessaires sont entreprises auprès des administrations et autorités concernées pour assainir la situation foncière des immeubles conformément à la législation relative à l'immatriculation foncière et en conformité avec le plan de lotissement.

Exécution de l'opération de lotissement ou de reconstruction

Les travaux d'aménagement sont les mêmes que ceux requis pour les opérations de lotissement. Les obligations précises et détaillées du syndicat sont fixées par le cahier des charges du lotissement.

Cependant, les associations syndicales n'ont pas bénéficié d'encouragements spécifiques. Dans la pratique, les propriétaires n'ont pas été enthousiastes pour la constitution des associations syndicales ; les communes et les autorités publiques ne semblent pas les avoir intégrées dans leurs priorités.

3.2.7. Le lotissement

Le passage de l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme opérationnel, dont l'objet consiste en la réalisation d'un ensemble d'opérations d'urbanisme ayant pour objet l'aménagement de terrains et leur équipement, nécessite des moyens financiers importants et fonciers qu'il faudra maîtriser. Le foncier est donc l'élément fondamental de l'aménagement urbain ; le zonage introduit un chambardement des valeurs foncières que la seule loi du marché ne peut rétablir. La spéculation sur le foncier urbain entrave le rétablissement de l'équilibre entre l'offre et la demande. Les ménages qui ne peuvent pas accéder au sol urbain sont contraints de recourir au marché clandestin hors plan d'aménagement urbain. Les outils, les procédures et les moyens de maîtrise foncière publique se sont avérés inopérants du fait de la lenteur des procédures, de la réticence des pouvoirs publics et des moyens financiers limités affectés à l'acquisition foncière.

L'objet du lotissement

Le lotissement a pour objet la réalisation d'une opération d'urbanisme, conformément aux dispositions relatives à l'occupation du sol, définies par le plan d'aménagement urbain ou le plan d'aménagement de détail. En effet, selon l'article 58 du CATU, on entend par lotissement « *toute opération de division d'une parcelle de terrain en un nombre de lots supérieur ou égal à trois, destinés, après aménagement, à la construction de locaux à usage d'habitation, à usage professionnel, industriel, touristique, ou à recevoir des équipements collectifs sociaux et culturels* ». Le terrain objet de l'opération de lotissement doit se situer obligatoirement soit :

- Dans une zone couverte par un PAU
- Dans une zone couverte par un PAD

Le lotissement est soumis à une procédure particulière d'approbation et de réalisation.

La procédure d'approbation

Le lotissement constitue une véritable opération d'aménagement d'initiative privée qui ne peut se réaliser que dans le respect des prescriptions du PAU ou du PAD. Ainsi, le lotissement est une procédure par laquelle s'effectue la mise en œuvre des dispositions relatives à la palification urbaine par les privés, sous le contrôle des autorités publiques.

Les opérations de lotissement sont soumises à l'approbation préalable de l'autorité compétente. L'autorisation doit être sollicitée par le propriétaire ou le mandataire, selon les formes et les modalités prévues par mandataire, l'arrêté du MEH du 19 octobre 1995 fixant les pièces constitutives du dossier de lotissement.

Ainsi, tout propriétaire d'un terrain situé à l'intérieur d'une zone couverte par un plan d'aménagement urbain envisageant de réaliser une opération de lotissement est tenu de préparer un dossier et de le soumettre à l'approbation préalable des autorités compétentes.

Le dossier de lotissement comporte entre autres :

- Des formulaires à remplir, des documents cartographiques, les justificatifs de la propriété de l'immeuble et des attestations délivrées par les concessionnaires des réseaux de services publics

(eau, électricité, assainissement...), certifiant que le terrain objet du lotissement peut être desservi par les différents réseaux ;

- Une note de présentation de l'opération, justifiant la conformité de l'opération au plan d'aménagement et son intégration urbanistique, architecturale et socio-économique aux zones environnantes ;
- Le programme envisagé par type de logements et équipements publics et un planning prévisionnel ;
- Un cahier des charges du lotissement, qui doit être conforme au cahier des charges type, annexé à l'arrêté du 19 octobre 1995 fixant les droits et obligations du lotisseur, des acquéreurs, ainsi que le programme d'aménagement et d'assainissement.

Il comporte également un règlement d'urbanisme, conforme au règlement du PAU ou du PAD, éventuellement détaillé et présenté conformément à un canevas type (calqué en tous points sur celui du règlement d'urbanisme du PAU).

Après instruction du dossier de lotissement par les services compétents (les services techniques de la commune dans le cas où la commune est dotée d'une commission des lotissements ou le service de l'aménagement urbain à la Direction Régionale de l'Équipement, il est soumis, pour avis, à la commission technique. L'instruction du dossier consiste à s'assurer que le lotissement peut bénéficier du branchement aux différents réseaux et que les affectations prévues par celui-ci sont conformes à celles prévues par le PAU ou le PAD. Au niveau de l'instruction du dossier, la commission peut apporter des modifications à la configuration du lotissement, en exigeant la réservation des espaces verts, des places publiques, et des emplacements destinés aux équipements collectifs et demander éventuellement la normalisation des limites du lotissement.

La composition et les modalités de fonctionnement des commissions des lotissements sont fixées par l'arrêté du Ministre de l'Équipement et de l'Habitat du 19 octobre 1995. La fréquence des réunions est fixée à deux semaines pour la commission technique régionale et à un mois pour la commission communale. L'information préalable est requise pour les représentants du ministère de l'Environnement, des services chargés des divers réseaux, des services du ministère de l'Équipement, lorsque le dossier est soumis à l'avis d'une commission communale et des services du ministère chargé du patrimoine lorsqu'il s'agit de projet de lotissement de terrains se trouvant dans un rayon de 200m aux abords des monuments protégés classés ou à l'intérieur d'un ensemble historique ou traditionnel ou d'un site culturel.

Le secrétariat de la commission technique des lotissements est chargé de :

- L'instruction des dossiers de lotissement ;
- La convocation des membres de la commission ;
- L'établissement des procès-verbaux des réunions et leur diffusion à tous les membres d'une façon régulière.

La commission technique émet un avis favorable ou favorable sous réserves ou défavorable, motivé. La décision de la collectivité publique concernée est tributaire de l'avis préalable de la commission technique des lotissements. L'approbation des lotissements est effectuée par arrêté de l'autorité compétente.

La réalisation de l'opération de lotissement

L'autorisation de lotir porte sur la composition d'ensemble du lotissement, sur les modalités de la division en lots ainsi que sur le cahier des charges. Elle impose en tant que besoin :

- L'exécution par le lotisseur, compte tenu du programme de travaux présenté et selon les modalités précisées par les documents graphiques, de tous les travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement du lotissement notamment, la voirie, l'alimentation en eau, en électricité, l'évacuation des eaux usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les aires de jeux et les espaces plantés ;

- Le respect des documents graphiques, notamment la délimitation des terrains réservés aux équipements publics et aux emprises des voies ;
- Le règlement d'urbanisme applicable dans le lotissement.

Ainsi, les travaux d'aménagement sont à la charge du propriétaire du terrain, bien que les ouvrages qui en sont l'objet soient destinés à entrer dans le domaine public. Le lotisseur supporte la charge de l'aménagement du terrain à lotir. Il est tenu conformément aux dispositions du CATU de réaliser les travaux d'aménagement prévus au cahier des charges du lotissement, sous le contrôle de l'administration publique et dans les délais fixés par la décision de lotissement.

L'arrêté du MEH du 19 octobre 1995 a déterminé la nature des travaux du lotissement et le mode de leur réception :

Article 3 – on entend par travaux d'aménagement préliminaires du lotissement les travaux devant permettre son exploitation.

Ces travaux concernent en général :

- *L'ouverture des plateformes de toutes les voies.*
- *La réalisation des fondations des chaussées et trottoirs*
- *L'exécution des réseaux d'eau potable, d'assainissement, d'électricité, des eaux pluviales et des fourreaux de réservation pour la desserte en gaz de ville et télécommunication ainsi que leur raccordement aux réseaux généraux correspondants.*
- *La réalisation des travaux d'aménagement et la plantation des espaces verts publics dès la première saison de plantation.*
- *Le dégagement des lots de tous les dépôts de terre ou de déchets de matériaux occasionnés par les travaux du lotissement.*

Article 4 – on entend par travaux d'aménagement définitifs du lotissement les travaux devant parachever les travaux d'aménagement préliminaires déjà réalisés par le lotisseur conformément au cahier des charges.

Ces travaux concernent en général :

- *La remise en état des fondations des chaussées, des trottoirs et des différents réseaux*
- *La finition des trottoirs et la pose des bordures*
- *L'exécution de la surface de roulement des chaussées et des aires de stationnement.*
- *L'aménagement des voies piétonnes*
- *La pose des candélabres*
- *La plantation des arbres d'alignement et l'installation du mobilier urbain*
- *L'achèvement de la plantation des espaces verts*
- *L'aménagement des aires de jeux*
- *La stabilisation des talus.*

Le délai de réalisation des travaux de lotissement est fixé par l'arrêté d'approbation, le non-respect dudit délai entraîne des effets juridiques, dont le retrait de l'autorisation et autres sanctions pénales.

Cependant, en vue de faciliter la réalisation des opérations de lotissement et offrir des lots aménagés, conformément au CATU, le lotisseur est autorisé à différer la réalisation de certains travaux.

Tous les travaux d'aménagement sont soumis au contrôle du personnel technique des collectivités locales et du ministère chargé de l'urbanisme ainsi que par les différents services urbains. Cependant, la

réglementation ne prévoit que la procédure du constat qui porte sur l'achèvement des travaux définitifs ou préliminaires du lotissement ; elle ne prévoit pas la procédure de suivi pour pouvoir vérifier la conformité des travaux en cours aux normes techniques, notamment pour les ouvrages enterrés.

L'achèvement des travaux est constaté par une commission composée de représentants de la collectivité locale concernée et des organismes responsables des services urbains réalisés.

Toute forme d'exploitation du lotissement (vente, location ou occupation) ne peut avoir lieu qu'après l'obtention du procès verbal constatant l'achèvement des travaux. Cependant, pour l'Etat, les agences foncières, les collectivités publiques locales et les promoteurs immobiliers agréés, l'exploitation du lotissement peut avoir lieu avant la réalisation des travaux préliminaires. Pour les autres lotisseurs, l'accord donné à la demande de différer les travaux définitifs est subordonné à l'engagement du lotisseur d'achever les travaux dans les délais fixés par l'arrêté de lotissement et de garantir la réalisation de ces travaux par une caution bancaire ou par une hypothèque sur certains lots au profit de la collectivité publique locale concernée. Au cas où les travaux d'aménagement n'auraient pas été réalisés dans les délais impartis, l'autorité compétente peut utiliser la garantie pour réaliser les travaux nécessaires.

Ainsi, l'Etat, les agences foncières, les collectivités publiques locales et les promoteurs immobiliers agréés bénéficient d'un régime privilégié ; leur qualité est, en soit, considérée comme une garantie suffisante pour l'achèvement des travaux.

Les sanctions pénales et civiles pour violation des dispositions relatives au lotissement

Des mesures dissuasives sont prévues pour lutter contre des lotisseurs responsables de contraventions aux dispositions relatives au lotissement. Ces mesures visent à prévenir les effets négatifs sur les plans urbain, environnemental et économique des lotissements clandestins et l'habitat spontané.

Les actes incriminés en matière de lotissement selon les articles 76 à 79 du CATU sont :

- La réalisation d'une opération de lotissement non approuvé ;
- La vente de lots issus d'un lotissement non approuvé ;
- La non-réalisation totale ou partielle des travaux d'aménagement ou la réalisation non conforme aux prescriptions techniques figurant au cahier des charges ;
- L'insolvabilité du lotisseur et son incapacité à payer ses dettes envers les acheteurs ou le montant des travaux ou celui des travaux exécutés par la collectivité locale.

Tableau 4 : Typologie de zones résidentielles

Actes incriminés	Sanctions pénales	Sanctions non pénales
La réalisation d'un lotissement non approuvé ou la vente de lots issus dudit lotissement	Passible d'une peine d'emprisonnement de 16 jours à 3 mois et d'une amende de 500 dinars à 20.000 dinars ou de l'une des deux peines seulement. En cas de récidive, la peine d'emprisonnement est prononcée d'office.	
La non-réalisation en totalité ou en partie des travaux d'aménagement ou leur réalisation non conforme aux prescriptions techniques figurant au cahier des charges	passible d'une amende de 500 dinars à 50.000 dinars	
L'insolvabilité du lotisseur et son incapacité de s'acquitter de ses dettes envers des acheteurs des lots ou à l'égard de la collectivité locale qui a exécuté en totalité ou en partie les travaux	Passible de la peine applicable à l'escroquerie conformément à l'article 291 du Code pénal	
Non-observation des dispositions relatives au lotissement ou au cahier des charges		Annulation des contrats contraires aux dispositions relatives au lotissement et indemnisation adéquate des dommages engendrés par l'annulation du contrat
Non-observation des dispositions relatives au lotissement ou au cahier des charges et après mise en demeure		Accomplissement des travaux au lieu et place du lotisseur ou l'expropriation du lotissement

Cependant, la publicité pour un lotissement non encore approuvé, la vente ou la location des terrains ou la construction avant la réalisation des travaux d'aménagement sont de simples interdictions sans aucune sanction pénale en cas des violations.

La procédure du lotissement fait intervenir plusieurs institutions publiques et nécessite une coordination étroite pour atteindre les objets visés, notamment la production de terrains viabilisés pour la construction. Elle nécessite des investissements importants qui dépassent souvent les moyens des propriétaires. Pour la plupart des projets de lotissements approuvés, les travaux d'aménagement ne seront pas totalement réalisés.

3.2.8. Densité et densification de l'habitat

Le zonage

Il n'existe pas un texte législatif ou réglementaire qui classe et définit les différents types de zones ; mais la nécessité de rationaliser la composition et la présentation de l'ensemble des documents d'urbanisme, pour éviter les confusions dans leur interprétation, a orienté les services du ministère chargé de l'urbanisme vers l'adoption d'une typologie unifiée lors de l'élaboration des plans d'aménagement.

Dans ce cadre, la légende urbaine unifiée a été élaborée et publiée par le ministère de l'Équipement et de l'habitat en 1997. Elle constitue actuellement un document de référence pour la composition urbaine.

Les zones résidentielles sont classées, selon une combinaison entre les types et les morphologies de base en neuf types. **La densité n'est pas retenue comme critère de différenciation des types résidentiels ; elle en est une conséquence et peut prendre des valeurs différentes pour le même type résidentiel, compte tenu des dispositions réglementaires.**

Par ailleurs, « les zones résidentielles se caractérisent par la prédominance de la fonction résidentielle, sans pour autant exclure les autres affectations nécessaires à l'habitat (équipements, commerces, services... ». Les règles relatives à la nature de l'utilisation du sol précisent pour chaque zone le genre d'utilisations pouvant être autorisées sous conditions.

Les types de zones résidentielles

Tableau 5 : type de zones résidentielles

<i>morphologie</i> →	<i>isolé</i>	<i>jumelé</i>	<i>continu</i>	<i>groupé</i>
<i>Typologie</i> ↓				
<i>collectif</i>	UAc1		UAc2	UAc3
<i>Semi-collectif</i>	UAb			
<i>individuel</i>	UAa1	UAa2	UAa3	UAa4

Source : légende urbaine unifiée, MEH, direction de l'urbanisme -1997

En outre, la fonction résidentielle est aussi dominante dans les zones polyfonctionnelles. Il s'agit des zones qui peuvent comprendre l'habitat, les bureaux, le commerce, les restaurants, les hôtels et les activités récréatives ainsi que les diverses fonctions nécessaires à l'habitat. Ce type de zones est souvent dans les centres urbains ou de quartiers et de part et d'autre des voies urbaines structurantes.

Les zones polyfonctionnelles sont subdivisées en sous-zones suivant la fonction dominante (habitat, bureaux ou services) ou selon une typologie particulière à une zone du point de vue taille des lots ou de l'occupation du sol.

La densité de l'habitat

Les densités de l'habitat sont données à titre indicatif dans l'article relatif au caractère de chaque zone dans le règlement d'urbanisme. En se basant sur les règles d'occupation des zones résidentielles, la densité nette maximale autorisée est de :

- 25 logements par hectare dans les zones d'habitat individuel isolé ;
- 30 logements par hectare dans les zones d'habitat individuel jumelé ;
- 50 logements par hectare dans les zones d'habitat individuel en bande;
- 100 logements par hectare dans les zones d'habitat individuel groupé;

Les densités brutes (réelles) sont nettement plus faibles.

Le coefficient d'utilisation foncière fixe la densité des constructions prévues par le règlement d'urbanisme en fonction de la vocation dominante de la zone et la capacité d'accueil des équipements collectifs existants ou programmés.

Pour encourager la densification des zones résidentielles, en vue de limiter l'étalement urbain, l'article 12 du CATU, tel que modifié par la loi 2003-78 du 29 décembre 2003 a ordonné d'opter lors de l'élaboration ou la révision des plans d'aménagement urbain pour une base générale de densité autorisée correspondant à une hauteur de (R +2). Cette modification n'a pas d'effet direct sur les densités résidentielles ; la densification de la construction n'entraîne pas nécessairement l'augmentation du nombre de logements

qu'on peut construire sur une même parcelle. Dans les zones d'habitat individuel, les règles relatives à l'octroi de l'autorisation de bâtir interdisent la construction d'étages indépendants et par conséquent, la densification résidentielle. Dans la pratique, cette modification a permis de réaliser des étages de villa indépendants, occupés par les enfants mariés ou des locataires.

Les opérations d'ensemble

Les opérations d'ensemble sont une catégorie d'affectation du sol, glissée dans l'article relatif aux types d'activités autorisées sous conditions du règlement d'urbanisme du plan d'aménagement. Il s'agit d'autoriser, sur des parcelles de superficie supérieure ou égale à 5000m², la construction d'ensembles résidentiels, moyennant le respect de certaines règles relatives à l'accessibilité, à l'existence des réseaux et des équipements publics et à l'intégration urbaine et architecturale avec les zones environnantes. Ces opérations permettent effectivement la densification des tissus résidentiels, notamment dans les grandes villes et les villes moyennes ; mais l'absence de seuils de densité de la construction a servi les intérêts financiers des promoteurs immobiliers, au détriment de l'intérêt public ; comme en témoignent les densités excessives des opérations réalisées à El Aouina, dans la banlieue nord de Tunis.

3.3. Analyse des institutions locales¹⁵

3.3.1. Organisation interne de la commune : rôle limité de la commission « travaux et aménagement urbain »

L'organisation interne de la commune en Tunisie est basée sur une autorité délibérante (conseil communal) et un exécutif. L'administration est sous la direction de l'exécutif.

L'article 13 de la loi organique des communes 2006-48 (ancien 95-68) a défini les huit commissions permanentes des communes, dont une est chargée de « Travaux et aménagement urbain ». Le conseil peut néanmoins former d'autres commissions.

Selon la loi organique, les commissions du conseil municipal n'ont pas de pouvoir propre et ne peuvent exercer aucune des attributions du conseil municipal. Cela exclut également la possibilité de délégation d'attributions du conseil vers les commissions. Selon le texte, les travaux de ces commissions « doivent être soumis au conseil municipal qui doit prendre leur avis chaque fois que le conseil municipal délibère sur une question quelconque qui leur a été soumise et mention en est fait dans le procès-verbal de la réunion ». La commission est présidée par un adjoint ou un membre du conseil.

Par comparaison aux autres commissions communales¹⁶ la commission « travaux et aménagement urbain » est active, étant impliquée dans des travaux préparatoires aux commissions pour la délivrance des autorisations de lotir ou de bâtir ou pour les travaux engagés dans la commune. Mais l'activité de la commission dépasse rarement ce rôle.

Au niveau de l'administration, les services techniques peuvent être très réduits (un ou deux techniciens) ou carrément former une ou plusieurs directions générales (Cas de Sfax ou Tunis).

3.3.2. Dépendance de l'Etat et des opérateurs publics et des rapports peu précis

Les communes demeurent dépendantes de l'Etat et de ses représentations déconcentrées. Sur la question financière, la faiblesse des moyens propres fait que la gestion communale et l'investissement sont liés aux montants des transferts de l'Etat (Fond Commun des Collectivités Locales) et aux subventions pour l'investissement. Les ressources humaines limitées des communes (cf. infra) font également que ces dernières se rabattent – pour le cas des questions relevant de l'urbanisme - sur les services du Ministère de l'équipement, même pour des questions qui relèvent de la commune. Deux exemples témoignent de ce constat. Le premier est relatif aux commissions des autorisations de bâtir. Les communes qui ne disposent pas d'un architecte permanent ne peuvent former une commission locale des autorisations de bâtir, et les dossiers doivent dans ce cas être instruits au sein de la commission régionale siégeant à la direction régionale de l'équipement. Le second exemple est celui de l'élaboration des plans d'aménagement urbain. Bien que le texte prévoit une « collaboration » entre les collectivités et la direction régionale chargée de l'urbanisme, certaines communes semblent se décharger complètement de la tâche au profit de la direction régionale.

Par ailleurs, la nature des rapports avec le conseil régional est peu précise, notamment sur les questions urbaines (cf. infra).

Sur un autre plan, notons que les communes sont faiblement associées aux processus d'aménagement du territoire.

3.3.3. Compétences limitées, peu précises ou dépourvues d'outils opérationnels

Les limites des compétences des communes sur les différentes thématiques peuvent faire l'objet de plusieurs développements. Nous nous focalisons ici sur la question urbaine. Ainsi, la loi organique des

¹⁵ Il est à noter que les travaux de la tâche 1 ont comporté des analyses liées aux institutions locales, et notamment la perception des collectivités des problématiques liées à la planification et gestion urbaine.

¹⁶ Et surtout les commissions hygiène et protection de l'environnement, affaires économiques, Affaires sociales et famille, jeunes sport et culture, coopération et relations extérieures et action volontaire. Seule la commission administrative et financière fait preuve d'une certaine dynamique.

communes¹⁷ précise que celles-ci sont responsables de « la réalisation et exécution du plan d'aménagement ». Cette formulation n'est pas bien compatible avec le Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme qui indique un rôle important (peu précis par ailleurs, sous le terme « collaboration »¹⁸) des services régionaux chargés de l'urbanisme. La question de l'exécution est bien problématique. Qu'est ce qui est entendu par « exécution » ? Le CATU indique un ensemble d'actions qui relèvent de la commune : délimitation des terrains destinés aux voies, aux espaces verts et aux équipements collectifs. Mais selon le CATU, cette responsabilité peut être celle du Ministère chargé de l'urbanisme¹⁹ sans aucune distinction des domaines ou modalités d'intervention de chaque institution. La commune intervient pour délivrer les autorisations nécessaires pour les lotissements et les constructions. Elle peut également requérir (tout comme le Ministère chargé de l'urbanisme) l'immatriculation des terrains non bâtis. Cependant, l'ensemble de ces actions (qui par ailleurs sont très faiblement réalisées dans la pratique) ne constitue pas la totalité du tableau lorsqu'il s'agit d'exécuter le plan d'urbanisme. Rien n'est dit sur la réalisation des équipements socio-collectifs, de la voirie communale et des opérations d'habitat.

Il est également précisé que la commune est responsable des « travaux d'assainissement de toute nature » et « construction et entretien des places, jardins publics, construction, entretien et réparation des parcs, plantations, jardins, squares et de leurs accessoires et dépendances ». Or la logique du CATU est de favoriser la réalisation de telles entreprises par les lotisseurs avant de procéder à la vente des lots. La loi organique indique aussi que les communes sont responsables de la construction et entretien des routes, exception faite des routes classées relevant du Ministère de l'équipement. Si pour l'entretien, cela reste valable, le cas de la construction des routes est problématique. Cette action devrait relever, dans le cadre des lotissements, du propriétaire/lotisseur.

Pour l'ensemble de ces compétences, à qui est ajoutée la « préservation de l'esthétique urbaine », on note – en plus de l'imprécision et du manque de compatibilité avec le CATU - la faiblesse des outils d'implémentation. Et même pour les outils mentionnés dans les textes, la très faible réalisation démontre une incompatibilité entre les outils inscrits et les capacités des communes. C'est le cas par exemple des PIF. Le CATU positionne les communes comme acteurs à même de réaliser des PIF. A notre connaissance, aucune commune n'est parvenue à réaliser une telle action de maîtrise foncière²⁰. De même, la participation des riverains aux frais de réalisation des infrastructures prévue par la fiscalité locale a été très faiblement appliquée (16 cas uniquement recensés). L'immatriculation des terrains situés dans les zones urbaines, la clôture des terrains vacants, la délimitation des emprises des voies et équipements prévus par les PAU sont autant des dispositifs qui ne sont pas concrétisés dans la pratique.

La loi 86-17²¹ relative au domaine public routier prévoit que les routes classées (relevant du Ministère de l'équipement) qui acquièrent le caractère de boulevard urbain, peuvent être transférées par décret au domaine public communal. Malgré cette disposition, rares sont les cas où les routes sont transférées. La loi n'ayant pas prévu de transferts de moyens financiers accompagner le transfert de la voie, les communes, faute de moyens, désirent que ces voies classées en milieu communal continuent à être prises en charge par le Ministère de l'Équipement. On assiste ainsi à une situation complexe où le gestionnaire demeure l'État et le fonctionnement de la route demeure local et urbain, sans que la commune puisse avoir la possibilité d'aménager convenablement la route en question.

Un autre constat peut être tiré de l'examen des documents d'organisation et de planification des déplacements urbains. L'implication des communes dans l'organisation du transport urbain la gestion de la circulation n'a pas été consacrée par la loi cadre n°2004- 33 relative à l'organisation des transports

¹⁷ Loi organique 2006-48 du 17 juillet 2006 modifiant la Loi organique 75-33 du 14 mai 1975

¹⁸ Article 16 du CATU : La collectivité publique locale concernée se charge, en collaboration avec les services territorialement compétents relevant du Ministère chargé de l'Urbanisme, de l'établissement des projets de plans d'aménagement urbain et de leur révision.

¹⁹ Selon l'article 20 du CATU : La collectivité publique locale concernée ou le Ministre chargé de l'Urbanisme, est chargé, après approbation du plan d'aménagement, d'entreprendre sur le terrain, toutes les mesures d'ordre pratique pour la délimitation des zones réservées aux voies, aux places publiques, aux espaces verts et aux aires destinées aux équipements collectifs

²⁰ La commune de La Marsa avait fait une tentative dans les années 2000 qui a rapidement échoué.

²¹ Article 9.

terrestres. Le rôle des communes s'appuie sur une autre loi récente²² relative à la maîtrise de l'énergie, promulguée dans la même année, dont l'article 12 dispose ce qui suit : « Les municipalités dont le nombre d'habitants dépasse un nombre qui sera fixé par arrêté du ministre chargé des collectivités locales, sont tenues de dresser leurs plans de déplacements urbains en prenant en considération les aspects relatifs à l'économie d'énergie et à la protection de l'environnement. ». Seulement les textes réglementaires, relatives à l'application de cette disposition ne sont pas apparus, jusqu'à ce jour, ce qui suscite des interrogations sur l'effectivité de cette règle et sur sa portée juridique. En effet selon le même article « Les procédures pratiques d'élaboration des plans de déplacements urbains qui fixent les critères techniques et les responsabilités de toutes les parties intervenantes seront fixées par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités locales, du ministre chargé de l'aménagement du territoire et du ministre chargé du transport »²³.

On peut ainsi retenir les limites suivantes dans les compétences des communes :

- Des textes limitant les prérogatives des communes
- Quand des dispositifs intéressants figurent dans les textes, les concrétisations sont très limitées. Les communes semblent concentrées sur les tâches de première urgence qu'elles peinent à réaliser. L'absence de suivi de ces actions au niveau régional et central
- Les dispositifs techniques sont rarement accompagnés au niveau financier
- Une multitude des textes techniques, parfois faiblement articulés avec la loi organique. Cette dernière donne des précisions parfois incompatibles avec les textes techniques.

3.3.4. Rôle limité en matière d'infrastructures

Le rôle des communes en matière de réalisation des infrastructures demeure limité. Les routes les plus importantes qui structurent l'espace urbain relèvent du Ministère de l'équipement. La commune intervient d'une manière très limitée dans la réalisation de nouvelles infrastructures. Son intervention consiste essentiellement à effectuer des travaux de revêtement de voies ou pistes existantes.

Ainsi les infrastructures réalisées par la commune jouent un rôle faible dans l'orientation de l'urbanisation. Ce sont principalement les routes classées qui orientent l'urbanisation(formelle et informelle)..

Les communes ont généralement tendance à orienter une part importante de leurs PIC au revêtement des routes, mais la nécessité de traiter également les autres composantes (équipements...) et le faible montant des PIC ne laisse qu'une faible manœuvre aux communes. Rappelons également le constat sur l'absence de réalisation par les communes des actions de délimitation des voies créées par le PAU et l'acquisition foncière.

L'intervention des communes est notée pour l'éclairage public mais pas en matière d'électrification des logements. Généralement, les travaux de viabilisation des quartiers (qui n'ont pas été réalisés dans le cadre de lotissements) se passent à travers les programmes de l'ARRU. L'intervention en matière d'eau potable et d'assainissement des eaux usées est limitée hors programmes de l'ARRU. Et toute intervention s'insère dans le cadre de traitement de tissus existants, et à notre connaissance ne traite pas une opération nouvelle d'urbanisation. Des expériences limitées sont également recensées pour des rôles de la commune dans la viabilisation basée sur la contribution des riverains aux coûts (expérience de la commune de Hammam Chott, qui a réussi dans les quartiers de haut standing et échoué dans les quartiers de standing inférieur).

Ainsi, on peut recenser différentes formes de réalisation/financement des infrastructures liées aux quartiers résidentiels. Le tableau suivant présente la typologie de ces différentes formes :

²² Loi n°2004-72 du 2 Août 2004, JORT n° 63 du 6 août 2004 p. 2231.

²³ Cette loi a été modifiée et complétée par la loi n°2009-7 du février 2009 qui précise que : « Les plans de déplacements urbains fixent les règles générales d'organisation du transport, de la circulation et du stationnement à l'intérieur des périmètres de transport urbain définis par l'article 1723 de la loi n°2004-33 du 19 avril 2004 portant organisation des transports terrestres et ce, dans le but de faciliter les déplacements, de rationaliser la consommation d'énergie et de protéger l'environnement. Les procédures pratiques d'élaboration des plans de déplacements urbains y compris les critères techniques et les responsabilités des parties intervenantes sont fixées par décret ».

Tableau 6 : formes de réalisation/financement de la viabilisation

Forme	Participation des bénéficiaires	Participation de la collectivité	Participation de l'Etat (dotation)	Observations
Lotissement	100 %	0 %	0 %	Utilisé pour les extensions urbaines
Contribution des propriétaires	10-30 %	45% (crédit)	45 %	Forme très peu utilisée
Projet ARRU	0 %	Autofinancement 15 % Crédit 15 %	70 %	Utilisé pour les quartiers informels non viabilisés
Projet tissus anciens	0 %	Autofinancement 15 % Crédit 15 %	70 %	
Projet inscrit dans le PIC	0 %	Autofinancement 30 % (20% pour l'eau potable) Crédit 37% (35% eau potable)	33 % (45% eau potable)	L'auto financement des collectivités peut baisser à 10 % en cas de projets intercommunaux

Source : élaboration personnelle à partir du code de la fiscalité locale et du guide de préparation du PIC du Ministère de l'intérieur (2010)

La lecture de ce tableau montre que les modalités de financement de la viabilisation sont très différentes (et notamment la contribution des propriétaires qui varie de 0 % à 100 %). Cette situation contribue à l'explication de la faible généralisation des lotissements. Elle pose également la question de l'équité dans la viabilisation des terrains destinés à l'urbanisation.

Se pose également la question de la perception différente chez la population du rôle respectif des habitants et de la commune en termes de viabilisation. Devant les projets de l'ARRU et ceux du PIC, une partie de la population admet que la viabilisation est une obligation de la commune (ce qui est contraire aux principes du CATU). Cela encourage l'acquisition de parcelles non viabilisées et leur construction.

On note également que le PIC – document de définition des investissements communaux sur cinq années – est déconnecté du PAU. La procédure d'élaboration et de validation du PIC ne comporte pas d'étapes correspondant à la mesure de la conformité entre planification des projets communaux et objectifs du plan d'aménagement urbain. Des décalages sont bien possibles et notamment en ce qui concerne l'absence de réalisation des opérations d'acquisition foncière des terrains des infrastructures et équipements figurant dans le PAU (avec possible réalisation d'équipements ailleurs, aucune phase de contrôle de conformité avec le PAU n'est demandée).

3.3.5. Ressources humaines insuffisantes

Bien que près de 35 000 agents travaillent aujourd'hui pour le compte des 264 communes du pays, le taux d'encadrement demeure très faible. Ce dernier a encore été réduit après la révolution suite à la titularisation de plus de 11 000 agents (temporaires, vacataires...). Le taux d'encadrement est aujourd'hui inférieur à 20 %. Très peu de communes disposent d'urbanistes ou de spécialistes en Systèmes d'Information Géographiques - SIG. Beaucoup de communes ne disposent pas d'architectes, ce qui les

amène à traiter leurs dossiers des autorisations de bâtir au sein des commissions régionales installée à la direction régionale de l'équipement²⁴.

Le suivi et l'évaluation du PAU, les actions de médiation, le partenariat et la réalisation de PIF semblent être dans ce cas des actions largement au dessus des moyens humains d'une bonne partie des communes tunisiennes.

A l'échelle régionale, ces actions ne sont pas assurées. A la direction régionale de l'équipement, il n'existe pas d'unités de suivi ou d'appui aux communes. Notons cependant l'adoption de fiches de synthèse sur les lotissements et les autorisations de bâtir. Ces fiches permettent de disposer d'informations quantitatives sur la dynamique formelle d'urbanisation, mais étant non spatialisées et ne traitant point le cas des constructions informelles, demeurent incomplètes.

Au niveau des gouvernorats, l'unité des affaires municipales assure uniquement une activité administrative de transmission des directives centrales et régionales et n'intervient pas dans l'évaluation, le suivi ou le soutien des communes dans la gestion urbaine.

L'exception est notée pour les 34 communes du Grand Tunis. L'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis, grâce à la Banque de Données Urbaines²⁵ et à l'Observatoire Urbain Régional du Grand Tunis, l'évaluation du degré de réalisation des PAU et la mesure de l'expansion de l'habitat non réglementaire sont menées périodiquement²⁶. L'Agence dispose aussi d'une Direction d'Assistance aux Collectivités Locales. Cependant, les remarques suivantes peuvent être formulées :

- L'évaluation des PAU et l'estimation de l'habitat non réglementaires sont traitées dans une perspective d'analyse régionale à l'échelle du Grand Tunis plutôt qu'une analyse fine par commune (même si des chiffres par commune sont souvent fournis).
- Les résultats des évaluations sont faiblement relayés dans les processus décisionnels au niveau de l'élaboration des PAU.
- L'assistance aux collectivités locales assurée par l'Agence prend principalement la forme de réalisation de plans d'aménagement urbain (ce qui aurait pu être fait par un bureau d'études privé) et moins les questions de gestion urbaine.

3.3.6. Moyens financiers limités, une fiscalité locale faible et non adaptée

Les finances locales représentent en 2010 (700 millions de dinars, 507 millions de dinars en fonctionnement et 192 millions de dinars en investissement) 1.2 % du PIB et 4.3 % du budget de l'Etat. Ces valeurs ont régressé après les événements de début 2011 atteignant respectivement 0.9% et 3.7%. L'analyse historique montre également une tendance à la baisse avec des valeurs équivalentes de respectivement 1.4 % et 4.7% en 2005 (données DGCL).

Les finances locales sont basées sur trois sources de financement possibles : les ressources propres, les transferts de l'Etat et les mécanismes de prêt. En fonctionnement, les finances sont basées sur les ressources propres, fiscales et non fiscales (75 % des 507 millions de dinars en 2010) et les transferts de l'Etat (25 % en 2010). En investissement, sur les 192 millions de dinars de 2010, 31 % correspondent à des subventions de l'Etat et 23 % à des emprunts.

²⁴ A Kasserine par exemple, sur les 11 communes du Gouvernorat, deux seulement (Kasserine le chef lieu du Gouvernorat et Fernana) comptent un architecte au sein de l'équipe municipale et instruisent les demandes d'autorisation de bâtir dans des commissions locales. Notons aussi que toutes les communes (y compris celles de Kasserine et Fernana) traitent les dossiers des autorisations de lotir dans une commission régionale. Le faible nombre de demandes peut expliquer cette orientation (la commission se réunit une fois tous les mois ou les deux mois, parfois pour réexaminer le même dossier).

²⁵ La banque de données urbaines est une sous-direction au sein de la Direction de Gestion des Informations Urbaines de l'Agence. L'Observatoire est un projet permanent qui ne dispose pas d'une structure propre dans l'organigramme de l'Agence, mais qui est indiqué dans les textes de création de celle-ci (Loi n° 95-108 du 25 décembre 1995, portant création de l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis. JORT N° 104 du 29-31 décembre 1995, page 2367 et JORT. Loi n° 95-108 du 25 décembre 1995, portant création de l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis. JORT N° 104 du 29-31 décembre 1995, page 2367).

²⁶ La périodicité est cependant peu fréquente : un rapport est édité en moyenne tous les 7-8 ans. Entretemps, des rapports thématiques sont élaborés (habitat en dehors des PAU, quartiers périurbains...).

La gestion urbaine est concernée par un ensemble de taxes. Si on met de côté les redevances liées aux autorisations de bâti et de lotir, on peut retenir trois taxes principales :

- Les taxes sur les immeubles bâtis ne représentent que 8 % des frais de fonctionnement des communes. En plus du montant réduit de la taxe, on note une double difficulté des communes : Difficulté au niveau du recensement des immeubles bâtis (surtout informels) et dans leur caractérisation et une difficulté au niveau du recouvrement.
- Les taxes sur les terrains non bâtis ne représentent que 2% des frais de fonctionnement des communes. Le recouvrement de cette taxe ne se fait, sur le plan pratique, qu'au niveau des transactions foncières, seul moment où l'obligation de règlement (généralement limitée aux dernières années) est exigée.
- Contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides. Cette taxe est insignifiante et a été très rarement collectée par les communes.

Ces taxes ne sont pas destinées spécifiquement à la gestion urbaine.

On note également que les taxes sur les plus-values foncières (collectées au moment des transactions foncières) sont peu élevées (calculées selon une formule qui ressemble à celle de l'impôt sur le revenu de 15 %) et n'alimentent pas les budgets communaux (et ne réalimentent pas ainsi le mécanisme de planification urbaine). Or l'élévation des valeurs foncières est avant tout le résultat d'actions locales dont la plus importante est l'ouverture des terrains à l'urbanisation dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des plans d'aménagement urbains.

3.3.7. Difficulté du contrôle

Les communes sont actuellement dans l'incapacité de maîtriser l'étalement urbain. La majorité des communes connaissent une prolifération des constructions non réglementaires, que ce soit à l'intérieur des zones à vocation d'habitat (c'est-à-dire ne respectant pas les règlements d'urbanisme) ou à l'extérieur de celles-ci (y compris les espaces verts, les zones agricoles et le domaine public). Le tissu existant connaît également des formes de dégradation, comme conséquence de l'incapacité du cadre institutionnel et réglementaire actuel à identifier les moyens de sa sauvegarde et sa valorisation.

La procédure du contrôle est souvent mise en cause : insuffisance des moyens humains (police municipale) et matériels (voitures, GPS...) d'un côté et difficulté d'application des arrêtés de l'autre (notamment après la révolution. Le manque de coordination avec les autres institutions (gouvernorats pour les arrêtés de démolition, sociétés nationales d'électricité et de gaz pour le raccordement des logements non réglementaires) est également un facteur contribuant à l'explication de l'étendue des constructions non réglementaires. Les opérations de lotissement non réglementaire (lotissement dit foncier) ne sont pas réprimées²⁷, et sont acceptées au niveau des institutions chargées du foncier. On note également l'absence d'une fiscalité propre aux constructions non réglementaires : les constructions sont soit démolies, soit laissées sans obligation de payer des taxes sur les dépassements de la réglementation. On note aussi le fait que les autres institutions propriétaires ou responsables de terrains ne procèdent pas à leur contrôle systématique : Ministère de l'agriculture (terres agricoles, domaine public hydraulique, Ministère de l'équipement (emprise des voies), Agence Foncière d'Habitation (PIF et lotissements non encore finalisés)...

La police municipale a toujours été au cœur de la question problématique du contrôle. Par le passé, ce corps composé de plus de 1600 agents était sous les directives des maires (qui avaient aussi un poids dans le parcours professionnel des agents). Cette situation permettait une certaine réactivité des agents. Cependant plusieurs soupçons de corruption et de copinage (y compris avec les maires) pèsent sur ce corps. Après la révolution, ce corps est resté plus d'une année inactif²⁸. Des revendications syndicales ont abouti à son intégration dans le corps de la police nationale. Du fait de la différence d'âge de départ à la

²⁷ Selon l'article 76 du CATU : Est passible d'une peine d'emprisonnement de 16 jours à 3 mois et d'une amende de 500 dinars à 20.000 dinars ou de l'une de ces deux peines seulement, tout propriétaire ou promoteur immobilier qui procède à une opération de lotissement non approuvé ou qui vend des lots issus de ce lotissement. En cas de récidive, la peine d'emprisonnement est prononcée d'office.

²⁸ Le fait que la révolution a été déclenchée suite à une altercation entre le jeune Bouazizi et un agent de la police municipale explique pour beaucoup cette baisse d'activité.

retraite, ce transfert a été accompagné par le départ de près de 300 agents à la retraite. Pour les autres agents, sous les directives des responsables régionaux et locaux de la police, sont désormais associés à des actions relevant d'autres domaines de la police, tels que la sécurité des stades et des festivals. Pour le contrôle de l'urbanisation, la commune est obligée d'envoyer un courrier au responsable du poste de police demandant une activité donnée liée au contrôle de l'urbanisation. Le circuit prend une durée importante (jusqu'à deux semaines) ce qui est incompatible avec l'obligation de réactivité face au rythme accéléré de la construction non réglementaire. Récemment la procédure a été assouplie.

3.3.8. Des limites en matière d'intercommunalité

En matière d'intercommunalité, la loi organique des communes de 2006 réduit le champ de l'action intercommunale à (i) la création de régies et d'établissements publics et de production de services publics et (ii) l'organisation de conférence intercommunale au niveau régional, sous le chapeau du conseil régional (et par suite du gouverneur...). La loi de 1975 avait pourtant introduit la possibilité de syndicats de communes dotés d'une personnalité juridique. Ainsi, en matière d'urbanisme et d'aménagement, les possibilités de coordination entre communes sont quasi-inexistantes.

3.3.9. Absence de gouvernance locale et de participation

La participation des habitants aux processus décisionnels locaux a été confinée à de rares procédures d'ordre formel à l'instar des procédures d'enquête publique lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Par ailleurs, la faible représentativité des structures élues par le passé et l'absence de communication avec les composantes de la société civile et les citoyens ont considérablement affaibli les rapports entre ces parties et réduit l'insertion des habitants dans l'action d'ordre collectif. Le refus de paiement des impôts locaux et le non-respect des réglementations urbaines et environnementales par la population peuvent être lues comme la conséquence de ces pratiques politiques excluant les habitants.

3.3.10. Situation particulière de la phase de transition après 2011: permanence des dysfonctionnements structurels et émergence des problèmes conjoncturels

Après le 14 janvier, la contestation des modes de gestion des territoires a été également derrière une série de mouvements de protestation dans la mesure où la situation précaire de plusieurs zones sous intégrées a continué à susciter des troubles sociaux. La situation révolutionnaire a été caractérisée par le développement spectaculaire des constructions non réglementaires et du commerce informel qui ont pris une visibilité accrue et très débattue dans les villes tunisiennes. Les grèves multiples dans les secteurs urbains (transport urbain, collecte et traitement des ordures) et la diminution des ressources des communes n'ont fait qu'empirer la situation.

Sur un autre plan, l'augmentation du budget alloué au développement régional qui a plus que quadruplé après 2011 s'est heurté à la complexité administrative et l'incapacité des structures régionales à dépenser tous les montants qui lui ont été dévolus.

Dans les communes, les conseils municipaux ont été dissous et remplacés par des délégations spéciales, nommées initialement pour une année, conformément à la réglementation en vigueur. En plus des difficultés qui ont accompagné plusieurs procédures de nomination des délégations spéciales (difficulté d'aboutir à des consensus, protestations citoyennes contre certaines nominations), le dépassement de la période d'une année sans prolongement et l'absence de visibilité sur l'évolution du mode de désignation et des compositions des équipes en charges des affaires communales ont eu des répercussions négatives sur l'action municipale à tous les niveaux. Cette situation a été également rendue plus critique avec les difficultés de communication relevées dans bon nombre de cas entre les délégations spéciales et le reste des cadres et agents municipaux (secrétaire général, administration communale, police municipale, agents de propreté, etc.) expliquées souvent par des attitudes méfiantes ou accusatrices des premiers et leur manque de savoir-faire en termes de fonctionnement administratif et de gestion des ressources humaines.

Les tentatives de certaines communes de mettre en place des rapports participatifs avec certaines composantes de la société civile se sont heurtées à l'absence d'un cadre réglementaire et au manque de savoir-faire nécessaire pour accompagner ces processus.

3.3.11. Quelles compétences des conseils régionaux ?

Il est à rappeler tout d'abord la confusion qui existe entre le gouvernorat en tant que représentation déconcentrée de l'Etat, et le conseil régional en tant que collectivité locale. Confusion attisée par le fait que le Gouverneur préside le conseil régional.

Les principales attributions des conseils régionaux telles qu'elles ressortent de la loi 89-11 relative aux conseils régionaux sont les suivantes :

- L'élaboration du plan régional de développement
- L'élaboration des plans d'aménagement dans les zones se trouvant hors des périmètres communaux
- Les programmes et projets à réaliser
- La coopération entre les communes de la région

Cette nomenclature appelle les remarques suivantes :

- Quelle articulation entre le plan de développement préparé par le conseil (d'ailleurs faiblement défini) et le schéma directeur d'aménagement (qui peut être réalisé par la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire ?)
- La réalisation des PAU des zones hors périmètres communaux pose la question des capacités humaines à suivre la réalisation de ces documents, et par la suite leur mise en œuvre et le contrôle de l'urbanisation.
- Le conseil régional est appelé à « coordonner les projets locaux ». Cette terminologie ne lui donne pas des compétences pour coordonner entre les plans d'aménagement urbain.
- Se pose également la question de l'articulation entre les projets décidés régionalement (programmes régionaux de développement) et les projets décidés nationalement et que le conseil se doit de réaliser. Les instruments d'inscription spatiale et de cohérence territoriale de ces diverses actions font défaut.

3.3.12. Quelles implications du chapitre 7 de la constitution ?

Le chapitre 7 de la constitution adoptée en janvier 2014 comporte une redéfinition du découpage territorial (avec introduction du niveau District supérieur à celui des conseils régionaux en plus de la municipalisation de l'ensemble du territoire national) et a arrêté un ensemble de principes pour le fonctionnement des collectivités territoriales dont notamment l'autonomie et libre administration des collectivités, le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux avec redéfinition des ressources (propres et transférées de l'Etat) en conséquence. Il est également intéressant de noter l'inscription dans le texte constitutionnel des principes de participation des habitants aux affaires locales, de l'intercommunalité et de la solidarité entre les collectivités.

Au niveau de la planification urbaine, l'implémentation de ces principes aura beaucoup d'implications, notamment sur les questions suivantes :

- La municipalisation de l'ensemble du territoire va avoir un double effet. Le premier est que les conseils régionaux ne seront plus appelés à réaliser les PAU des agglomérations rurales mais ce sont bien les communes qui assureront désormais cette responsabilité. Le second effet est celui des vastes territoires que les communes auront à planifier, gérer et à contrôler, ce qui nécessite des moyens très importants.
- La libre administration des collectivités locales et le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences impliquent des rôles plus importants des communes dans l'établissement des PAU. Le CATU devrait être révisé en conséquence.
- La participation des habitants dans le processus de préparation du PAU est appelée à être renforcée.
- L'intercommunalité renforcée peut se traduire par une délégation des questions de planifications urbaines à des structures intercommunales (exemple des communautés de communes).

L'adoption de la constitution nécessite une refondation du système des collectivités locales, avec la révision des lois organiques et des autres textes qui interviennent dans la planification et gestion territoriale, y compris le CATU.

3.4. Examen des zones non communales

Les zones communales peuvent être régies, du point de vue de la gestion de l'urbanisation, par différents textes :

- Plusieurs localités rurales disposent (ou ont engagé la réalisation) de plans d'aménagement urbain (selon les mêmes procédures du plan d'aménagement communal, sauf que le conseil régional remplace le conseil municipal).
- En dehors de ces localités, le règlement général d'urbanisme et d'autres règlements spécifiques peuvent s'appliquer.

3.4.1. La gestion de l'urbanisation dans les zones non communales couvertes par les plans d'aménagement urbain approuvés

A l'intérieur de ces zones, les constructions doivent se conformer au règlement d'urbanisme du PAU approuvé. Les demandes d'autorisations de bâtir sont traitées au niveau de la commission régionale des autorisations de bâtir.

Notons également que ces zones n'étant pas communales, il n'existe pas de moyens de contrôle de l'urbanisation et des constructions (police municipale).

Par ailleurs, certaines localités rurales ne disposent pas de plans d'aménagement urbain approuvés, mais des « documents de travail » réalisés (généralement depuis les années 1990) par les services régionaux de l'urbanisme sont utilisés pour guider la prise de décision quant aux autorisations de bâtir.

3.4.2. La gestion de l'urbanisation en dehors des zones couvertes par les plans d'aménagement urbain approuvés²⁹

Pour la gestion de l'urbanisation en dehors des zones couvertes par les PAU, la Tunisie s'est dotée depuis 1996 d'un règlement général de l'urbanisme. d'après le CATU et plus précisément les articles 27 et 28 du chapitre V concernant les règlements généraux d'urbanisme et de construction qui entre dans le deuxième titre relatif aux plans d'aménagement urbain, il est précisé que : « *à l'exception des zones couvertes par les plans d'aménagement urbain approuvés ou des zones soumises à des règlements particuliers, toutes les opérations de construction sont soumises à des règlements généraux d'urbanisme approuvés par un décret sur proposition du Ministre chargé de l'Urbanisme. Un arrêté conjoint des Ministres chargés de l'Urbanisme et de l'Agriculture, fixe les surfaces minimales des exploitations agricoles et les surfaces maximales des constructions pouvant y être érigées.* »...

En outre, l'article 1 du titre premier du règlement général d'urbanisme indique que celui-ci est applicable pour toutes les opérations de construction sur les terrains situés en dehors des limites des zones couvertes par des plans d'aménagement urbain ou de détail approuvés et des zones régies par des réglementations particulières dont les forêts, les sites archéologiques et historiques, les exploitations agricoles. ». Ces zones peuvent être communales ou non communales.

Selon le règlement général d'urbanisme, les zones constructibles sont :

- Les groupements d'habitat ;
- Les zones de construction dispersées qui comportent :

²⁹ Nous présentons en annexes une synthèse de l'étude de l'habitat en dehors des PAU, AUGT – 2006, qui constitue une étude empirique qui a permis une caractérisation quantitative du processus dans le Grand Tunis.

- Les zones limitrophes aux routes classées (zones situées dans une bande de 200m longeant les limites du domaine public routier) ou aux agglomérations couvertes par des plans d'aménagement (zones situées à l'intérieur d'un rayon de 5 km à partir des limites des zones urbanisables)
- Les autres zones de constructions dispersées
- Les constructions pouvant être autorisées à l'intérieur des zones constructibles sont :
 - Les logements individuels et collectifs ;
 - Les bâtiments et ouvrages projetés dans le cadre d'opérations d'ensemble ;
 - Les constructions et installations nécessaires aux équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou à l'exploitation des ressources naturelles.

Le champ d'application du règlement général d'urbanisme est très restreint ; toutes les zones non couvertes par des plans d'aménagement urbain sont régies par les dispositions particulières en vigueur, y compris les groupements d'habitat et les zones de constructions dispersées. Ces dispositions particulières concernent, notamment, les forêts, les sites archéologiques et les zones agricoles. Les critères de délimitation des zones d'application du règlement général d'urbanisme n'étant pas précisés, l'examen des autorisations de bâtir en dehors des zones couvertes par les plans d'aménagement urbain est effectué sur la base des dispositions de l'arrêté du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire du 31 octobre 1995 fixant les superficies minimales des exploitations et les superficies maximales des constructions qui peuvent y exister.

Notons que nos investigations régionales montrent que le nombre d'autorisations de bâtir délivrées sur la base du règlement général d'urbanisme est insignifiant.

3.5. Enseignements des études de cas ³⁰

Trois études de cas ont été menées dans le cadre de cette mission (Raoued, Hammamet et Sidi Bouzid). D'une manière générale, ces études de cas ont confirmé les lacunes relevées à partir de l'analyse du contexte réglementaire et institutionnel, des études d'évaluation et des rencontres. Plus spécifiquement, les observations suivantes ont pu être relevées :

- Les modalités d'étude de la demande de l'habitat et de la définition de l'offre afférente, bien que différente d'une étude à une autre, reste globalement sommaire. L'approche statistique dans la définition de la demande est prépondérante. Absence d'approche spécifique pour des communes faisant partie d'une grande agglomération (Raoued).
- L'articulation avec les programmes des acteurs publics, notamment l'AFH, est différente d'un PAU à l'autre. Alors que pour Hammamet, l'orientation de l'urbanisation vers Besbassia et Bir Loubita à travers un PIF AFH a échoué, le PAU de Sidi Bouzid a comporté un projet de PIF a été par la suite concrétisé. La révision du PAU de Sidi Bouzid a comporté une intégration des demandes de l'AFH et de la SNIT. Mais il y a lieu de noter que la nature de la propriété foncière à Sidi Bouzid (les zones d'extension correspondent en grande partie à des terrains publics)
- La faiblesse des collectivités locales a contribué à rendre impossible l'approbation du PAU (cas de Hammamet) ou la réalisation du PAU conformément à la programmation (cas de Raoued). Le relâchement du contrôle après la révolution a conduit à l'accélération du processus d'urbanisation informelle.
- Des dérogations importantes au PAU proviennent d'actions publiques qui engendrent à leur tour une urbanisation informelle.

³⁰ Nous présentons en annexes les notes relatives aux études de cas de Raoued, Hammamet et Sidi Bouzid que nous avons menées dans le cadre de cette mission ainsi qu'une synthèse d'études de cas issues de travaux universitaires ou études.

- L'ancien PAU de Raoued³¹ avait ouvert à l'urbanisation 516 hectares. En 2009, seulement 350 hectares ont été urbanisés, dont une partie en dehors des zones réservés à l'habitat. L'ouverture de grands espaces à l'urbanisation sans programmes opérationnels rend difficile l'urbanisation, dilue les efforts de la commune et n'empêche pas l'urbanisation spontanée. Malgré ce constat, 472 hectares ont été ajoutés aux zones urbaines dans le PAU de 2010, dont 125 ha correspondent à des zones déjà construites (régularisation) et 347 hectares à des zones vacantes.
- L'urbanisation formelle et informelle s'effectuent avec des rythmes différents. Alors que l'urbanisation formelle s'effectue à un rythme lent (étant donné la complexité de maîtrise foncière et la succession des procédures longues) l'urbanisation informelle.
- Les communes éprouvent de grandes difficultés à contenir le phénomène d'urbanisation non réglementaire.

³¹ Raoued faisait partie de la commune de Ariana régie par le PAU de 1994.

4. Recommandations

Nous présentons ici un ensemble de recommandations. Ces recommandations répondent à des problématiques essentielles mentionnées dans la synthèse ci-haut. Elles peuvent être lancées rapidement. Elles ne constituent pas des réformes lourdes du système existant, mais permettront de mieux utiliser les dispositifs actuels en attendant d'engager la réforme profonde.

Ces recommandations principales ont été rédigées sous la forme de fiches et peuvent être groupées comme suit :

Des recommandations pour la maîtrise foncière et la simplification des procédures de révision et de gestion du PAU

- Plan de maîtrise foncière
- Outils simplifiés pour la maîtrise foncière et la réalisation des programmes d'habitat social
- Opérationnalisation des outils facilitant la maîtrise foncière publique du sol urbain
- Instaurer une procédure légère de modification des dispositions du plan d'aménagement urbain

Des recommandations en vue d'assurer une meilleure qualité des études et une prise en compte plus rigoureuse de la question de l'habitat.

- Guide technique pour l'élaboration/révision des PAU
- Amélioration de la qualité des études
- Amélioration de la prise en compte de l'habitat dans les plans d'aménagement urbain

Des recommandations pour la création d'institution d'appui à la planification et gestion urbaine

- Création des Agences d'urbanisme

Des recommandations complémentaires sont également présentées.

4.1. Recommandations pour la maîtrise foncière et la simplification des procédures

4.1.1. 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 Locales³².

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'AUGT³³.

³² 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.

³³ L'AUGT comporte une direction chargée de l'assistance aux collectivités locales.

4.1.2. 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.

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

Maîtriser le foncier nécessaire à la réalisation des programmes prioritaires d'habitat social

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.

4.1.3. 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

Faciliter la maîtrise foncière des terrains nécessaires à la réalisation des opérations ayant un caractère d'intérêt public ;

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.

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

Situation

Le plan d'aménagement est un outil réglementaire 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

Assurer la compatibilité entre le plan d'aménagement urbain et les programmes sectoriels ;
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

- Limitant la durée des consultations et affichage (un mois maximum)
- Réduisant le nombre d'institutions consultées (en fonction de la nature de la modification à apporter)
- Approuvant la révision partielle par arrêté du Ministre chargé de l'urbanisme.

4.1.5. 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.

4.2. Améliorer la qualité des études et mieux intégrer la question de l'habitat

4.2.1. 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'années. 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 quantifiée 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

Lancer une étude pour la réalisation du guide conformément aux objectifs ci-haut mentionnés.

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 Décentralisation³⁴ est nécessaire à ce niveau.

³⁴ Relevant du Ministère de l'Intérieur.

4.2.2. Améliorer la qualité des études

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 ;
Assurer 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.
- Elaboration et mise en application d'un référentiel de compétences pour les spécialistes de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire
- Elaboration 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).

4.2.3. 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 réglementaires 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 se poursuivra tant que la question de l'offre d'habitat abordable n'est pas résolue.

Justification

Les contraintes réglementaires 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, coordonnent 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.

4.2.4. 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.

4.3. Renforcement de l'environnement institutionnel

4.3.1. 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 foncière³⁵.

Mesures

- Lancer une étude pour la création des agences
- Effectuer l'ensemble des actions institutionnelles, juridiques, financières et organisationnelles pour la création effective des agences

³⁵ 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.

4.4. Recommandations pour une nouvelle stratégie de planification urbaine

Nous présentons ici trois orientations principales pour la nouvelle vision stratégique pour la planification urbaine qui concernent la nature des documents de planification urbaine et d'urbanisme opérationnels ainsi que les nouveaux rôles des institutions locales, régionales et nationales.

Pour une planification urbaine effective

Les documents d'urbanisme doivent être repensés afin de correspondre à des outils de planification. Cela passe par l'introduction des estimations économiques des coûts de la mise en œuvre, des plans-programmes des actions à mener et des articulations avec d'autres programmes locaux, régionaux et sectoriels. Ces composantes devraient être dissociées des mécanismes d'adoption/révision des zonings et règlements d'urbanisme tout en gardant la compatibilité entre planification et réglementation de l'usage du sol.

Des instruments de suivi et d'évaluation de la planification urbaine et de la mise en œuvre des instruments de planification devront également voir le jour. Ces instruments seront appelés aussi à mesurer le degré de prise en compte des objectifs nationaux, notamment en matière d'habitat, dans la planification et dans les réalisations.

Repenser le rôle des collectivités locales... et des directions régionales et centrales

Les collectivités locales sont incapables à l'heure actuelle de mener efficacement l'ensemble de leurs missions, notamment en matière de maîtrise foncière, gestion du PAU et contrôle de l'urbanisation. La constitution de janvier 2014 constitue un nouveau cadre pour une refondation totale de l'organisation des institutions locales.

Les communes devraient être capables de mener, d'une manière autonome ou dans le cadre de coopérations intercommunales, les travaux nécessaires dans l'ensemble du cycle de préparation/gestion des documents d'urbanisme. Cela suppose des moyens humains et matériels en conséquence. Elles seront appelées également à jouer un rôle encore plus important dans l'urbanisme opérationnel en évoluant l'attitude de simple garant de l'application de la réglementation vers un rôle plus proactif d'assistance des promoteurs et des ménages.

Ces nouvelles responsabilités locales devraient donner la possibilité aux structures régionales du ministère chargé de l'urbanisme pour assurer de nouveaux rôles au niveau de l'assistance des communes et de l'articulation des programmes selon les échelles territoriales et les secteurs.

Ce schéma devrait être complété par un renforcement de la structure centrale (Direction de l'Urbanisme) qui doit évoluer au niveau de la forme institutionnelle et des moyens mis à sa disposition afin d'assumer convenablement des responsabilités stratégiques d'évaluation permanente de la politique de planification urbaine, de définition des nouveaux instruments d'urbanisme opérationnel et des référentiels métiers, de documentation et préservations des spécificités urbaines et architecturales, etc.

Adapter et diversifier les outils opérationnels

- Création de nouveaux organismes d'aménagement au niveau régional
- Création d'organismes publics fonciers
- Elaboration et mise en œuvre de stratégies foncières régionales
- Création de fonds pour le financement des acquisitions foncières
- Etablissement de normes d'aménagement adaptées à la diversité des contextes urbains
- Mettre en place des dispositions qui favorisent la diversité résidentielle
- Mettre en place une assise réglementaire et des outils opérationnels pour le traitement des tissus existants, notamment dans les centres anciens.
- Des mécanismes de péréquation pour le financement de l'habitat social

- Instaurer des zones d'urbanisation différée
- Créer des sociétés d'économie mixte et des établissements de coopération intercommunale