



REPUBLIQUE TUNISIENNE
MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

VERS UNE NOUVELLE STRATEGIE DE L'HABITAT EN TUNISIE

AVRIL 2015

ACRONYMES	4
RESUME EXECUTIF	5
INTRODUCTION	16
CHAPITRE 1: ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE L’HABITAT EN VIGUEUR	19
1. APERÇU RAPIDE DES POLITIQUES DE L’HABITAT DEPUIS L’INDEPENDANCE	19
1.1. Une politique de l’Etat fortement interventionniste	19
1.2. Résultats atteints.....	20
1.3. Essoufflement de la politique du logement.....	21
1.4. Carence des ajustements correctifs à la politique du logement.....	23
2. DIAGNOSTIC ET RESULTATS DE LA POLITIQUE EN VIGUEUR	23
2.1. Contribution macroéconomique du logement.....	24
2.2. Une « surproduction » qui cache un déséquilibre de l’offre et la demande	25
2.3. Augmentation des coûts du logement et problèmes d’accessibilité des catégories sociales défavorisées.....	29
2.4. Financement de l’Habitat.....	31
3. CAUSES.....	36
3.1. Politique foncière	37
3.2. Instruments d’urbanisme	42
3.3. Performances des institutions publiques.....	44
3.4. Performances de la promotion immobilière.....	46
3.5. Les limites du financement du logement par le système bancaire	46
3.6. L’effort public.....	47
 CHAPITRE 2 : LA NOUVELLE STRATEGIE DE L’HABITAT	 56
1. LE BESOIN D’UNE NOUVELLE STRATEGIE	56
2. UNE NOUVELLE VISION	56
3. LA NOUVELLE STRATEGIE DE L’HABITAT	57
3.1 Objectifs de la stratégie	57
3.2 Principes de la stratégie	57
3.3 Concepts stratégiques	59
4. LES COMPOSANTES DE LA STRATEGIE	62
Composante 1 : La Règlementation urbaine	62
Composante 2 : Le marché foncier	65
Composante 3 : La promotion immobilière.....	70
Composante 4 : Le secteur locatif.....	73
Composante 5 : Le financement des ménages.....	76
Composante 6 : Le parc immobilier existant.....	82
Composante 7 : Le développement institutionnel.....	86
Composante 8 : L’habitat informel	90
CHAPITRE 3 : PLAN D’ACTION.....	95
Composante 1 : La Règlementation urbaine	96
Composante 2 : Le marché foncier	97

Composante 3 : La promotion immobilière	99
Composante 4 : Le secteur locatif	100
Composante 5 : Le financement des ménages	101
Composante 6 : Le parc immobilier existant.....	103
Composante 7 : Développement institutionnel	104
Composante 8 : L'habitat informel	105

LISTES DES TABLES ET ENCADRES

TABLE 1 : ACTIONS PUBLIQUES D'AMELIORATION DES CONDITIONS D'HABITAT POPULAIRE.....	20
TABLE 2 : STRUCTURE DES LOGEMENT SELON LE TYPE (%)	21
TABLE 3 : SURFACES DES LOTISSEMENT APPROUVEES PAR LES DIFFERENTS OPERATIEURS ENTRE 2007 ET 2013	22
TABLE 4 : LES PROGRAMMES DE REHABILITATION PASSES ET PREVISIONNELS	22
TABLE 5 : INDICATEURS MACROECONOMIQUES DE L'INVESTISSEMENT LOGEMENT.....	24
TABLE 6 : EVOLUTION DES COUTS DE LOGEMENT – HABITAT INDIVIDUEL SNIT.....	30
TABLE 7: EVOLUTION DES COUTS DE LOGEMENT – HABITAT COLLECTIF SNIT.....	31
TABLE 8 : NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCES PAR LE FOPROLOS.....	35
TABLE 9 : RESSOURCE- EMPLOIS FOPROLOS – 2009 – 2013 (EN MILLIONS DE DT)	36
TABLE 10 : CONDITIONS DE FINANCEMENT DU FNAH ADRESSE AUX PARTICULIERS.....	36
ENCADRE 1: LE PRF	39
ENCADRE 2: LE PIF	39
TABLE 11 : SURFACES DES LOTISSEMENTS APPROUVEES PAR LES DIFFERENTS OPERATEURS ENTRE 2007 ET 2013.....	41
ENCADRE 3 : COMPARAISON DE L'EFFICACITE DE MECANISMES DE SUBVENTION.....	49
TABLE 13: PROGRAMMES NATIONAUX DE REHABILITATION DE QUARTIERS POPULAIRES.....	52
TABLE 14 : APERÇU DE LA FISCALITE POUVANT ETRE EN RELATION AVEC LE SECTEUR DE L'HABITAT	53
TABLE 15 : PROPOSITION DE CONTINUUM DE SUBVENTIONS SELON UNE SEGMENTATION DES BENEFICIAIRES.....	61

LISTE DES FIGURES ET GRAPHIQUES

FIGURE 1: EVOLUTION DES MENAGES PAR REGION (1994-2014)	25
FIGURE 2: EVOLUTION DU TAUX DE CROISSANCE DU NOMBRE DE MENAGES SELON LA REGION EN TUNISIE.....	25
FIGURE 3 : REPARTITION SELON LES REGIONS DE LA PART (%) DE LA PRODUCTION ADDITIONNELLE DE LOGEMENTS 2004-2014	26
FIGURE 4: EVOLUTION DES AUTORISATIONS DIFFERENTS MODES DE BATIR CONSTRUCTION DE LOGEMENT	27
FIGURE 5: LOTISSEMENTS APPROUVEES.....	27
FIGURE 6: EVOLUTION DE LA CROISSANCE DES PRIX DE L'IMMOBILIER EN BELGIQUE.....	29
FIGURE 7: PRIX DE VENTE DES TERRAINS PRODUITS PAR L'AFH	30
GRAPHIQUE 1 : EVOLUTION DE L'ENCOURS DU CREDIT CONSENTIS AU SECTEUR DE L'HABITAT (EN MILLIARDS DE DINARS)	32
GRAPHIQUE 2 : CREDITS IMMOBILIERS RESIDENTIELS EN % DU PIB	32
TABLE 8 : NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCES PAR LE FOPROLOS.....	35
TABLE 9 : RESSOURCES EMPLOIS FOPROLOS – 2009 – 2013 (EN MILLIONS DE DT)	36
TABLE 10 : CONDITIONS DE FINANCEMENT DU FNAH ADRESSE AUX PARTICULIERS.....	36
ENCADRE 1: LE PRF	39
ENCADRE 2: LE PIF	39
TABLE 11 : SURFACES DES LOTISSEMENTS APPROUVEES PAR LES DIFFERENTS OPERATEURS ENTRE 2007 ET 2013.....	41
ENCADRE 3 : COMPARAISON DE L'EFFICACITE DE MECANISMES DE SUBVENTION.....	49
TABLE 13: PROGRAMMES NATIONAUX DE REHABILITATION DE QUARTIERS POPULAIRES.....	52
TABLE 14 : APERÇU DE LA FISCALITE POUVANT ETRE EN RELATION AVEC LE SECTEUR DE L'HABITAT	53
TABLE 15 : PROPOSITION DE CONTINUUM DE SUBVENTIONS SELON UNE SEGMENTATION DES BENEFICIAIRES.....	61

ACRONYMES

AFH :	Agence Foncière de l'Habitat
ARRU :	Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine
AUGT :	Agence Urbaine du Grand Tunis
BCT :	Banque Centrale de Tunisie
BGC :	Bâtiment et génie civil
BH :	Banque de l'Habitat
BTP :	Bâtiment et Travaux Publics
CATU :	Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme
CEP :	Centre d'Épargne Postale
CIRPPIS :	Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés
CNEL :	Caisse Nationale d'Épargne Logement
CNSS :	Caisse nationale de sécurité sociale
COS :	Coefficient d'Occupation du Sol
CUF :	coefficient d'utilisation foncière
DGCPL :	Direction générales des collectivités publiques locales
DGCL :	Direction Générale des Collectivités Locales
DGI :	Direction générale des impôts
ENBCNVM :	Enquête nationale sur le budget la consommation et le niveau de vie des ménages de 2010
ENPE :	Enquête nationale sur la population et l'emploi
FBCF :	Formation brute du capital fixe
FNAH :	Fonds national d'amélioration de l'habitat
FOPROLOS :	Fonds de promotion des logements sociaux
INS :	Institut National de la statistique
IPTU :	<i>Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana</i> (Brazil)
MEATDD :	Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable
MENA :	Moyen orient et Afrique du nord
MEF :	Ministère de l'Économie et des Finances
MTND :	Millions de dinars tunisiens
ONAS :	Office National de l'Assainissement
PAD :	Plans d'aménagement de détail
PAU :	Plan D'aménagement Urbain
PDU :	Projets de Développement Urbain
PDUGL :	Programme de développement urbain et de gouvernance locale
PDUI :	Programme de développement urbain intégré
PIB :	Produit intérieur brut
PIF :	Périmètre d'Intervention Foncière
PNRQP :	Programmes Nationaux de Réhabilitation des Quartiers populaires
PPQPGV :	Programme de Promotion des Quartiers Populaires dans les Grandes Villes
PRF :	Périmètre de Réserve Foncière
PRIQH :	Programme de Réhabilitation et d'Intégration des Quartiers
PSLS :	Programme spécifique pour le logement social
RNE :	Répertoire National des Entreprises
SNIT :	Société Nationale Immobilière de Tunisie
SONEDE :	Société Nationale d'Exploitation et de Distribution de l'Eau
SPROLS :	Société de Promotion des Logements Sociaux
STEG :	Société Tunisienne d'Electricité et du Gaz
TCL :	Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel
TES :	Table Entrées-Sorties
TIB :	Taxe sur les immeubles bâtis
TNB :	Taxe sur les terrains non bâtis
TMM :	Taux moyen du marché monétaire
TND :	Dinar tunisien
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée

A. RECAPITULATIF DU DIAGNOSTIC DU SECTEUR : UN SECTEUR DE L'HABITAT PEU PERFORMANT

LE CONSTAT

La Tunisie a fait des progrès considérables en matière d'habitat avec des politiques publiques qui ont eu des effets positifs perceptibles. Près de 1,4 Millions de logement ont été construits au cours des 40 dernières années. La production globale a connu un essor considérable en passant de 15 mille logements par an au milieu des années 70 à environ 80 milles unités par an en 2014 pour seulement 58 000 nouveaux ménages, soit un rapport de 1,53 logement par ménage additionnel. Les indicateurs relatifs aux services de base ont connu un progrès remarquable, avoisinant désormais les 100% à l'échelle nationale pour l'électrification et l'eau potable. Les programmes successifs de résorption de logements rudimentaires, lancés juste après l'indépendance, ont contribué à l'amélioration des conditions d'habitat. Le secteur a aussi largement contribué à la création de la valeur ajoutée et de l'emploi. Le secteur des BTP (dont fait partie l'habitat) a contribué à hauteur de 456 000 personnes en 2014 ou 13.6% de l'emploi total. Sur la période 2009-2012, la contribution du secteur de l'habitat et des activités qui lui sont liées dans le PIB est en moyenne annuelle de 6,6%. La part des investissements réalisés dans le secteur du logement par rapport à la FBCF totale est passée de 13% en 2008 à 17.82% en 2012 soit plus de 2,7 milliards DT. Cet investissement a connu un accroissement annuel moyen de 8,5% durant la période 2008-2012.

Ces résultats positifs cachent toutefois des déséquilibres structurels. La nature de l'offre formelle en logement, ne correspond pas aux besoins des couches sociales défavorisées ni à une demande différenciée selon les régions. D'une part, la production en promotion immobilière a vu une progression lente, de plus en plus vers les segments moyen à supérieur, accompagnée d'un déclin de celle des opérateurs publics (SNIT et SPROLS), et un faible engagement de la promotion privée dans le logement social. D'autre part, l'insuffisance significative de la production de parcelles aménagées pour l'auto-construction, le mode de production de logement le plus abordable, explique aussi largement les insuffisances du secteur. La part importante du parc de logements vacants, qui est passée à 17% ou environ 560000 logements en 2014, dénote de cette inadéquation entre l'offre et la demande de logements. Enfin, la hausse soutenue des prix du logement contribue de plus en plus à l'exclusion des ménages les plus précaires et contraint davantage la classe moyenne, dans un contexte économique difficile après la Révolution de 2011. Cette tendance est d'autant plus aigüe sur les grandes agglomérations urbaines où se concentre près de 60% de la demande en résidence principale.

La conséquence est l'exclusion des populations à bas revenus, l'explosion de l'informel et la destructuration urbaine. Rejetés par le système formel où les prix ont franchi largement la barrière d'accessibilité sous l'effet d'un foncier plus rare et objet de forte spéculation, les ménages les plus démunis rejoignent la filière de l'habitat informel. Le marché du logement informel s'approche désormais des 40 % de la production. Quelques 30 000 logements informels se créeraient annuellement, creusant davantage le stock informel, passant d'environ 20000 unités en 2006 à environ 40000 unités en 2013. La politique préventive engagée, très insuffisante, n'a pas su résorber ces tendances et au contraire a fragilisé davantage la politique de rattrapage.

LES CAUSES

La pénurie du marché foncier formel est l'un des principaux goulots d'étranglement à l'offre. La montée excessive du prix du foncier (de plus de 10% annuellement sur la dernière décennie) traduit l'échec de la politique foncière menée jusqu'ici et explique la faible production de logements sociaux. Le secteur de l'habitat fait face à la complexité des régimes juridiques et à la multiplicité des statuts fonciers. Cette diversité de statuts fonciers est à l'origine du gel de nombreux terrains, accentuant la pénurie foncière. Dans le contexte d'une raréfaction du foncier public, l'aménagement doit se faire

aujourd'hui majoritairement avec des propriétaires privés. Or la faible maîtrise des outils de mobilisation foncière (PIF, PRF...) a contribué au renchérissement du foncier et à la complexité des montages d'opération d'aménagement foncier. En plus de la multiplicité des propriétaires fonciers (souvent des particuliers), la multi-sectorialité du secteur foncier implique une diversité de gestionnaires, d'opérateurs immobiliers et fonciers et d'intervenants institutionnels. Mais l'autorité publique n'a pas été en mesure de coordonner ces acteurs et de trouver les financements adéquats pour anticiper l'urbanisation et dynamiser le marché formel qui est confrontée à une sévère pénurie qui conforte la filière informelle. Cette absence d'anticipation se reporte sur certaines opérations de lotissement qui portent à elles seules ces investissements hors site, tirant les prix vers le haut. Pourtant, tant la réglementation (restriction pour l'achat de terrains hors PAU) que la gestion financière (faiblesse du recours à la mobilisation de ressources longues) compliquent la constitution de réserves foncières qui permettraient de mieux maîtriser les coûts du foncier brut.

La rentabilité de ce même marché formel est d'autant plus impacté par une régulation urbaine inopérante. Le système de planification est complètement dysfonctionnel, le résultat le plus visible étant les lenteurs d'élaboration des Plan d'Aménagement Urbain, dont la durée moyenne est estimée à 4,5 ans, impactant le risque financier des opérations. La rigidité des outils d'urbanisme, la qualité très insuffisante de certains outils opérationnels comme les PAU accentuent les difficultés du secteur que ce soit en matière de cycle de projet allongé de façon disproportionnée par des procédures lentes (lotissement, approbation des concessionnaires, etc.) ou en matière de rentabilité avec des densités très faibles pour les agglomérations urbaines.

Le poids des opérateurs publics dans la production s'est effritée sans pour autant que le secteur privé, fragmenté et peu professionnalisé, n'ait été en mesure d'offrir une capacité de production et une qualité suffisantes. Au cœur du problème des opérateurs publics, la gouvernance n'a pas permis de se repositionner dans un secteur en évolution. Surtout pour la SNIT et la SPROLS, se pose la question de leur mission sociale dans un contexte concurrentiel. Pour faire face à l'envolée des coûts, ils se sont orientés vers l'habitat économique et de haut standing jusqu'à en faire leur activité principale au détriment du logement social. L'AFH, elle aussi, a vu aussi sa part se réduire considérablement sous la lourdeur de la maîtrise foncière, jusqu'à n'avoir qu'un poids très faible (5% environ) dans la production foncière. La promotion immobilière privée s'est quant à elle lentement développée sans réussir à faire émerger de grands opérateurs qui seraient à même d'impacter la production en volume et de faire baisser les coûts de production – en particulier pour le logement social – sous l'effet d'échelle.

Au niveau de la demande

Une partie de la population demeure exclue du crédit à l'habitat pour des raisons de solvabilité d'une part et d'informalité/ irrégularité de revenus d'autre part. Il en résulte que seuls 4,1% des ménages en moyenne ont eu accès à un crédit logement. Le taux d'utilisation du crédit varie sensiblement selon les revenus : il est de 0,5% pour le décile le plus pauvre et de 9,6% pour le décile le plus riche. D'une part, l'offre de financement bancaire est peu diversifiée - financements à taux variable avec une durée de prêt entre 10 et 15 ans – les instruments tels que la microfinance et la finance islamique sont peu développées. Par ailleurs, le secteur bancaire contribue mal à l'élargissement de la demande solvable, notamment du fait de la durée assez courte des prêts qui implique des charges de remboursement élevées inaccessibles pour les ménages de faibles revenus dans un contexte de faible liquidité et d'absence de sources de refinancement long terme. Enfin, les banques prêtent essentiellement aux salariés d'entreprises formelles ou de l'administration. Or la population active définie comme informelle – travailleurs indépendants et salariés de micro-entreprises- représentent une part importante et en croissance de la population : on peut l'estimer à un tiers des emplois dans le secteur privé non agricole. 430 000 ménages pourraient appartenir à cette catégorie. Une partie d'entre eux ont un revenu leur permettant d'épargner et donc

d'emprunter : l'étude de base estime le revenu moyen dans ce segment à 2,5 fois le SMIG, soit 750 TD / mois environ en 2014.

Les aides publiques de soutien à la demande ont un faible impact. Le principal mécanisme, le Fonds de Promotion du Logement pour les Salariés (FOPROLOS) est peu efficace malgré ces conditions très inférieures au marché. Cette faible efficacité est manifeste tant au niveau de la mobilisation de la ressource que de son emploi. Actuellement, le FOPROLOS ne couvre que très partiellement le segment de l'habitat abordable. Ceci est dû à plusieurs défauts structurels. D'une part, le paramétrage du mécanisme, qui tend à être dépassé par l'augmentation des prix, a finalement abouti à une certaine dérive vers les catégories plus aisées sans totalement compenser la tendance à la désolvabilisation des ménages. D'autre part, le ciblage du fonds est inadéquat excluant de fait l'auto-construction, principale source de construction à coût abordable, ainsi que les ménages du secteur informel, bien que formant une large part de la population éligible en termes de revenu. Enfin, l'absence d'effet multiplicateur de ce fonds par mobilisation du crédit bancaire, d'une part étant actuellement réservé à une seule banque (la BH), et d'autre part ne mobilisant pas les ressources de marché (épargne, financement bancaire) - est le troisième défaut structurel du FOPROLOS. Ce dernier est complété par des subventions du Fonds national de Solidarité et du FNAH dont l'activité reste marginale. Le caractère dispersé de ces aides est aussi un autre facteur qui va à l'encontre de leur efficacité dans le sens de la solvabilisation de la demande.

B. LE BESOIN D'UNE NOUVELLE STRATEGIE DE L'HABITAT

L'exacerbation des dysfonctionnements intervenus au cours des dernières années donnent un caractère d'urgence aux réformes à engager dans le cadre d'une nouvelle stratégie de l'habitat. A intervalles de temps régulier, la politique du logement a fait l'objet de nouvelles stratégies qui sont restées sans effet transformationnel sur l'ensemble du secteur. Pourtant, bien que quelques nouvelles orientations concrètes aient été mises en œuvre, par exemple en matière de financement de l'habitat, les mesures prises pour faire face aux dysfonctionnement sont restées superficielles et inefficaces. Le moment semble opportun pour évaluer la politique antérieure et proposer un cheminement conséquent des réformes afin de remédier aux problèmes structurels et également aux difficultés nouvelles conférant le caractère d'urgence aux réformes du secteur. Les transformations radicales que le paysage politique et social tunisien vit depuis bientôt quatre ans justifient aussi la pertinence d'une démarche nouvelle.

C. LA VISION A LONG TERME

Offrir la possibilité à tous de se loger dans des conditions dignes est une vision communément partagée par les Tunisiens. Une partie intégrante de cette vision doit inclure un logement décent pour les familles de faible revenu, pour les jeunes et pour ceux qui sont les plus défavorisés. Cela implique que le secteur du logement peut répondre à leurs besoins - en termes de disponibilité, types de logement, et localisation - afin qu'ils puissent poursuivre des moyens d'existence pleine et digne.

En se projetant 15 ans dans l'avenir, on peut brosser un tableau idéal de l'habitat en Tunisie :

«En 2030, le secteur de l'habitat tunisien produit une grande quantité de logements abordables pour tous les ménages – quels que soient leurs revenus – et offre un accès maximum comme un choix abondant à différents types d'habitats de toute taille, prix et localisation, ce qui en fait un contributeur majeur à la mobilité et l'efficacité spatiale. Les terrains destinés à l'habitat sont produits à des prix raisonnables lorsque et où cela s'avère nécessaire. Les principales municipalités tunisiennes sont plus durables, denses et intégrées. Les zones urbaines se caractérisent par une importante mixité sociale et les centres-villes sont revitalisés. La production d'habitations est encore dominée par l'auto-construction, mais celle-ci est accessible à tous. Le segment de l'habitat multifamilial est en croissance dans les grandes agglomérations urbaines, ce qui contribue à une plus

forte densité et à des économies d'échelle. Les modes de production informels et anarchiques sont presque inexistantes. Finalement, le secteur de l'habitat contribue largement à la croissance économique nationale et à la génération d'emplois. »

Trois principes guideront la stratégie :

- i) *La solidarité* sous-tend un meilleur contrôle du secteur et allocation des subventions afin d'améliorer l'accès des communautés les plus vulnérables à l'habitat.
- ii) *La durabilité* permet de veiller sur la préservation des ressources rares comme le foncier péri-urbain notamment à travers la densification.
- iii) *L'efficacité* dans le cadre d'une optimisation des ressources publiques et la mobilisation du capital privé pour vaincre le défi du logement décent pour tous.

D. LES AXES DE LA NOUVELLE STRATEGIE

Pour l'atteinte à terme de la vision ainsi exprimée, il y a lieu d'œuvrer dans un cadre constitué de trois objectifs:

Objectif 1 : Améliorer l'accessibilité des ménages au logement, d'un côté en diminuant le coût de l'offre de logements et en révisant les incitations mises en place pour inciter les promoteurs et individus à produire des logements à bas coût, et d'un autre côté en élargissant l'accès à un crédit plus abordable. Cette double approche visant à l'amélioration de l'accessibilité permettra de minimiser la taille des subventions publiques nécessaires.

Objectif 2 : Améliorer l'efficacité et le ciblage des subventions publiques en cherchant d'une part à ce qu'elles bénéficient aux ménages qui en ont besoin et, d'autre part, à ce qu'elles contribuent à surmonter des défaillances bien définies du marché, ce deuxième volet visant justement à réduire les besoins en subventions directes pour les autres catégories de ménages.

Objectif 3 : Renforcer le rôle du gouvernement en tant que facilitateur du marché de l'habitat qui devrait (a) faire participer efficacement le secteur privé dans la production de logements, (b) fournir un cadre réglementaire équitable, et (c) formuler et mettre en œuvre des politiques pour maintenir le système de l'habitat sur la bonne voie. Cet objectif implique une amélioration sensible des capacités administratives et de la réactivité des entités gouvernementales clés.

E. LA MATRICE DES ACTIONS

	Court terme : Année 1	Moyen terme : Années 2 à 5	Contribution aux objectifs de la stratégie
Composante 1 : La Réglementation urbaine	Objectif : Révision de la réglementation urbaine <i>Insuffisances actuelles : Réglementation complexe, des standards élevés et uniformes répondant mal à la diversité de la demande en logement</i>		Objectif 1 : Les règles d'urbanisme et de construction assouplies permettent une plus grande valorisation foncière et de réduire les coûts des opérations. Objectif 2 : Des subventions en nature (assouplissement des règles d'urbanisme) sont ciblées sur les produits sociaux. Objectif 3 : La simplification des procédures d'urbanisme facilite l'accès au secteur privé.
	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration rapide de la réglementation actuelle sans réforme législative majeure : révision des documents types et proposition de guides d'application, en suivant 3 orientations : <ul style="list-style-type: none"> Rationaliser les procédures d'urbanisme (étapes); Simplifier les normes de planification et de construction, promouvant de plus fortes densités : exploitation accrue des parcelles; mixité d'usage, incluant le mode d'habitat « semi-collectif »; Introduire des normes de planification et de construction dans les « zones spéciales de logement social ». 	<ul style="list-style-type: none"> Préparation d'une nouvelle législation pour la refonte complète du CATU 1994 Développement de PAU et de PAD dans des zones pilotes afin d'ancrer la nouvelle législation dans des exemples concrets Définition légale des zones géographiques d'application des nouvelles réglementations, de façon à refléter les différences majeures du développement urbain à travers le pays 	
Composante 2 : Le marché foncier	Organiser la gouvernance du secteur <i>Insuffisances actuelles : Attention des institutions publiques portée au secteur pas à la hauteur des enjeux</i>		Objectif 1 : Le marché foncier est plus équitable et produit davantage en volume et en qualité, permettant de faire diminuer les prix. Des lotissements sociaux sont créés offrant une alternative (par rapport au marché informel) aux ménages défavorisés. Objectif 2 : Des subventions en nature (assouplissement des règles d'urbanisme) sont ciblées sur les produits sociaux. La participation publique au financement des aménagements hors site est rationalisée et les subventions financières d'améliorer le fonctionnement du marché dans son
	<ul style="list-style-type: none"> Le gouvernement confie au MEEAT la direction de toutes les initiatives relatives au secteur foncier urbain, peut-être en codirection avec la DG des Collectivités locales. Dans ce cadre, il y a création d'un comité de haut niveau — présidé par le MEEAT — chargé des questions foncières urbaines. 		
	Faciliter la mobilisation du foncier : (1) Assainir l'assiette foncière <i>Insuffisances actuelles : Interférence de deux systèmes juridiques fonciers</i>		
	<ul style="list-style-type: none"> Formation d'un groupe de travail chargé du développement des différentes étapes de réforme et de rationalisation du régime de doubles titres fonciers, incluant des propositions d'intégration de ces 2 systèmes lorsqu'il s'agit de terrains urbains. 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre du plan de réforme et de rationalisation du régime de doubles titres fonciers, avec une ébauche législative si nécessaire, y inclus l'assouplissement des droits et taxes associés aux transferts fonciers et à l'enregistrement. 	
Faciliter la mobilisation du foncier : (2) Faciliter la création de réserves foncières <i>Insuffisances actuelles : Fonction mal appropriée et outils réglementaires ou financiers inefficaces</i>			

	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre d'un plan pour la création d'une banque foncière puissante qui agira en tant que commerçant foncier de gros. Les pratiques internationales exemplaires seront examinées. 	<ul style="list-style-type: none"> Élimination, sous conditions, de la restriction empêchant les promoteurs immobiliers d'acquérir des terrains hors des limites du PAU, ou proposition d'autres mesures permettant d'élargir les possibilités de création de réserves foncières pour les opérateurs publics et privés 	<p>ensemble.</p> <p>Objectif 3 : En ce qui concerne sur rôle de facilitateur, les autorités publiques se recentrent sur l'ordonnancement du marché avec des moyens accrus pour anticiper l'urbanisation. Elles interviennent aussi en tant qu'opérateur sur des missions difficiles pour le secteur privé : l'investissement dans les infrastructures hors et la constitution de réserves foncières visant à encourager le logement social. L'investissement du secteur privé s'en trouve facilité.</p>
	<p>Accroître la production foncière formelle : (1) Revoir les outils de maîtrise foncière et d'aménagement</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Manque crucial d'anticipation sur l'urbanisation du à la faiblesse des institutions, des outils et des ressources financières</i></p>		
	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'outils sur les modes opératoires et sur les modes de financement de l'aménagement foncier, en particulier en ce qui concerne les infrastructures hors site. Les premières interventions pilotes d'assemblage foncier débutent. Proposition d'un montage institutionnel sur les opérateurs de développement foncier, y compris l'AFH et l'ARRU. 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre d'un plan pour l'établissement d'opérateurs en charge de la maîtrise foncière et/ou de l'aménagement de zone (grossiste foncier). Étude de l'option d'attribuer ce rôle à l'AFH et projet de restructuration le cas échéant. Réviser les taux de la TNB et de la TIB, leur couverture et leur collecte Réviser les méthodes et outils d'évaluation foncière. Réformer le CATU et les autres règlements afin de rationaliser les processus de subdivision et de réglementer les processus de création de PPP pour la réalisation de lotissements de large échelle (voir la Composante 1). 	
	<p>Accroître la production foncière formelle : (2) Encourager les lotissements sociaux</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Réglementation urbaine inadaptée et absence de programmation</i></p>		
	<ul style="list-style-type: none"> Dans le cadre des interventions de la Composante 1, il faudra délibérer sur les normes spéciales, incitations et réformes réglementaires nécessaires à une incitation à la création de « lotissements sociaux ». 	<ul style="list-style-type: none"> Les premiers projets pilotes de « lotissement social » sont lancés dans les zones retenues, en fonction de PAU révisés 	
Composante 3 : La promotion immobilière	<p>Créer un cadre réglementaire et fiscal incitatif</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Cadre contraignant créant un déséquilibre au profit des non-professionnels</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Réviser la Loi de 1990 sur les promoteurs privés et autres réglementations pertinentes afin d'éliminer les contraintes freinant l'expansion de la promotion privée (incluant le partenariat avec des firmes étrangères), en intégrant les points suivants : <ul style="list-style-type: none"> - Augmentation du seuil de capital des promoteurs privés 		<p>Objectif 1 : L'habitat social est redynamisé.</p> <p>Objectif 2 : L'efficacité des subventions fiscales à destination de la promotion immobilière est améliorée. Des subventions en nature sont intégrées dans le logement social.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - afin de décourager les promoteurs occasionnels; - Amélioration des relations entre promoteurs et acquéreurs; - Proposition d'un cadre clair de PPP. • Réviser les taxes et incitations fiscales (et autres textes réglementaires) accordées aux promoteurs qui créent des distorsions dans le marché afin de garantir des règles du jeu équitables pour tous les producteurs immobiliers. 		<p>Objectif 3 : La promotion immobilière privée est amenée à jouer un rôle accru dans la production, notamment sur le segment social. Le rôle des opérateurs est redéfini pour des missions non compétitives avec le secteur privé.</p>	
<p>Redynamiser la production de logements sociaux, notamment par la promotion immobilière</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Incitations insuffisantes pour rendre le segment social attractif, et même rentable</i></p>				
	<ul style="list-style-type: none"> • Préparer les textes légaux qui définiront avec précision les caractéristiques de l'habitat d'intérêt social construit par des promoteurs, par de petits entrepreneurs sur des parcelles subdivisées et par des individus en tant qu'ajout à une structure existante. • Préparer les textes qui définissent des normes plus souples pour les domaines d'habitat d'intérêt social (concept de zone spéciale) et autoriser la mixité des types d'habitation et des utilisations foncières. • Développer des normes spécifiques pour l'auto-construction de logements d'intérêt social sur des parcelles individuelles, incluant l'extension à des bâtiments existants. • Développer des modèles novateurs d'habitat d'intérêt social 	<ul style="list-style-type: none"> • L'application de normes plus souples aux projets d'habitat d'intérêt social pourrait se faire à travers des études architecturales appliquées à des sites concrets. • Revoir les rôles de la SNIT et de la SPROLOS (voir la Composante 7) • Fiscalité : Remplacer l'exemption de TVA par une restitution aux acquéreurs ou auto-constructeurs, sous conditions de ressources • Préparer et mettre en œuvre un plan de restructuration/réduction des effectifs/fusion de la SNIT et de la SPROLS. 		
<p>Composante 4 : Le secteur locatif</p>	<p>Encadrer la relation propriétaire-locataire</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Absence d'une réglementation en vigueur qui encadre les droits et devoirs des deux partis</i></p>		<p>Objectif 1 : Le développement de l'offre locative permet de mieux équilibrer les prix. Une offre sociale est proposée pour répondre aux contraintes d'accessibilité de certaines populations.</p> <p>Objectif 2 : Un cadre de subventions est proposé pour dynamiser le secteur encore embryonnaire.</p> <p>Objectif 3 : Le développement secteur repose essentiellement sur le secteur privé, en particulier les particuliers-investisseurs, et dans une moindre</p>	
		<ul style="list-style-type: none"> • Préparation d'une nouvelle Loi réglementant et améliorant les relations entre propriétaires et locataires, incluant la conception des mesures de soutien (résolution extrajudiciaire des litiges, incitations fiscales et campagnes de sensibilisation publique) 		<ul style="list-style-type: none"> • Établir les dispositifs de résolution extrajudiciaire des litiges, notamment les commissions spéciales de niveau local. • Envisager la suppression des droits d'enregistrement sur les baux (droit de timbre uniquement)
	<p>Encourager la production d'un parc locatif, en particulier social</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Politique limitée à une portion congrue du marché, occultant le principal segment qui est celui de l'investissement des particuliers</i></p>			
		<ul style="list-style-type: none"> • Lancer une étude diagnostic du sous-secteur locatif. 		<ul style="list-style-type: none"> • Modifier les codes de taxation pertinents afin d'introduire des incitations à la fourniture de logements locatifs. Par exemple, incitations fiscales à

		<p>l'investissement locatif au profit des investisseurs personnes physiques, sous condition de ressources des locataires et de formalisation des baux.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concevoir les dispositions spéciales incitant à la location de logements sociaux (voir également la Composante 3) • Examiner les réformes législatives et les mesures incitatives susceptibles d'attirer des entreprises du secteur privé dans les secteurs de la fourniture et de l'exploitation de logements locatifs, particulièrement de logements sociaux. 	mesure la promotion immobilière.
Composante 5 : Financement des ménages	<p>Reformer les aides liées au crédit</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Les aides publiques ont un faible impact et ne facilitent que marginalement l'accès des ménages à faible revenus au financement de logement</i></p>		<p>Objectif 1 : Améliorer l'accessibilité des ménages au logement, en élargissant l'accès à un crédit plus abordable.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Révision des textes du FOPROLOS pour l'ouvrir à l'auto-construction et la rénovation de l'habitat existant • Etude de faisabilité et des coûts/avantages des différentes options pour la réforme du FOPROLOS, FNAH et du système d'épargne-logement aidé par l'Etat dans le cadre des orientations générales de la stratégie (en cours) • Etude d'opportunité de la promotion de la microfinance pour le logement (auto-construction, habitat évolutif) : Evaluation de l'intervention de l'ENDA sur le logement. • Études d'options d'aides spécifiques non nécessairement liées au crédit pour les ménages de très faibles revenus (deux premiers déciles) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sur la base des conclusions des études de faisabilité en année 1 mettre en place un nouveau système d'aides aux ménages et établissement des textes et procédures y afférentes. • Mettre en œuvre les recommandations émergeant de l'étude d'opportunité de la promotion de la microfinance pour le logement 	<p>Objectif 2: Améliorer l'efficacité et le ciblage des subventions publiques en cherchant à ce qu'elles bénéficient aux ménages qui en ont besoin</p> <p>Objectif 3: Renforcer le rôle du gouvernement en facilitateur du marché de l'habitat qui peut faire participer efficacement le secteur bancaire et financier et qui mobilise les ressources du secteur financier.</p>
	<p>Rendre le crédit au logement plus abordable et moins risqué</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Les financements bancaires ne contribuent pas à l'élargissement de la demande solvable des ménages du fait de la courte durée des prêts</i></p>		<p>Objectif 1 : Améliorer l'accessibilité des ménages au logement, en élargissant l'accès à un crédit plus abordable.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Etude d'impact de l'allongement de la durée de prêt en autorisant les taux variables au-delà de 15 ans et définition des normes limitant le risque de taux pour les emprunteurs de prêts à taux variables • Étude de faisabilité des instruments de financement de l'habitat par le marché des capitaux (ressources longues et soutien en trésorerie pour les prêteurs, financement long des investissements fonciers), analyse de l'existant (notamment raisons de l'insuccès de la titrisation), et choix des instruments les mieux adaptés au marché tunisien 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisation des taux variables au-delà de 15 ans • Développer des instruments de financement par le marché des capitaux sur la base de l'étude de faisabilité (textes) 	<p><u>Objectif 2</u> : -</p> <p><u>Objectif 3</u> : Renforcer le rôle du gouvernement en tant que facilitateur du marché de l'habitat qui mobilise les ressources du secteur financier.</p>
	<p>Développer un mécanisme de garantie couvrant une partie du risque encouru sur les emprunteurs modestes ou informels</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Le système financier exclut du crédit à l'habitat les ménages non-salariés (informels) ou à revenus irréguliers</i></p>		<p><u>Objectif 1</u> : Améliorer l'accessibilité des ménages au logement, en élargissant l'accès à un crédit plus abordable incluant les catégories informelles solvables.</p> <p><u>Objectif 2</u> : -</p> <p><u>Objectif 3</u> : Renforcer le rôle du gouvernement en tant que facilitateur du marché de l'habitat qui peut faire participer efficacement le secteur bancaire et financier à travers un instrument (fonds de garantie) incitatif.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Étudier les conditions d'inclusion des ménages informels dans le système d'aides publiques, notamment sur les conditions d'une meilleure connaissance du secteur informel 	<ul style="list-style-type: none"> • Étudier la faisabilité un mécanisme de garantie couvrant une partie du risque encouru sur les emprunteurs modestes ou informels. • Développer un mécanisme de garantie couvrant une partie du risque encouru sur les emprunteurs modestes ou informels sur la base des résultats de l'étude de faisabilité complétée en année 1 <ul style="list-style-type: none"> - Définition des règles de partage des risques entre l'institution (gouvernement) et les établissements prêteurs - Définition de normes prudentielles du fonds et prêts garantis et de conditions de mise en jeu de la garantie - Calibrage des primes et du soutien financier de l'Etat - Création du fonds de garantie - Préparation de normes prudentielles d'octroi de crédit pour les ménages informels 	
<p>Composante 6 :</p> <p>Le parc immobilier</p>	<p>Stimuler la rénovation du parc existant</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Réglementation contraignante, voir limitative, qui freine l'investissement et contribue à la dégradation des centres urbains</i></p>		<p><u>Objectif 1</u> : Les résidents, souvent pauvres, de ces logements bénéficient d'un confort des logements et d'un</p>

existant	<ul style="list-style-type: none"> Lancer un inventaire détaillé du parc existant, à la fois technique et social, et proposer des mesures réglementaires, institutionnelles et financières, pour un plan de rénovation de l'habitat dégradé (en lien ou en contribution à un plan de sauvegarde du patrimoine et en complémentarité au dispositif pour l'intervention dans les centres anciens). Réviser certaines dispositions de la Loi sur le logement de 1976 visant à proposer des moyens alternatifs de levée des blocages, notamment à partir des pratiques internationales. Commander une étude d'évaluation des friches urbaines contrôlées par l'État et situées à l'intérieur des périmètres urbanisés de Tunis, Sfax, et Sousse et de faisabilité de leur conversion en zones résidentielles à mixité sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> Revoir la gestion des <i>Biens des Etrangers</i> pour encourager le PPP. Préparer une réforme du cadre légal relatif aux locations relevant de la loi de 1976. Ce cadre définira également les incitations offertes à la fois aux locataires actuels et aux investisseurs potentiels afin de résoudre les imbroglios relatifs au gel de ces unités. Engager les travaux pour la résolution des problèmes de titres de propriété dans les centres anciens, incluant les incitations financières et législatives susceptibles d'encourager les promoteurs privés et les propriétaires à régulariser leurs titres de propriété. Des interventions pilotes se dérouleront dans le centre ancien de Tunis. 	<p>cadre de vie tous deux améliorés.</p> <p><u>Objectif 2</u> : La mixité social favorisée dans les friches urbaines s'assoit sur des subventions optimisées, notamment en nature, comme décrites dans les Composantes 1 et 2.</p> <p><u>Objectif 3</u> : Le renouvellement urbain est financé avant tout par des investissements privés. L'autorité publique encadre le projet urbain et facilite les procédures pour encourager l'investissement privé.</p>
	<p>Encourager l'entretien et la maintenance des bâtiments</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Pratique inexistante mettant à mal la durabilité du parc existant</i></p>		
		<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place un comité responsable de la conception des règlements et incitations à l'établissement d'entreprises spécialisées en gestion immobilière. 	
Composante 7 : Développement institutionnel	<p>Renforcer la gouvernance du secteur</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Capacités des institutions insuffisantes pour mener une politique d'ensemble et dynamique</i></p>		<p><u>Objectif 1</u> : -</p> <p><u>Objectif 2</u> : -</p> <p><u>Objectif 3</u> : Les institutions gouvernementales réinvestissent le support proactif au secteur. Tandis que les opérateurs publics se repositionnent sur des missions peu attractives pour le secteur privé.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement du MEEAT en tant qu'institution responsable du pilotage et de l'orientation du secteur de l'habitat. Préparer une réforme organisationnelle en faveur du renforcement budgétaire du MEEAT, accordant davantage de prééminence à l'habitat, et de la déconcentration régionale. 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place un observatoire de l'immobilier et du foncier largement amélioré avec possibilité de succursales régionales éventuelles. 	
Composante 8 : L'habitat informel	<p>Encourager une approche intégrée de la rénovation urbaine</p> <p><i>Insuffisances actuelles : Politique sectorisée manquant d'intégration dans une politique d'ensemble</i></p>		<p><u>Objectif 1</u> : La solution de logement la plus abordable est mieux intégrée dans la ville, tout en recherchant à maîtriser les coûts de cette intégration.</p> <p><u>Objectif 2</u> : Les opérations intégrées cherchent à optimiser la subvention au secteur en anticipant sur les nouveaux</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Préparer un plan et une méthodologie d'amélioration et de réhabilitation intégrée des zones informelles existantes, incluant les interventions dans les zones soumises à des pressions de lotissement foncier informel. Ce plan sera testé sur des zones pilotes. 	<ul style="list-style-type: none"> Revoir la vision stratégique de l'ARRU et mener restructuration adéquate Préparer un plan national de l'intégration des zones informelles. 	

	<ul style="list-style-type: none"> Engager un programme de recherche au niveau macro et micro pour l'amélioration de la compréhension des processus fonciers et d'habitat informels 		<p>développements à proximité.</p> <p><u>Objectif 3</u> : L'approche repose sur le partenariat de l'opérateur public (ARRU ou autre) avec les propriétaires fonciers.</p>
--	--	--	---

La révolution des jasmins a mis le secteur de l'habitat sur le devant de la scène politique. Elle a mis en lumière les revendications et les aspirations d'une population pauvre qui peine à survivre au quotidien, une population qui s'est avérée vivre majoritairement dans les quartiers informels de la Tunisie. Au cœur de ces aspirations, la question du logement est primordiale à plusieurs niveaux : avoir accès à un logement décent est un droit pour tous, accéder à la propriété permet de constituer un capital pour les populations défavorisées pouvant même générer des revenus, et surtout ce logement doit être connecté au marché du travail pour que le ménage puisse avoir des revenus et espérer un jour sortir de la pauvreté. A la suite de la révolution, à cause de la faiblesse des institutions, l'informalité s'est accentuée, certes répondant pour certains au souhait de constituer un capital, mais au détriment de l'efficacité du secteur et d'un développement urbain intégré qui offre les services de base et qui soutient le développement économique.

C'est dans ce contexte que le MEATDD a lancé en Mars 2014 une étude pour définir une nouvelle stratégie du secteur de l'habitat. La démarche qui a été empruntée pour la réalisation de cette stratégie est basée sur la concertation et la consultation de tous les intervenants du secteur de l'habitat. Le diagnostic s'est basé sur des consultations régionales détaillées qui ont permis de mettre en relief les spécificités du secteur de l'habitat de chaque région et qui ont constitué une assise fondamentale pour la définition des leviers de réforme du secteur. Suite à ce diagnostic, et eu égard à la complexité et à l'importance de cette stratégie plusieurs comités techniques ont été tenus sur des thèmes différents en vue de rassembler toutes les recommandations concernant les diverses facettes du secteur et de constituer les axes stratégiques.

Cette étude a été élaborée avec l'appui de la Banque Mondiale dans le contexte du projet régional pour le logement abordable financé par le fonds de transition pour la région MENA. L'étude s'est inscrite dans le cadre de la mise en œuvre de la composante Tunisie de ce projet visant à améliorer l'accès des populations au logement abordable (Regional Affordable Housing Technical Assistance Project). L'équipe de la banque Mondiale qui a contribué à l'élaboration de ce rapport comprend : Sameh Wahba, Fadwa Bennani, Alexandra Lecourtois, David Sims et Olivier Hassler. Cette équipe a été appuyée par plusieurs experts locaux tunisiens : Ahmed Basti, Mohamed Haddar, Morched Chabbi, Hafedh Zaafrane, Nejib Belaid, Hend Benothmane, Ziad Sayah, Hatem Kahloun, Sami Turki, Jellal Abdelkafi, Rachid Taleb et Mahmoud Gdoura.

L'élaboration de cette étude a été coordonnée par le MEATDD avec en particulier le cadrage politique de son ministre, M. Hedi Larbi, et le support technique de son équipe dirigée par M. Noomen Hachicha. De nombreuses personnalités du gouvernement et des institutions publiques et privées ont apporté eux aussi leur soutien en facilitant l'accès aux données et en participant aux instances de réflexion. Les plus importantes sont le Ministère des Finances, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Justice, l'Agence de Rénovation et de Renouvellement Urbain, l'Agence Foncière d'Habitation, la SNIT, la SPROLS, l'Agence Urbaine du Grand Tunis, la municipalité de l'Ariana, SIMPAR et tant d'autres.

L'objectif de ce rapport sur la stratégie du secteur de l'habitat est de définir un nouveau cadre de politique susceptible de répondre aux défis actuels du secteur. Les défis que la nouvelle politique du logement abordable devra relever sont les suivants : (i) assurer des solutions abordables d'accès à la

propriété en les conjuguant au développement d'un marché locatif viable pour répondre aux besoins des groupes à faible revenu ; (ii) mettre en place les cadres institutionnels et les structures d'incitation nécessaires pour permettre au secteur privé de jouer un rôle plus important dans le financement et l'offre de logements abordables ; (iii) rationaliser les aides en direction des groupes à revenu limité. Le Gouvernement tunisien a l'occasion de tirer parti de l'élan politique entamé suite à la révolution pour répondre à ces défis et engager les réformes nécessaires de façon à mettre en place un secteur de l'habitat efficient sur le moyen et le long terme

Cette étude est synthétisée dans le présent rapport de stratégie organisé autour de cinq chapitres.

Le chapitre 1 présente une évaluation de la politique de l'habitat en vigueur, commençant par un constat des déséquilibres de l'offre et la demande et des déficits d'accessibilité des ménages, puis retraçant les principales causes de ces déséquilibres au niveau de l'offre et de la demande. Le reste du chapitre examine la portée et l'efficacité de l'effort public au secteur de l'habitat. Le chapitre 2 présente une nouvelle vision pour la stratégie assortie de principes ainsi que d'axes stratégiques. Le chapitre 3 présente les huit composantes de cette stratégie : réglementation urbaine, marché foncier, promotion immobilière, secteur locatif, financement de l'habitat, parc ancien, organisation institutionnelle, et enfin l'habitat informel. Enfin, un plan d'action proposant un séquençage des réformes du secteur selon chacune des composantes est proposé dans le chapitre 4.

Il convient par ailleurs de rappeler que l'élaboration d'une stratégie n'est que le commencement d'un long voyage. Le plus dur reste à faire. Et un certain nombre de conditions, à prendre en compte en amont, sont essentielles pour faciliter sa mise en œuvre.

Une Stratégie itérative qui tient compte du facteur temps: la formulation de la Stratégie du secteur de l'Habitat prendra en compte le facteur temps et prévoira une mise en œuvre itérative au cours des 15 prochaines années. L'efficacité de la Stratégie sera également soumise à la présence de dispositifs de suivi et d'ajustement au fil du temps.

Une Stratégie politiquement sensible : le paysage politique de la Tunisie fait l'objet de changements profonds. La Constitution de 2014 fait notamment appel à des réformes fondamentales, qui réduiront le pouvoir du gouvernement central au profit des autorités locales. Il faudra dans ce contexte que la mise en œuvre de la Stratégie de l'Habitat reste en phase avec les réformes de gouvernance, au fur et à mesure de leur mise en application au cours des prochaines années.

Une Stratégie qui favorise la géo-spécificité : le système réglementaire actuellement fortement centralisé – applicable de façon indifférenciée – enchâssé dans la législation sur la planification et la construction immobilière est inadéquat, notamment en raison des différences marquées dans le niveau de prospérité économique et les conditions urbaines/sociales de l'ensemble du pays. Dès lors, la Stratégie de l'Habitat favorisera la flexibilité et la géo-spécificité, particulièrement si l'on considère les distinctions à la fois entre les problématiques qui affectent les régions et les préoccupations spécifiques aux grandes agglomérations urbaines, aux villes secondaires, aux petites municipalités et aux villages.

Une Stratégie reliée aux stratégies de développement urbain : puisqu'en Tunisie plus de la moitié de l'espace urbain est consacrée au logement, une Stratégie de l'Habitat peut

difficilement évoluer isolément des stratégies de développement urbain. En fait, en matière d'objectifs et d'actions, la Stratégie de l'Habitat verra au synchronisme avec la progression des politiques de développement urbain.

Une Stratégie qui reflète la culture et les pratiques tunisiennes : la Stratégie de l'Habitat tunisienne reflétera les normes et pratiques culturelles en usage, incluant leurs variations régionales. Ceci signifie par exemple que l'importance majeure du mode d'auto-construction de logements devra être reconnue et que les tentatives systématiques visant à le remplacer par d'autres pratiques, particulièrement les modes opératoires et leurs cadres réglementaires dominants en Europe, s'avéraient contre-productives.

1. APERÇU RAPIDE DES POLITIQUES DE L'HABITAT DEPUIS L'INDEPENDANCE

1.1. Une politique de l'Etat fortement interventionniste

Dès la fin de l'Indépendance, l'Etat tunisien s'est fortement impliqué dans le secteur de l'habitat avec la préoccupation de répondre aux besoins croissants de la population et particulièrement la plus démunie d'entre elle. Avec un objectif d'offrir un logement au plus grand nombre, le gouvernement tunisien a adopté une politique interventionniste dont la philosophie demeure encore aujourd'hui, malgré quelques évolutions à la marge en faveur de la libéralisation du secteur. L'Etat s'est ainsi positionné en tant qu'acteur opérationnel majeur de l'appareil productif et financé à travers la création de plusieurs institutions publiques investies des missions de réalisation des politiques de l'Etat dans le secteur. Ces institutions créées dans un paysage alors embryonnaire et peu concurrentiel, avec des positions quasi monopolistiques, ont joué au démarrage un rôle majeur dans le secteur.

Des opérateurs fonciers et immobiliers ont été chargés de produire une offre de logements abordables dans un contexte de forte urbanisation. La SNIT (Société Nationale immobilière de Tunisie) a produit le parc le plus important avec plus de 260 000 logements au total entre 1957 et 2012, soit presque 1 logement sur 10 du parc actuel du pays. Au pic de son activité dans la deuxième moitié des années 70, la SNIT produisait quelques 20 000 logements par an, contribuant alors à plus des deux tiers de la production à cette époque. La SPROLS (Société de Promotion des Logements Sociaux) est venue promouvoir la construction de logements au profit des assurés sociaux, par la réalisation et la gestion des programmes immobiliers des caisses de sécurité sociale du secteur privé, et en offrant des logements locatifs. De même, divers offices ministériels sont chargés de promotion immobilière en faveur de certaines catégories de fonctionnaires. L'interventionnisme de l'Etat dans la production de logements a été complété par un opérateur d'aménagement foncier, l'Agence Foncière d'Habitation (AFH), installée en 1973, avec pour mission l'aménagement de zones d'habitat¹, la production de terrains à bâtir pour des ménages modestes et la régulation des prix du marché foncier. L'AFH a produit presque 77.000 parcelles aménagées jusqu'à nos jours et contribuait à hauteur d'un tiers de la production foncière dans les années 80.

Dès le début des années 80, l'Etat tunisien a privilégié une politique de réhabilitation des quartiers populaires sous-équipés matérialisée par la création, en 1981, de l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU). Cela a constitué un changement radical de positionnement par rapport à la politique précédente de débourbification qui prônait la démolition des quartiers illégaux, dits « gourbis », et le refoulement des ménages vers leur région d'origine, politique qui avait été peu populaire auprès de la population concernée. L'ARRU a ainsi permis la réhabilitation de quartiers abritant plus de 2,5 Millions d'habitants et légitimer de cette manière le développement de lotissements clandestins, répondant à la demande des populations les plus défavorisées, qui étaient exclues de la politique du gouvernement en matière de production de logements par les opérateurs publics lesquels ciblent plutôt la classe moyenne en pleine émergence.

¹ Deux autres agences publiques ont été créées simultanément pour l'aménagement foncier industriel et touristique.

Table 1 : Actions publiques d'amélioration des conditions d'habitat populaire

<i>Programme</i>	<i>PNRQP 1</i>	<i>PNRQP 2</i>	<i>PNRQP 3</i>	<i>PNRQP 4</i>	<i>PRIQ</i>
<i>Période</i>	1992-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2012	2012-2016
Nb Quartiers	222	238	254	227	119
Nb Municipalités	135	230	223	189	75
Nb Conseils régionaux					9
Population bénéficiaire (1000)	460	540	580	500	685
% population urbaine	9,2	9,5	9,3	7,4	
Coût global (MD)	47,3	69	89,9	100	435
Voierie (km)	390	570		510	
Assainissement (km)					
• eaux usées	121	135		50	280
• eaux pluviales	16	16		27	148
Eclairage public	1 070	7 000		4 270	19 735
Eau potable (km)	20	14			
Amélioration logements					15 800

Source : Agence de Réhabilitation et Rénovation Urbaine (ARRU)

L'intervention publique dans **le financement de l'habitat** a connu une organisation spécifique avec l'installation, en 1973, de la Caisse Nationale d'Epargne Logement (CNEL), transformée plus tard en Banque de l'Habitat (1989). A l'époque, le secteur bancaire privé était très faiblement développé. Il s'agissait de pallier cette insuffisance en développant une offre publique adaptée à la classe moyenne cherchant à se loger. Un fonds dédié au logement social, le FOPROLOS a accompagné la création de la SPROLS en 1977 pour faciliter les salariés modestes à remplir les conditions d'emprunt et à encadrer d'une certaine manière la production du logement social.

La libéralisation du secteur du logement s'est réellement enclenchée dans les années 90. La **promotion immobilière privée** s'est développée avec l'adaptation graduelle de la réglementation: loi de 1974, revue en 1977, reprise et renforcée en 1990 puis en 2009. Elle contribue aujourd'hui à environ 18% de la production de logements. Elle a bénéficié du développement de la politique de financement mise en oeuvre. C'est ainsi que les années 90 ont connu une poussée de la construction par le secteur privé (promotion structurée et auto-construction) au détriment du secteur public. Progressivement, l'initiative privée *-promoteurs privés et ménages-* a pris la relève et réalise désormais la plus grande part des constructions et en assume une bonne partie du financement. Sur le front du secteur financier, l'ouverture à la concurrence s'est amorcée à la fin des années 90 et s'est poursuivie progressivement au début des années 2000.

1.2. Résultats atteints

Cette politique interventionniste a eu des résultats remarquables sur le secteur de l'habitat. Ceci est perceptible à travers les indicateurs généraux caractérisant l'habitat et les conditions d'habitation.

En premier lieu, situation remarquable comparativement à la majorité des pays à un stade comparable de développement, la Tunisie ne recense aucun bidonville tel qu'ils existent au Maroc ou au Brésil. Les populations défavorisées ici se sont orientées vers les quartiers dits « populaires » qui sont certes des formes d'habitat spontané et irrégulier mais qui ont une structure urbaine organisée et où la sécurité foncière est relativement forte. Légitimés par l'intervention de l'ARRU, les propriétaires ont investi dans leur logement au gré de leurs ressources financières en vue de la constitution d'un patrimoine. Les logements y sont en général de condition acceptable. En fait, l'habitat rudimentaire a fortement diminué depuis les années 80 ne représentant que 0,4% en 2010 du parc de logements.

Table 2 : Structure des logement selon le type (%)

Année	1966	1975	1984	1989	1994	1999	2004
Logements modernes (villas, appartements, ...)	-	14,1	20,2	22,7	33,7	38,5	45,1
Logements traditionnels (maison arabe, borj, houch, ...)	56	62,2	71	72,4	63,8	60,3	54,1
Logements rudimentaires	44	23,7	8,8	4,9	2,7	1,2	0,8
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source : INS

L'action publique a permis d'accroître de façon remarquable l'accès de la population aux services de base et de satisfaire presque la totalité de la population, en particulier dans les villes. Le taux d'électrification est quasiment universel à l'échelle nationale (99,5% en 2012) tous milieux confondus (urbain et rural) alors qu'il n'était que de 21% au début de l'indépendance (1961). Pour l'eau potable, là aussi, l'effort d'équipement est remarquable. Le taux de desserte en milieu urbain est passé assez rapidement à 100% (en 1990), alors qu'il n'était que de 55% une vingtaine d'années auparavant (1968). En matière d'assainissement, le taux de desserte en milieu urbain a connu un bond remarquable : de 60% en 1994, il est passé à plus de 85% en 2012.

Autre effet visible et positif est l'implication du système bancaire dans le financement de l'habitat. En effet, la progression des encours de crédit au logement a été rapide: on comptait en 2013, 16.916 millions TND ou 25,6% de l'ensemble des créances recensées par la BCT (toutes activités confondues) contre 12,3% en 2004. Dans le même sens, le décloisonnement et la déréglementation du secteur bancaire² a permis à de nouveaux établissements, autres que la BH, d'intervenir massivement sur le marché de l'habitat.

1.3. Essoufflement de la politique du logement

Pourtant, dès les années 90, les politiques publiques menées dans le secteur ont commencé à s'essouffler et leurs limites sont déjà perceptibles à travers des insuffisances majeures. La politique interventionniste de l'Etat dans l'appareil productif qui reposait essentiellement sur un accès à très bas prix au foncier public n'a pas su se renouveler dans un contexte de raréfaction de ce foncier, mettant à mal l'équilibre financier des opérateurs publics qui ont favorisé la diversification de leur activité vers des opérations à plus forte rentabilité. Bien plus, en poursuivant un modèle d'habitat conçu dans les années 80 où l'urbanisation n'en était encore qu'à ses prémices et où dans un contexte où le foncier était perçu comme inépuisable, le Tunisien privilégiait l'habitat individuel sur des terrains de grande surface (200 m² et plus), ces opérateurs et en particulier l'AFH ont écarté de fait la population la plus défavorisée. La libéralisation du secteur s'est faite à petit pas et la profession qui peine à développer une offre sociale rentable s'est orientée essentiellement vers la demande des catégories sociales les plus élevées. La population la plus défavorisée a ainsi continué à se reporter sur le lotissement clandestin, à un coût économique élevé pour la société tunisienne.

L'offre de logements sociaux s'est drastiquement réduite depuis une vingtaine d'années. Au total, le FOPROLOS a accordé un peu plus de 700 prêts immobiliers par an pour le logement social sur la période 2009-2013 (avec un pic à près de 1300 prêts en 2010). L'offre qui était pratiquement le produit des opérateurs publics (SNIT, SPROLS...) s'est fortement réduite et même effondrée au cours de la dernière décennie. La SPROLS qui a construit quelques 150 logements par an sur les 5 dernières années n'a engagé aucun logement social. La production de la SNIT qui s'élevait à seulement 2000 logements par an dans les années 2000 ne comptant qu'un tiers de logements sociaux. Cette

² En vertu de la loi n° 2001-65 relative aux établissements de crédit

diminution de la production publique de logements sociaux ne s'est pas accompagnée par un relais de la promotion immobilière privée, qui est restée elle aussi pratiquement insignifiante contribuant à hauteur d'environ 400 logements par an sur les 5 dernières années.

De même, l'offre de parcelles assainies pour l'auto-construction par l'AFH a progressivement reculé. L'AFH représente moins de 5% aujourd'hui des lotissements approuvés avec seulement 35ha par an entre 2010 et 2012, équivalent à un peu plus de 1000 logements. D'autres filières publiques se sont développées, notamment avec l'intervention des communes. Mais ce sont surtout les lotisseurs privés occasionnels qui occupent la place la plus importante avec 60% des lotissements approuvés. Au total, toutes filières confondues, les lotissements approuvés permettaient la construction de 26.000 unités d'habitation alors que le parc de logements progressait de plus de 80.000 unités par an. L'écart est couvert d'une part par la pratique du morcellement, qui permet de contourner les procédures contraignantes du lotissement mais qui contribue à de nombreux dysfonctionnements urbains, et d'autre part par le recours au lotissement clandestin qui est déconnecté de la planification urbaine.

Table 3 : Surfaces des Lotissement approuvées par les différents opérateurs entre 2007 et 2013

Année	Lotisseurs occasionnels		Lotisseurs professionnels		Lotisseurs publics		Surface totale (HA)
	Surface (Ha)	%	Surface (Ha)	%	Surface (Ha)	%	
2007	765	72%	83	8%	215	20%	1062
2008	556	57%	86	9%	331	34%	974
2009	609	70%	104	12%	163	19%	876
2010	481	56%	140	16%	233	27%	854
2011	526	71%	112	15%	101	14%	739
2012	378	60%	121,5	19%	133	21%	633
2013	251	65%	46	12%	88	23%	385

Source : dépouillement des statistiques relatives aux lotissements, Direction de l'urbanisme, MEH.

L'échec de cette politique préventive a été amorti par le maintien d'une politique curative intense avec un impact budgétaire important et un effet contreproductif induit par la légitimation de l'urbanisation informelle. Les sept(7) programmes menés sur les 35 dernières années ont cumulé une moyenne de 32 million DNT par an, principalement financés par les banques de développement et presque entièrement subventionnés. Ce budget de l'Etat dédié à la politique de réhabilitation des quartiers populaires équivaut à près de la moitié du chiffre d'affaires de l'AFH qui ne bénéficie d'aucune subvention.

Table 4 : Les programmes de réhabilitation passés et prévisionnels

Programmes	Période	Nb de quartiers	Population	Coûts en MDT
Projets de Développement Urbain (PDU)	1980-1996	40	275 000	84
Programmes Nationaux de Réhabilitation des Quartiers populaires (PNRQP)	1992-2007	719	1580 000	209
Programme de développement urbain intégré (PDUI)	1992-2007	32	224590	25

Programme de Requalification des quartiers Populaires	2007-2011	227	600 000	100
Programme de Promotion des Quartiers Populaires dans les Grandes Villes (PPQPGV)	2007-2009	26	166 000	115
PPQPGV –Programme additionnel	2010-2012	56	201 750	150
PRIQH	2012-2016	119 (73+46)	685 000	435

1.4. Carence des ajustements correctifs à la politique du logement

A intervalles de temps régulier, la politique du logement a fait l'objet de nouvelles stratégies qui sont restées sans effet transformationnel sur l'ensemble du secteur. Pourtant, bien que quelques nouvelles orientations concrètes aient été mises en œuvre, par exemple en matière de financement de l'habitat, les mesures prises pour faire face aux dysfonctionnements sont restées superficielles et inefficaces. Une nouvelles stratégie a été présentée en 1998, suivie d'une Commission Nationale. Chaque fois, le même constat sur le développement du secteur informel et l'insuffisance de la production foncière a été fait. Quelques propositions concrètes majeures qui étaient sensées répondre à ces enjeux n'ont jamais été mises en œuvre, faute avant tout de portage plus que de contrainte financière. D'abord, au niveau structurel, les grandes faiblesses et carences n'ont fait que s'accroître, faute de remède, et ce d'autant que les éléments de politique sont pour l'essentiel anciens (les textes et réformes de base datent de plus de 20 ans à l'instar du CATU, de même que le dispositif de financement...). Ensuite, les transformations radicales que le paysage politique et social tunisien vit depuis bientôt quatre ans justifient la pertinence d'une démarche nouvelle qui se fonde sur le besoin de remédier aux problèmes structurels et également aux difficultés nouvelles conférant le caractère d'urgence aux réformes du secteur. En effet, l'exacerbation des dysfonctionnements intervenue au cours des dernières années et notamment le déficit grandissant des ressources publiques (Etat, Collectivités Locales) incitent à engager une nouvelle politique.

On comprend bien que si depuis les 20 dernières années les principaux enjeux sont restés les mêmes tout en s'accroissant, et que d'autres enjeux tout aussi importants sont venus s'y ajouter, il est grand temps que le gouvernement Tunisien prenne ses responsabilités et engage les réformes nécessaires pour la redéfinition d'une politique efficace en faveur d'un accès au logement décent pour tous et d'une politique durable sur le long terme. L'urgence d'agir sur la politique du logement pour offrir un logement aux populations les plus défavorisées qui a été révélée par les événements du printemps des jasmins doit constituer la priorité, mais elle ne doit pas occulter les enjeux plus permanents que sont le développement urbain intégré, la maîtrise de l'étalement urbain, et la durabilité du parc de logements. Le moment est donc bien venu pour une réévaluation des politiques et la proposition des réformes susceptibles de redonner un élan au secteur.

2. DIAGNOSTIC ET RESULTATS DE LA POLITIQUE EN VIGUEUR

Au sortir d'une politique élaborée sur les 35 dernières années, les résultats généraux du secteur sont en effet positifs, mais le constat des tendances actuelles montre une situation bien moins florissante qu'elle ne l'était 2 décennies auparavant. L'analyse des facteurs de production de base montrent que le secteur est confronté à des enjeux de taille qui altèrent son fonctionnement et affectent ses résultats. Dans ce qui suit, ces enjeux sont présentés à travers les trois thèmes suivants : (i) les facteurs de production (offre) de l'habitat : foncier, coûts de production et appareil de production (entreprises, tâcheronnage, promoteurs); (ii) les facteurs inhérents à la demande: taille et nature du marché qui fait appel à la solvabilité; (iii) les concours de l'Etat et notamment dans

la satisfaction des besoins du segment social: efficience de ce concours (outil d'intervention, institutions publiques), financement de la construction.

2.1. Contribution macroéconomique du logement

Le secteur de l'habitat occupe une place relativement importante dans le tissu économique tunisien. Les politiques et programmes suivis ont permis au secteur de contribuer à la création de la valeur et de l'emploi. Sur la période 2009-2012, la contribution du secteur de l'habitat et des activités qui lui sont liées dans le PIB est en moyenne annuelle de 6,6%. La part des investissements réalisés dans le secteur du logement par rapport à la FBCF totale est passée de 13% en 2008 à 17,8% en 2012 soit plus de 2,7 milliards DT.

Table 5 : Indicateurs macroéconomiques de l'investissement logement

A n n é e	19 97-2001	2002-06	2007	2008	2009	2010	20 11*	20 12**
FBCF Logement (M D)	4.692.1	7.099.4	1.694.5	1.692.7	1.905.8	2.033.6	2.207.3	2.758.0
FBCF Totale (M D)	33.473.7	44.157.5	11.490.5	13.060.4	14.278.2	15.502.4	14.065.9	15.458.5
PIB (M D)	136.167.2	194.740.5	49.857.5	55.257.3	58.677.2	63.054.8	64.555.4	70.490.8
Epargne Nationale (M D)	30.105.9	41.041.2	10.634.1	11.998.6	12.585.0	13.149.5	10.196.4	11.533.6
FBCF Logement/FBCF Totale (%)	14.0	16.1	14.7	13.0	13.4	13.1	15.7	17.8
FBCF Logement/PIB (%)	3.4	3.6	3.4	3.1	3.2	3.2	3.4	3.9
FBCF Logement/Epargne Nationale (%)	15.6	17.3	15.9	14.1	15.2	15.5	21.6	23.9

Source : INS, BCT, MCI

*) : Compte semi-définitif;
(**) : Compte provisoire

Le secteur de l'habitat exerce un effet d'entraînement sur les autres activités économiques. Il s'agit essentiellement d'un effet à l'amont (par l'achat). Les données de 2012 montrent que 11% de la consommation intermédiaire totale est destinée au secteur du bâtiment et génie civil (BGC). Cette proportion atteint près 73% pour les produits des matériaux de construction céramique et verre, 16% des produits mécaniques et électriques et près de 15% pour les autres services marchands, et d'autre part, que près de 70% de la production de la branche du BGC est redevable à l'utilisation de produits d'autres branches notamment les industries électriques, les MCCV et les industries diverses. L'effet d'entraînement à l'aval (par la vente) demeure très limité: sa production constitue une consommation intermédiaire pour les autres secteurs dans une limite de 0,1%. Toutefois, l'investissement dans les logements en plus de sa massive utilisation des intrants provenant d'autres secteurs, stimule une demande finale profitant à plusieurs autres activités économiques générée par les besoins d'équipement, ameublement, entretien et autres services propres à l'exploitation des logements.

La dimension sociale du secteur du logement est aussi appréhendée à travers la place et le rôle du secteur en termes de création d'emplois. Selon l'INS, le nombre d'emplois recensés en 2014 dans le secteur des BTP dépasse 456 000, cela représente 13,5% de l'emploi total (3,39 millions). Ce poids comporte, d'une part, des emplois dans les activités de génie civil et dans la construction de bâtiments non destinés à l'habitat, et d'autre part, ne tient pas compte des emplois dans les activités liées au secteur de l'habitat. Une analyse plus fine en utilisant des extrapolations des données du fichier du RNE, des enquêtes INS, ainsi que la proportion de l'emploi informel dans le secteur permettent d'aboutir à environ 650 000 créations d'emplois dans le secteur construction et les activités rattachées à l'habitat, soit près de 20% de l'emploi total³.

³ Hypothèses de calculs : Le Répertoire National des Entreprises (RNE) de 2012, qui ne recense que l'emploi formel salarié des entreprises privées, indique que le secteur "construction" occupe environ 70 000 personnes, soit 7% de l'emploi total recensé égal à environ un million. La présence de l'emploi informel au sein du secteur de l'habitat est plus prononcée que dans les autres secteurs.

2.2. Une « surproduction » qui cache un déséquilibre de l'offre et la demande

La croissance des ménages en Tunisie est estimée à 58 000 nouveaux ménages en 2014 avec une croissance annuelle de 2.2% sur la période 2004-2014.⁴ La dynamique territoriale pour autant n'est pas homogène. Le District de Tunis et le Centre Est – principaux centres économiques – enregistrent les croissances absolues les plus fortes avec respectivement 18 500 et 15 500 nouveaux ménages annuellement, soit 59% de la croissance nationale. C'est là aussi, sur ces deux régions, que l'on enregistre la croissance relative la plus forte avec 2,7% de croissance annuelle pour le Grand Tunis et 2,5% pour le Centre Est – toutes les autres régions se situant en dessous de la moyenne nationale. La croissance nationale est pourtant en ralentissement par rapport à la décennie précédente où elle était de 2.5%. Ce ralentissement s'observe sur l'ensemble du territoire, excepté la région Centre Ouest où la croissance est passée de 1,6% à 1,9% entre les 2 décennies. A noter cependant que dans ce constat qui semble traduire une évolution normale de la société tunisienne, il est difficile de discerner l'impact de l'afflux de réfugiés libyens immigrés (estimés à 400 000 personnes) en Tunisie à la suite de la crise qui frappe leur pays, réfugiés qui sont susceptibles de retourner chez eux.

Figure 1: Evolution des ménages par région (1994-2014)

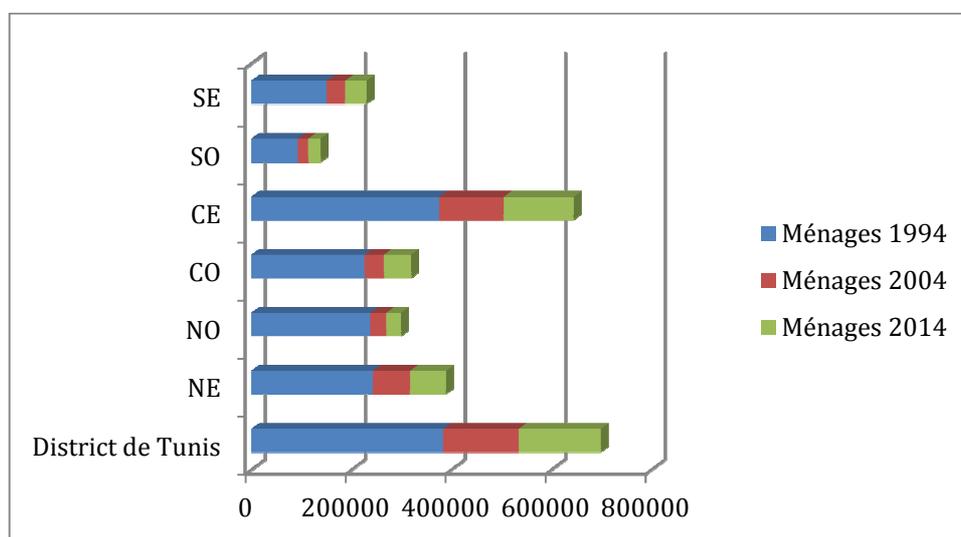
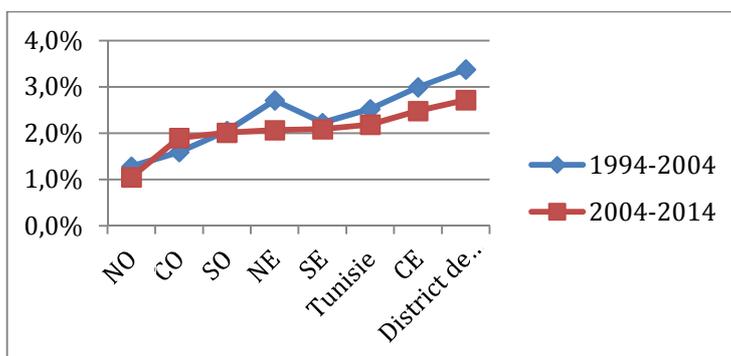


Figure 2: Evolution du taux de croissance du nombre de ménages selon la région en Tunisie



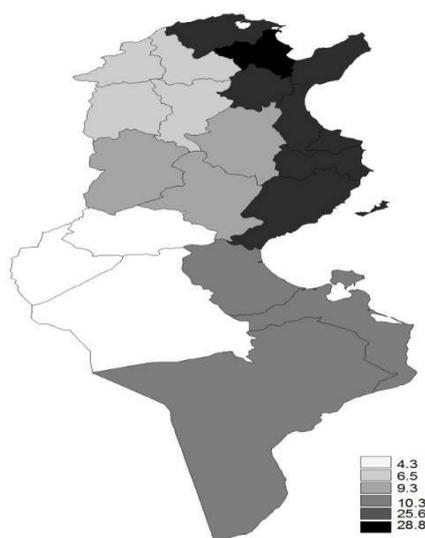
Le taux d'informalité a été estimé à 37% dans le secteur de la construction contre une moyenne de 21% pour les autres secteurs d'activité.

⁴ La croissance du nombre de ménages, au niveau national avec des variations locales, est due à la croissance démographique naturelle, aux mouvements migratoires internes au pays (principalement des zones rurales vers les villes) ou d'autres pays, tel que la Libye ou des pays d'Afrique Sub-Saharienne, ainsi qu'aux tendances de décohabitation (la taille du ménage passant de 5,47 en 1984 à 4,05 en 2014).

Cette évolution du nombre de ménages est peu représentative de la demande globale en logements. Ainsi, le parc de logements a augmenté de 89 000 unités entre 2013 et 2014 pour seulement 58 000 nouveaux ménages, soit un rapport de 1,53 logement par ménage additionnel. Là aussi, les disparités régionales sont fortes. On observe ainsi que la production sur d'autres créneaux que le logement principal est la plus forte dans les deux régions du Nord et du Sud Est (jusqu'à 1,89 logements par ménage additionnel dans le Nord Est). Dans le Grand Tunis, la production est de 1,39 logement par nouveau ménage. En prolongeant les tendances, on estime que la demande nationale en logements pourrait atteindre plus de 100 000 logements en 2020 pour 60 000 nouveaux ménages.

Figure 3 : Répartition selon les régions de la part (%) de la production additionnelle de logements 2004-2014

en mille log



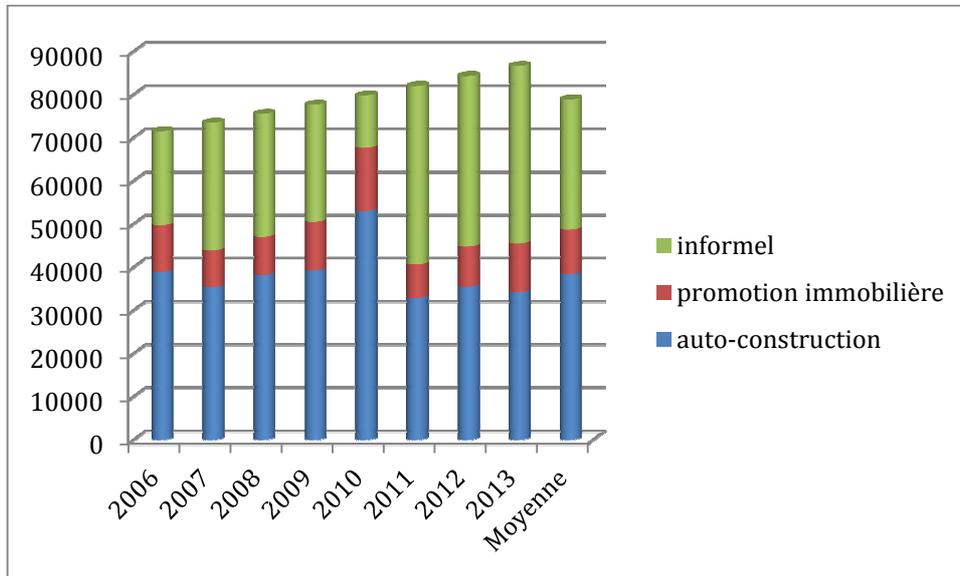
Source : élaboration de l'équipe à partir de données INS

Cette tendance à la « surproduction » s'accompagne d'une augmentation toujours plus marquée du parc de logements vacants. Il était estimé à 12% en 2004 pour passer en 2009 à près de 15% des logements et enfin à 17% en 2014. Pour 2014, ceci représente environ 560.000 logements. Le statut précis de ces logements vacants est mal connu mais on peut supposer l'existence de différentes situations : (i) les logements menaçant ruine ou inadéquats à l'habitation en raison de leur état de délabrement; (ii) les résidences secondaires; (iii) les logements constituant un placement financier « passif » que le propriétaire maintient délibérément vide ; (iv) les logements destinés à la location mais qui restent vacants, et (v) les logements en construction. La production pour placement financier peut avoir des effets positifs en dynamisant un secteur économique productif, mais dans un contexte de pénurie d'offre formelle, il contribue à faire grimper les prix (en particulier sur le marché foncier) et pourrait sous certaines conditions aboutir à une bulle financière.

Malgré ces tendances a priori positives, tout laisse à penser que cette « surproduction » cache en fait les insuffisances du marché et en particulier qu'une partie de la demande – celle de la population défavorisée – est mal servie par le marché formel et se porte sur le marché informel. Le marché formel avant 2011 ne couvrait que 68% de la production, tendance à la baisse d'ailleurs depuis 2011 sous l'effet d'un relâchement des autorités et d'une sorte de défiance accrue envers les institutions. Pour autant, on peut noter que le pic est atteint en 2010 avec plus de 67 000 logements autorisés, dépassant le nombre de nouveaux ménages. Pourtant les lotissements clandestins n'ont

cessé de se développer avant et après la Révolution, traduisant un déficit dans la production formelle dans certains segments de la demande, notamment pour les catégories sociales les plus défavorisées qui s'orientent vers le marché informel. Dans les quartiers populaires, on retrouve des populations d'une certaine précarité sociale. Ce sont par exemple des ménages venant de zones rurales à la recherche d'un emploi, des journaliers, ou des jeunes célibataires ou en couple.

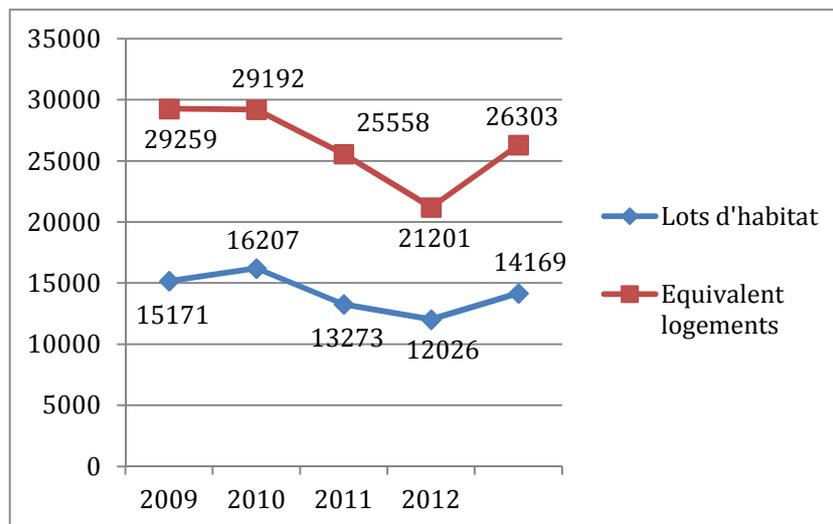
Figure 4: Evolution des autorisations différents modes de bâtir construction de logement



L'insuffisance de la production formelle de logement abordable est avant tout le résultat d'une insuffisance significative de la production de parcelles aménagées. L'auto-construction est le mode de production de logement le plus abordable. Il permet aux ménages de rationaliser au mieux les coûts en ajustant le niveau de confort, en contrôlant et économisant la main d'œuvre et en étalant les travaux de construction sur de longues périodes en fonction de leurs moyens. Pourtant, la production de parcelles en lotissement n'a été que de 16 200 parcelles au pic de production en 2010, dédiées principalement à l'habitat individuel.⁵ La filière formelle de production foncière est complétée par le morcellement, procédure légale mais qui est souvent réalisée avec un déficit d'équipement. Dans tous les cas, les parcelles produites sont majoritairement de grande taille, ce qui – dans les grandes agglomérations où les prix du foncier flambent – les rend inaccessibles à une majorité de la population.

Figure 5: Lotissements approuvés

⁵ L'habitat individuel est largement prépondérant en nombre de parcelles mais de façon moins significative en surface. Ainsi, l'AFH a produit 35ha de lotissement entre 2009 et 2013 dont 14ha sont dédiés à l'habitat collectif.



A cela s'ajoute une progression lente de la promotion immobilière, accompagnée d'un déclin de la production des opérateurs publics (SNIT et SPROLS), et un faible engagement de la profession dans le logement social. Après la chute du nombre de logements autorisés en 2011 liée aux effets de la transition (passage de 14700 logements autorisés en 2010 à 7800 en 2011), le nombre de logements produits par la promotion immobilière a atteint 11200 logements autorisés en 2013 (10400 pour la promotion privée et 800 pour le public), soit quasiment le même nombre enregistré en 2009. Mais sa contribution à la production globale de logements est restée stable aux environs de 13-14%, avec une hyper concentration sur Tunis, Sousse et Sfax, s'approchant alors des 30% de la production formelle. Pourtant, la production de logements sociaux ne représente que 2% de la production des promoteurs privés, pour 60 à 70% de logements de haut standing dans les grandes agglomérations. Dans les régions de l'intérieur, où la production est relativement faible, le moyen standing (« économique ») est dominant à 75% et le social totalement ignoré compte tenu de la compétition plus accentuée avec l'auto-construction.

A cela s'ajoute une dégradation rapide d'une part non négligeable du parc de logements anciens, principalement dans les centres villes. Les propriétaires en quête d'un habitat plus spacieux et de meilleur confort ont quitté ces logements pour des logements neufs et les ont mis en location à des ménages plus modestes. En l'absence d'entretien et maintenance réguliers, ces logements se sont dégradés et paupérisés. Les revenus de la location à une population pauvre sont alors insuffisants pour couvrir les frais de gestion. C'est un cercle vicieux infernal qu'il est difficile de rompre, le dernier stade étant l'abandon pour cause de sécurité ou d'insalubrité. Le renouvellement du parc – accéléré par ces tendances, mais difficile à quantifier puisqu'il n'apparaît pas dans les statistiques – s'ajoute à la demande nouvelle en logement.

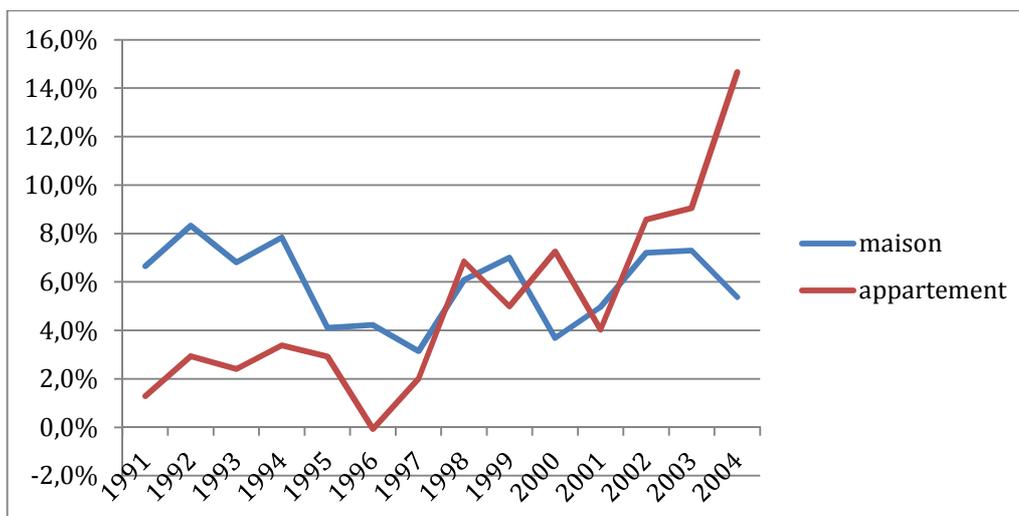
De toutes les façons, la production des promoteurs immobiliers, quelle que soit la région, est peu accessible aux déciles inférieurs. Même pour les logements sociaux les moins chers, les deux déciles inférieurs sont complètement écartés de fait du marché et les déciles 3 et 4 en ont une accessibilité limitée. Cette situation est particulièrement préoccupante dans la région du Grand Tunis, le Centre Est et la région de Sfax. Ainsi, une demande sociale a du mal à être servie du fait d'un problème de solvabilité. Au total, on peut avancer que les trois déciles inférieurs des ménages sont exclus de tout programme d'accès au logement. Ainsi, la question de la solvabilité exclut une frange de la population à bas revenu de l'accès à la propriété qui reste relativement onéreuse en dépit des aides et facilités publiques qui sont mises en œuvre.

2.3. Augmentation des coûts du logement et problèmes d'accessibilité des catégories sociales défavorisées

L'apparente surproduction de logements s'est accompagnée d'une hausse soutenue des prix de l'habitat qui exclut de plus en plus les ménages les plus précaires et qui pèse davantage sur la classe moyenne, dans un contexte économique difficile après la Révolution de 2011. Cette tendance encore plus aigue sur les grandes agglomérations urbaines où se concentre près de 60% de la demande en résidence principale pousse toujours davantage la demande à se reporter sur le marché informel qui offre des prix bien inférieurs au marché formel sous pression.

Ainsi on note que les prix des logements en promotion ont observé une croissance normale au début des années 2000 suivi d'une accélération à partir de la moitié des années 2000 comme le montre les chiffres de la SNIT. Une rétrospective de plusieurs opérations menées par la SNIT depuis le début des années 2000 dans le Grand Tunis montre que les prix pratiqués augmentent en moyenne annuellement de 5,1% pour l'habitat individuel et de 4,7% pour l'habitat collectif. Sur la période 1992-2002, le rythme était relativement moins élevé avec une hausse annuelle de 4,6% pour l'individuel social et de 3,5% pour le collectif.⁶ En Belgique, du début des années 90 jusqu'aux prémices de la crise financière (aux environ de 2004), ce chiffre était autour de 6% tant pour l'habitat individuel que pour l'habitat collectif, à la différence que la croissance était relativement stable sur les maisons alors que la tendance était sensiblement à la hausse pour les appartements. En fait, en Tunisie une hausse plus accélérée apparaît là aussi entre 2004/2005 et 2010 où la SNIT enregistre une croissance annuelle de 10,2 % pour l'habitat individuel et 6,7% pour l'habitat collectif.

Figure 6: Evolution de la croissance des prix de l'immobilier en Belgique

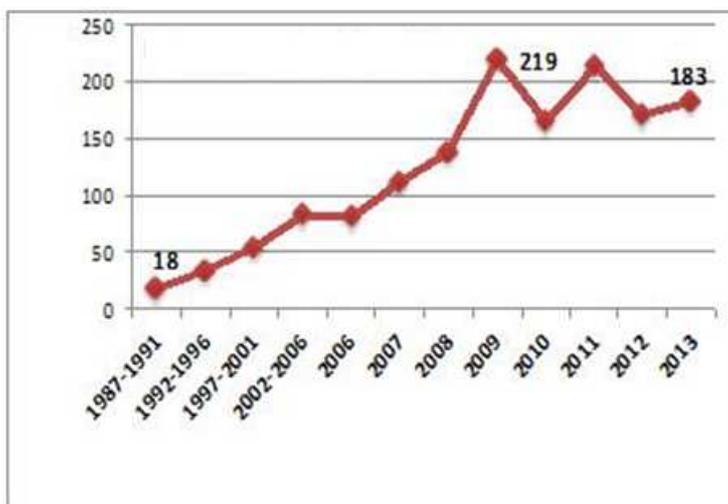


Le foncier aura été la composante la plus dynamique dans cette accélération des prix. Le prix moyen du m² vendu par l'AFH est ainsi passé de 18 dinars à la fin des années 90 à 183 dinars en 2013, enregistrant un taux de croissance annuel moyen de 12,3%. Compte tenu du caractère hétérogène du terrain à construire et sans données d'observatoire, il est difficile de dégager une valeur moyenne significative. Malgré tout, le croisement de données de plusieurs sources confirme les mêmes tendances. On constate que l'augmentation des prix du foncier a toujours été forte depuis le début des années 90 avec deux tendances notables. D'une part, c'est dans le Grand Tunis que l'augmentation est la plus sensible. On enregistrait entre 1992 et 2002 une augmentation entre 12 et 18%/an dans le Grand Tunis, 14%/an sur les opérations menées par la SNIT au Nord (Béja), 11% à Sousse et un taux nettement plus modéré à Sfax de 4%. D'autre part, l'impact de cette hausse est

⁶ Etude du coût des logements économiques et sociaux- MEHAT- FMC-BEAU – Décembre 2006

plus sensible sur l'habitat individuel puisque dans les opérations pré-citées, la composante foncière aura connu un accroissement annuel de 15,3% par an pour l'habitat individuel et 8,5% pour l'habitat collectif. L'incidence foncière dans les coûts est désormais passée à près de 20% dans l'habitat individuel et environ 8% dans le cas du collectif alors qu'elle était dix ans auparavant dans la l'intervalle de 5 à 7% selon le type d'habitat que l'on considère.

Figure 7: Prix de vente des terrains produits par l'AFH



Pour ce qui est des autres composantes de coûts, on observe une évolution relativement modérée et donc moins marquée que celle du foncier. Sur la même période d'analyse (2002- 2013), les coûts de construction ont connu une augmentation limitée à 4%/an environ ; mais, une accentuation de la hausse est perceptible au cours des 4 dernières années, où le rythme moyen d'augmentation s'est élevé à 7,7%/an soit 2 à 3 points de plus que sur la période précédente. Ceci est corroboré par l'augmentation du coût moyen de mise en œuvre du m2 bâti lequel est passé de 95 à 145 DNT en 4 ans dans le Grand Tunis, soit une augmentation de 15% annuellement.

Table 6 : Evolution des couts de logement – Habitat individuel SNIT

Année	2002	2005	2010	2011	2012	2013	Taux moyen d'évolution annuelle (%)	Structure des prix	
								2002	2013
<i>Rubrique</i>									
Terrain et frais y relatifs	45,6	57,2	116,4	283,1	284,8	217,6	15,3%	7,1%	19,6%
Etudes ,surveillance et divers	13,7	7,0	17,6	24,5	21,1	26,7	6,2%	2,1%	2,4%
Construction	382,8	386,6	608,1	615,7	569,7	600,0	4,2%	59,3%	54,0%
Viabilisation	155,1	126,5	189,8	153,1	272,8	172,5	1,0%	24,0%	15,5%
Frais financiers	48,2	36,7	67,2	70,9	87,7	93,6	6,2%	7,5%	8,4%
Coût Direct	645,4	614,0	997,1	1 147,4	1 236,1	1 110,3	5,1%	100,0%	100,0%

Prix moyens obtenus à partir d'opérations dans le Grand Tunis: Ess ijoumi- Tunis Sidi Hass ine- Tunis
Mnamia- ben Fouchana, Raoued
Arous

Table 7: Evolution des couts de logement – Habitat collectif SNIT

Année	2001	2002	2004	2009	2010	2012	2013	Taux moyen d'évolution annuelle (%)	Structure des prix	
									2002	2013
Rubrique										
Terrain et frais y relatifs	23.4	29.7	67.9	26.8	25.4	60.9	62.0	8.5%	5.2%	7.9%
Etudes, surveillance et divers	4.9	6.3	12.3	12.5	10.9	7.3	7.2	3.2%	1.1%	0.9%
Construction	339.5	374.4	308.7	441.4	480.0	519.6	551.9	4.1%	75.3%	70.2%
Viabilisation	35.9	58.0	60.6	139.4	146.9	115.1	108.8	9.7%	8.0%	13.8%
Frais financiers	47.3	30.3	39.3	55.5	64.8	60.3	56.6	1.5%	10.5%	7.2%
Coût Direct	451.0	498.7	488.7	675.6	707.9	763.1	786.4	4.7%	100.0%	100.0%

Prix moyens obtenus à partir d'opérations dans le Gand Tunis:

El Mourouj: Ben Arous	A vicenne: Tunis
Borj Louzir: Ariana	Raoued

Ce qui précède souligne la tendance résolument défavorable de l'accès des catégories de revenus faibles au logement. La hausse des prix du logement qui a particulièrement souffert de la hausse du coût du foncier, a été plus forte que l'amélioration du revenu. Et alors que les prix de l'immobilier, et surtout du foncier, continuent à augmenter, le revenu national brut par habitat se stabilise relativement, passant de 244 DNT en 2004 à 342 DNT en 2009 et à seulement 346 DNT en 2012. Les revenus des ménages les plus démunis (i.e. les deux – voire- les trois déciles inférieurs) sont de plus en plus exclus du système de financement pour l'accès au logement.

2.4. Financement de l'Habitat

Jusqu'au début des années 2000, la Banque de l'Habitat (BH), issue de la transformation en 1989 de la Caisse nationale d'épargne logement (CNEL) en banque universelle, a été un acteur unique sur le marché du financement de l'habitat. Le décloisonnement et la déréglementation du secteur bancaire⁷ ont permis aux autres banques d'intervenir sur ce marché. En 2013, l'encours des crédits consentis par le système financier sur le secteur de l'habitat⁸, comprenant les crédits long terme aux particuliers et les crédits promoteurs, a atteint 10,3 milliards de dinars, sur un total de 66,1 milliards de dinars, représentant 15,7% du total des créances recensées par la BCT, contre 12,3% en 2004⁹ soit une progression annuelle moyenne de 13,5%. Les crédits aux seuls particuliers seraient doublés (13,6 milliards de dinars au total) si l'on y intégrait les crédits à moyen terme non hypothécaires destinés à l'aménagement de logement, qui ont connu une progression extrêmement forte – portant la croissance annuelle du total à 23% en moyenne. Toutefois, une large part de ces prêts ont, en fait, servi à masquer une partie du crédit à la consommation que la BCT a tenu à freiner en le renchérissant¹⁰. En conséquence, la Banque Centrale a sorti ces prêts du financement immobilier pour les agréger au crédit à la consommation à partir de 2011. Il est probable toutefois que certains de ces crédits soient réellement destinés au logement, mais dans une proportion inconnue. En pourcentage du PIB, le stock de l'encours des seuls crédits hypothécaires à long terme à l'habitat atteint 9.2% en 2013. ce qui situe la Tunisie à un niveau intermédiaire dans la région Afrique du Nord /Moyen Orient. Le degré de développement apparaît également intermédiaire par rapport à des économies émergentes d'autres régions, proche par exemple de l'Inde ou du Mexique, mais loin derrière le Chili, la Malaisie ou l'Afrique du Sud (20% à 30%).

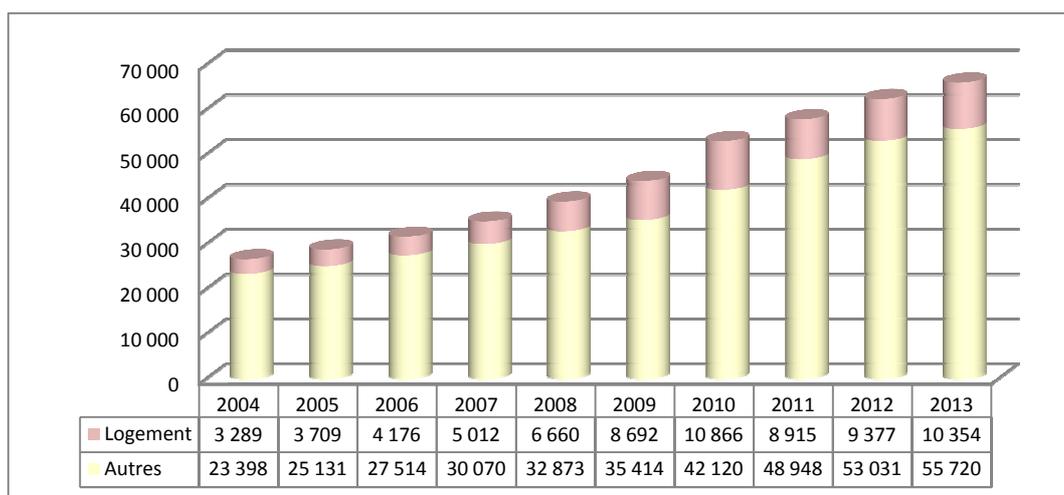
⁷ En vertu de la loi n° 2001-65 relative aux établissements de crédit

⁸ Crédits aux professionnels (Promotion immobilière) et crédits aux particuliers (Logement)

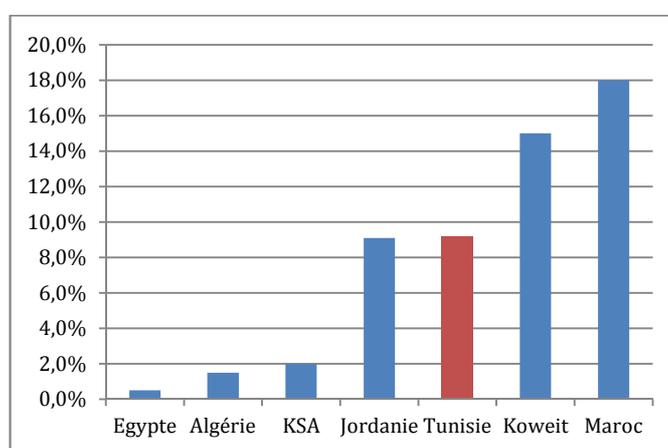
⁹ La baisse enregistrée en 2011 de l'encours des crédits consentis au secteur de l'habitat est due au reclassement des crédits d'aménagement en crédits à la consommation, et ce en application de la circulaire aux établissements de crédit n° 2012-17 du 4 octobre 2012 visant la rationalisation des crédits à la consommation

¹⁰ Exigence de réserves obligatoires très élevées de 50% de l'accroissement des crédits initialement (octobre 2012), ramené à 30% en 2013

Graphique 1 : Evolution de l'encours du crédit consentis au secteur de l'habitat (en milliards de dinars)



Graphique 2 : Crédits immobiliers résidentiels en % du PIB¹¹



L'inclusion financière, dont dépend le degré d'usage du crédit, est relativement large en Tunisie. Le pourcentage d'adultes¹² ayant un compte bancaire était de 32% en 2011, contre une moyenne régionale de 18% (Égypte : 9,7%, Maroc : 39%). En 2012, l'endettement global des particuliers auprès des banques a concerné plus de 1,136 millions particuliers, enregistrant un accroissement de 5% par rapport à 2011. Cet endettement est de 14,614 milliards de dinars contre 12,560 milliards de dinars une année auparavant, soit une progression de 16,4% contre 17,3% en 2011. Les crédits à l'habitat représentent 43,2% de l'encours des crédits aux particuliers (contre 48,7% une année auparavant), mais le ratio s'élève à 84% en y incluant les crédits à moyen terme à l'aménagement de logement.

Le marché du crédit à l'habitat est assez concurrentiel, malgré les avantages dont bénéficie le prêteur spécialisé semi-public, la Banque de l'Habitat (BH) mais on notera une relative concentration de l'offre. Avec 21% de part de marché en 2012, la BH occupait le premier rang en termes d'engagements sur le secteur de l'habitat, mais continue de céder du terrain face à ses concurrents, particulièrement AMEN BANK désormais leader sur le segment de la promotion immobilière (28%). La BIAT occupe la troisième place (15%). Ensemble, ces trois banques représentent plus de 50% des engagements sur le segment de la promotion immobilière et près de 60% sur le segment des crédits acquéreurs. Les marges d'intermédiations sont modérées – entre 2% à 3% au-dessus de la

¹¹ Source : Banque Mondiale

¹² Personnes de plus de 15 ans. Source : FINDEX

rémunération de l'épargne bancaire- une situation à laquelle la réglementation stricte de l'usure contribue¹³.

Une des caractéristiques du système tunisien est le large recours à l'épargne-logement, dont l'importance globale est cependant en baisse. La plupart des banques proposent ce type de contrat, qui permet au terme de 1 à 6 ans d'accéder à un prêt-logement d'un montant pouvant atteindre 5 fois l'épargne constituée (avec ou sans plafond) sur 15 ans généralement. Fin 2013, les dépôts d'épargne-logement ont atteint 1,259 milliards de dinars, soit 9,8% de l'ensemble des dépôts d'épargne auprès des banques, contre 16,6% en 2004¹⁴. Cette tendance baissière est imputable à la réduction de la place de la BH dans le marché et à la diversification de produits offerts par les banques pour accéder à un logement.

Les produits couvrent une gamme variée de besoins, mais selon des formes peu diversifiées, à l'exception de la BH. Les prêts peuvent financer un large éventail d'opérations depuis l'achat de terrain jusqu'à l'acquisition de logements existants et leur rénovation. En revanche, leurs modalités sont très standardisées, BH exceptée: les financements à taux variables, variant en majorité de TMM+2,75% à TMM+3,5%¹⁵, sont largement prédominants, et la durée des prêts est typiquement – entre 10 et 15 ans. Ces modalités sont liées à l'insuffisance des instruments d'adossement ou de couverture. Une réglementation de la BCT prise en 2007 avec le souci de prémunir les emprunteurs contre le risque de taux d'intérêt exige que les prêts d'une durée supérieure à 15 ans soient à taux fixe. En pratique, cette réglementation a plutôt eu pour conséquence d'accentuer la tendance à limiter les durées de remboursement. Récemment, une diversification des produits s'est amorcée dans deux directions: la finance islamique (actuellement offerte par deux banques), et la micro-finance, deux segments porteurs mais de dimension encore réduite (croissance rapide néanmoins pour le micro crédit, qui avait bénéficié à près de 30 000 ménages fin 2012).

La BH offre un éventail de produits plus large grâce à son statut particulier. Son produit-phare, qu'elle est seule à offrir, est l'épargne-logement instituée en 1973 dont les intérêts sont défiscalisés et qui bénéficie d'un appui de l'Etat en cas d'un déséquilibre éventuel en trésorerie du système¹⁶. Suivant l'épargne accumulée, les prêts s'étagent entre 9000 et 80 000 dinars. C'est aussi le seul établissement distribuant des prêts sur financement FOPROLOS (voir ci-dessous). La BH a développé des prêts « libres d'épargne-logement », des prêts complémentaires aux formules d'épargne-logement et des « crédits directs ». Ces différentes formules peuvent être consenties sur des durées supérieures à 15 ans, ce qui implique de les assortir de taux fixes (6.5% à 8%) selon la réglementation BCT. La BH est ainsi la seule banque à proposer ces conditions de taux et de durée, malgré l'absence de ressources similaires pour les adosser. Le risque correspondant à ces positions ouvertes ne pourrait pas être assumé par une institution privée, et est implicitement pris en charge par l'Etat.

Malgré une augmentation sensible des impayés depuis 2010, les prêts pour le logement des particuliers continuent de présenter un risque modéré. Les prêts hypothécaires en impayé représentaient environ 3% des encours totaux fin 2013, et 4,3% avec les créances en contentieux. Malgré leur progression de 33% par an depuis 2010, ce taux dépasse néanmoins celui de l'ensemble des créances sur les particuliers en situation d'impayé ou en contentieux (3%). Les crédits à moyen terme non hypothécaires, qui représentent 40% des crédits aux particuliers, connaissent un taux d'impayé (hors contentieux) très faible - et à vrai dire surprenant – de 0.4%, qui contribue à faire baisser ce dernier indicateur global.

¹³ Les taux pratiqués ne peuvent pas dépasser de plus de 20% les taux moyens du trimestre précédent. Une étude d'impact d'un éventuel aménagement de cette réglementation a été récemment effectuée par la banque Mondiale

¹⁴ Banque centrale de Tunisie "Statistiques financières" n°186, Avril 2014

¹⁵ Le Taux Moyen Mensuel du Marché Monétaire est de 4.75% fin 2014

¹⁶ En vertu d'une convention de 1989

Maillon essentiel du processus de développement de l'habitat, les crédits de préfinancement sont consentis par la BH aux promoteurs immobiliers agréés pour la réalisation de projets immobiliers, sur la durée prévisionnelle de leur réalisation, à concurrence de 80% du coût pour les programmes de construction de logements sociaux et 70% pour les autres projets (économique ou standing). Les taux d'intérêt varient de TMM+2% à TMM+3,5% selon la nature du projet (social, économique ou standing). Leur remboursement est assuré par les financements accordés aux futurs acquéreurs. Le risque de crédit sur les promoteurs est élevé et a continué de croître avec un taux d'arriéré, créances en contentieux comprises, de 15% fin 2013.

Une partie de la population demeure toutefois exclue du crédit à l'habitat pour des raisons de solvabilité. Les résultats de l'Enquête Nationale sur le Budget, la Consommation et le Niveau de vie des ménages de 2010 montrent que seulement 4,1% des ménages ont contracté un crédit logement. Le taux d'utilisation du crédit varie sensiblement selon les régions : de 1,7% au Sud-est à 6,4% au Centre-est par exemple, et surtout augmente avec l'amélioration des conditions des revenus. Il est de 0,5% pour le décile le plus pauvre et de 9,6% pour le décile le plus riche, ce qui illustre les limites du crédit pour l'accession à la propriété compte tenu des contraintes de solvabilité.

Par ailleurs, les financements bancaires eux-mêmes ne contribuent pas à l'élargissement de la demande solvable. Cette situation n'est pas tant due au niveau des taux d'intérêt, certes variables, mais inférieurs aux conditions les plus fréquemment rencontrées dans la région, qu'à la durée assez courte des prêts, qui implique des charges de remboursement élevées. Cette caractéristique a une double origine : en premier lieu la situation de liquidité assez serrée du système bancaire en général, lisible à travers un rapport entre crédits à la clientèle et dépôts élevé, de l'ordre de 115% globalement, un déséquilibre particulièrement marqué pour les deux principaux prêteurs immobiliers (Amen Bank et BH) ; en second lieu, une règlementation de la BCT adoptée en 2007 concernant les équilibres actif/passif, et imposant que les crédits aux particuliers d'une durée supérieure à 15 ans soient à taux fixe. En l'absence de sources de refinancement ou d'instruments de couverture, aucune banque, sauf la BH adossée à l'Etat, ne propose de prêts à l'habitat supérieurs à 15 ans. En pratique, la durée des prêts est typiquement même plus courte en raison de la prudence des banques face à la liquidité.

Le deuxième grand facteur d'exclusion du financement bancaire est l'informalité ou l'irrégularité des revenus. Les banques prêtent essentiellement aux salariés d'entreprises formelles ou de l'administration. Or la population active définie comme informelle – travailleurs indépendants et salariés de micro-entreprises- représentent une part importante et en croissance de la population : on peut l'estimer à un tiers des emplois dans le secteur privé non agricole. 430 000 ménages pourraient appartenir à cette catégorie. Une partie d'entre eux ont un revenu leur permettant d'épargner et donc d'emprunter : l'étude de base estime le revenu moyen dans ce segment à 2,5 fois le SMIG, soit 750 dinars par mois environ en 2014.

Les aides publiques ont un faible impact. Le principal mécanisme est le Fonds de Promotion du Logement pour les Salariés (FOPROLOS), alimenté par une contribution de 1% des salaires. Le fonds consent, par le truchement de la BH, des prêts hypothécaires aux salariés gagnant entre 1,5 et 4,5 fois le SMIG (de 450 à 1350 dinars par mois environ en 2014) à des conditions sensiblement inférieures au marché: 25 ans, dont un différé d'amortissement de 1 à 3 ans, taux fixes allant de 2,5% à 5,75% selon la tranche de revenu et de prix. Il existe 3 tranches définies par des limites supérieures de prix (de 45.000 à 77.500TD), de surfaces et de revenus. Malgré ces conditions très inférieures au marché, l'activité du Fonds est de plus en plus limitée: en moyenne annuelle, 725 logements ont été financés au cours des cinq dernières années (2009-2013) pour un financement global de 90 millions de dinars environ¹⁷, selon la répartition en Table 8. Fin 2013, l'encours des

¹⁷ MEF & Sayah- - Projet régional sur le logement abordable et le financement de l'habitat en Tunisie – MEATDD, Septembre 2014,

crédits FOPROLOS était de 282 millions dinars, soit 4% des crédits à long terme au logement. Il finance en moyenne 6% des constructions autorisées. La baisse d'activité a été surtout marquée dans le compartiment I, le plus social. La qualité du portefeuille est médiocre : le taux de recouvrement est globalement de 25%, si l'on inclut un portefeuille ancien de créances irrécupérables, et d'environ 70% sur les prêts plus récents selon la BH.

Table 8 : Nombre de logements financés par le FOPROLOS¹⁸

	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne annuelle
FOPROLOS 1	252	724	267	8	152	280
FOPROLOS 2	428	456	481	242	208	363
FOPROLOS 3	40	58	215	33	64	82
Total	720	1298	963	283	424	725

Source : MEHDD, Direction générale de l'Habitat, mai 2014

La dimension de ce système d'aide est doublement réduite tant au niveau de la ressource que de son emploi. La montant des contributions théoriques devraient être de l'ordre de 270 millions DT- 1% de la masse salariale en 2013, mais le FOPROLOS n'en a reçu qu'à peine 60% (157 millions DT l'an dernier), notamment en raison du nombre d'exonérations accordées (entreprises exportatrices, entreprises de construction, PME, entreprises du secteur de l'éducation, etc.). D'autre part, le taux d'utilisation est très faible : 18 millions par an en moyenne de 2009 à 2013, soit 14% des contributions perçues et 8 % de la ressource totale y compris les amortissements des prêts en cours. Cette sous-utilisation a résulté à l'accumulation d'excédents, estimés à 446 millions de dinars fin 2013, qui ont été alloués à d'autres dispositifs par l'Etat (FNAH, Programme Spécifique pour le Logement Social)¹⁹.

¹⁸ A noter une divergence avec les statistiques du Ministère de l'Economie et de Finances, selon lesquelles le nombre total de logements financés en 5 ans serait de 2552 unités, soit 510 par an en moyenne

¹⁹ Rapport préparatoire « Financement » Zyad Sayah

Table 9 : Ressource-emplois FOPROLOS – 2009 – 2013 (en Millions de DT)

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Ressources</i>	127.1	133.5	93.2	124.3	156.5
Contribution sur les salaires	97.1	99.6	61.9	81.3	124.7
Revolving	30	33.9	31.3	43	31.8
<i>Emplois</i>	17.2	23.9	58.3	79.7	9.3
Financement de l'accession à la propriété (BH)	17.2	23.9	18.3	19.7	9.3
Préfinancement de la construction de logements					
<i>Prélèvement au profit d'autres programmes</i>					
FNAH			20	60	
FNS			20		
Excédent	109.9	109.6	34.9	44.6	147.2
Excédent cumulé	109.9	219.5	254.4	299	446.2

LE FOPROLOS est complété par d'autres fonds. Le FOPROLOS est complété par des subventions du Fonds national de Solidarité qui financent l'apport personnel dans le cadre du FOPROLOS I. Cette activité reste marginale : moins de 2000 bénéficiaires cumulés jusqu'à fin 2013 pour 6 millions de dinars. Par ailleurs, depuis 2004, le Fonds national de l'Habitat (FNAH), également géré par la BH, accorde ces crédits pour l'amélioration de l'habitat existant (particuliers - voir conditions table x ci-dessous) et des opérations de rénovation urbaine (collectivités locales sous forme de crédit sans intérêt et remboursables sur 10 ans). Il est alimenté par une ponction sur la fiscalité locale et plus précisément sur la TIB. Son mode de calcul suit celui de cette taxe dont il représente environ le tiers. Les apports du FNAH sont relativement modestes. En effet, la TIB a subi une forte baisse entre 2010 (40 millions de dinars) et 2011 (21 millions de dinars) pour remonter à 30 millions de dinars en 2012. Cette reprise ainsi que l'affectation totale de la ponction sur la TIB au FNAH font que le niveau d'intervention annuelle du FNAH serait de l'ordre de 15 millions de dinars actuellement.

Table 10 : Conditions de financement du FNAH aux particuliers

Revenu mensuel du bénéficiaire	Montant du prêt accordé (dans la limite de 70% du coût des travaux)	Taux d'intérêt	Durée de remboursement
Inférieur à 1 SMIG	De 1000 TND à 2000 TND	Sans intérêt	5 ans
Variant entre 1 et 2 SMIG	De 2000 TND à 3000 TND	2%	5 ans
Variant entre 2 et 3 SMIG	De 3000 TND à 4000 TND	3,5%	5 ans
Supérieur à 3 SMIG et ne dépassant pas 5 fois ce salaire	5000 TND	5%	5 ans

3. CAUSES

Dans les sections précédentes, les politiques et programmes publics en matière d'habitat ont été exposés, ce qui a permis de souligner les insuffisances et les grandes faiblesses du secteur. La détérioration des conditions d'habitat et les difficultés croissantes d'accès à l'habitat sont des effets tangibles et de plus en plus perceptibles au cours des dernières années. Il convient d'en comprendre les causes afin de jeter les bases de ce qui pourrait être la nouvelle politique publique dans le secteur.

Si on devait classer ces causes, les questions suivantes reviennent de manière récurrente. (i) D'abord et c'est ce qui ressort de toutes les analyses thématiques, le foncier apparaît à la fois comme un facteur handicapant la production et l'accès à l'habitat et apparaît aussi comme un facteur dominant de l'étalement urbain et de ses conséquences fâcheuses sur la consommation des terres agricoles autour des villes. (ii) Ensuite, l'ensemble de la réglementation urbaine avec la diversité de ses outils a contraint le développement de la filière formelle par sa rigidité et son décalage avec les

situations réelles ; et sans qu'en contrepartie, on ait pu récolter les bienfaits de ces outils en termes de qualité et d'organisation urbaines. (iii) La capacité de l'Etat et des institutions publiques à peser favorablement dans le développement du secteur tant au niveau de la disponibilité du foncier public de la production de logements a fortement décliné dans les 30 dernières années, tout comme le rôle de l'Etat et des communes dans la gestion urbaine (urbanisme, contrôle...). (iv) De même, l'Etat a minimisé l'enjeu de réhabilitation de l'habitat ancien et de régénération urbaine des centres historiques qui se sont paupérisés et dégradés alourdissant la demande en logements nouveaux. (v) On ne saurait enfin omettre la question des ressources, en particulier l'insuffisante contribution du système bancaire et la faible efficacité des aides publiques au financement du logement à améliorer la « solvabilité » des ménages pour accéder à des logements et une plus grande exclusion des couches les plus démunies, et l'incapacité du système public (Etat, Collectivités Locales) à lever des ressources pour l'urbanisation, ce qui favorise les comportements spéculatifs et laisse libre cours à une offre privée concentrée sur les réalisations « haut de gamme ».

3.1. Politique foncière

La question foncière a été identifiée comme la cause première des dysfonctionnements du marché du logement. Les insuffisances du marché foncier, notée dans la section précédente, sont un frein (1) à la production de logements par les promoteurs, qui ne peuvent pas toujours s'aligner sur les prix qui s'envolent (en compétition avec les particuliers qui achètent dans des lotissements informels), et qui ont besoin de terrains dotés d'un titre foncier enregistré ; (2) à l'accès des ménages aux produits de financement bancaire qui sont accordés sous condition de présentation des autorisations d'urbanisme et souvent d'un titre foncier enregistré ; (3) à l'accessibilité financière des ménages au logement dont la charge foncière s'envole sous l'effet de la pénurie et des surcoûts portés par certaines opérations qui sont forcées de prendre à leur seule charge des infrastructures et équipements hors site ; (4) au développement d'une offre de logement social qu'il est difficile à réaliser aux prix administrés du FOPROLOS étant donné la charge foncière du marché libre et l'absence d'une politique foncière favorable au logement social ; (5) au fonctionnement de la SNIT et de la SPROLS qui a un accès limité au foncier public qui se raréfie ; (6) au fonctionnement de l'AFH qui peine à maîtriser le foncier de ses opérations face à la raréfaction du foncier public et de l'inefficacité des instruments fonciers ; et (7) à un développement urbain intégré qui est compensé par une politique de rattrapage coûteuse.

La pénurie et les prix excessifs, les 2 étant liés, sont les 2 aspects-clés à corriger. Parler de pénurie foncière est en fait une fausse vérité. La pénurie ne touche en fait que le marché formel – que ce soit les lotissements ou le morcellement - qui se trouve en compétition avec celui de la filière clandestine qui elle abonde. Cette pénurie est en fait le résultat d'un laisser faire nécessaire de par la faillite de l'Etat à mettre en œuvre une politique qui permettrait une production foncière qui répondrait à la demande, aussi bien en volume qu'en qualité. C'est en effet toute la chaîne de production foncière qui est contrainte : la mobilisation du foncier brut (statut juridique des terrains, rétention foncière, réserve foncière), son déclassement en zone urbanisable (traité dans la section 2), l'aménagement hors site et la production des lotissements, et les règles d'urbanisme qui s'y appliquent, les contraintes s'appliquant à chacun de ces chaînons contribuant à faire grimper les prix.

a) Difficulté à mobiliser le foncier brut

Le premier obstacle rencontré par les opérateurs est la difficulté à acquérir des terrains pour réaliser des opérations ou mieux pour constituer des réserves foncières qui permettraient d'améliorer la maîtrise des coûts. Les opérateurs sont en effet confrontés à une surenchère des prix du moment que les terrains sont situés dans un PAU, assainis et encore mieux desservis par les réseaux. A cela s'ajoute une rétention foncière pratiquée volontairement par des propriétaires ne souhaitant pas vendre et conscients que leur terrain prendra de la valeur dans le temps. Cette situation est d'autant plus délicate pour un opérateur souhaitant réaliser une opération d'ensemble

comme c'est le cas de l'AFH qui met 10 ans et plus pour assurer une maîtrise foncière partielle des PIF avant d'engager l'opération avec une difficulté énorme à anticiper les coûts du foncier brut.

La raréfaction du foncier public dans ou aux abords des villes a mené à la prédominance du foncier privé dans le processus de développement urbain. L'urbanisation des villes des années 70 à 90, et aujourd'hui encore, concentrée dans les grands pôles urbains du littoral, s'est largement réalisée sur du foncier public qui était mis à la disposition d'opérateurs publics, notamment les agences foncières tant pour l'habitat que pour le tourisme ou l'industrie, ou semi-publics tels que la Société de Promotion du Lac de Tunis. Le développement urbain a d'ailleurs souvent été orienté en fonction de cette disponibilité foncière pour déclasser un terrain public en zone urbaine, avec des pratiques dérogatoires acceptées y compris pour des équipements. Mais cette politique foncière ne s'est pas accompagnée du renouvellement des réserves publiques, notamment les Domaines de l'Etat, entraînant sa raréfaction et l'épuisement progressif des terres relevant du domaine public. L'urbanisation se fait donc aujourd'hui essentiellement sur des terrains privés, dont le maillage et le statut juridique compliquent sa mobilisation sur des opérations d'ensemble et favorisent l'émiettement de l'urbanisation.

Les PIF et PRF visaient faciliter la maîtrise foncière – là où elle était privée – par un opérateur public dans un périmètre d'urbanisation délimité. Malheureusement, l'expérience a montré que ces outils n'ont pas été efficaces. L'abandon, à juste titre, de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les PIF – dont il était difficile de justifier la commercialisation a posteriori à d'autres entités privées – a rendu quasi inopérant ces outils. L'AFH qui a pratiqué plusieurs PIF a rencontré de nombreuses difficultés dans le montage d'opération. La promesse d'un aménagement à moyen terme que le PIF introduit génère une plus-value foncière automatique que l'AFH a du mal à porter financièrement. Les propriétaires trouvent donc plus lucratif de contourner la priorité d'achat de l'AFH ou d'attendre les 6 années d'application du PIF, voir même d'attendre l'arrivée des aménagements, là où la plus-value sera la plus élevée. Le PIF de Bhar Lazreg à La Marsa a ainsi été un échec énorme et le périmètre s'est urbanisé de façon informelle sans que l'AFH puisse maîtriser les aménagements de la zone. Le PRF est complètement inopérant pour les mêmes raisons.

Or en dehors de ce cadre réglementaire inefficace, rien n'a été prévu pour réaliser des réserves foncières. Au contraire, des garde-fous ont été mis en place, mais ils ont un effet contre-productif. Ainsi l'acquisition de terrains hors PAU est réglementée, écartant les opérateurs. Cette réglementation, qui vise à freiner la disparition des terrains agricoles et à maîtriser leur coût, est facilement contournable. Ce sont ainsi des particuliers qui se portent acquéreurs de ces terrains, parfois même des proches d'un promoteur à qui le terrain est revendu une fois le déclassement opéré. Cette loi crée ainsi une compétition déséquilibrée entre ceux qui doivent rendre des comptes et qui ne peuvent donc réaliser ce genre de pratique, et tout individu qui a les moyens financiers suffisants pour réaliser un tel investissement. Les coûts du foncier hors PAU sont largement inférieurs et la plus-value possible est donc considérable. Par ailleurs, la lenteur d'élaboration des PAU fragilise la rentabilité de l'investissement foncier – qui impacte davantage un promoteur qu'un particulier – puisque les délais de démarrage des opérations ne sont pas connus, pouvant générer des frais financiers substantiels.

En parallèle, le modèle de financement adopté par les grands opérateurs fonciers est inadapté à la constitution de réserve foncière. Par définition, des réserves foncières sont réalisées à long terme et nécessitent donc la mobilisation de ressources à long terme permettant une plus grande marge de manœuvre pour aller chercher des terrains qui ne généreront des revenus qu'à long terme et éviter la compétition sur l'allocation des ressources financières pour l'acquisition de terrains pour des opérations en cours. Hors l'AFH ne contracte jamais de prêt bancaire. Son budget est uniquement soutenu par ses fonds propres et les préventes. Cette approche limite fortement sa capacité d'investissement et donc son volume d'activité.

Encadré 1: Le PRF

Le PRF, outil de mobilisation du foncier brut, comme il a été exposé ci-dessus, est un outil qui n'a pas pu être mis en œuvre en 20 ans (exceptée une opération à Tyna-Sfax), et ce pour des raisons connues et partagées dans les différentes études et analyses: (i) Les délais réglementaires pour la maîtrise sont limités à 6 ans reconductibles une fois, ce qui n'est pas compatible avec le cycle beaucoup plus long des réserves foncières visées par le PRF; (ii) les acteurs publics bénéficiaires de cet outil n'ont pas et ne peuvent pas mobiliser de ressources à long terme pour concrétiser les PRF; pour des outils de maturité plus faible (les PIF), ils éprouvent déjà de grandes difficultés.

Encadré 2: Le PIF

Le PIF est un outil qui a été largement utilisé par l'AFH. Il devient de plus en plus difficile à concrétiser, eu égard à:

(i) droit de préemption :

a. des délais insuffisants quant à la priorité d'achat (4 ans prorogables de 2 ans) pour les opérateurs publics, et ce en l'absence d'un foncier sain et facilement maîtrisable;

b. des prix de remplacement très bas fixés par la commission des prix (par rapport au marché foncier dans la commune), ce qui ne fait que retarder la conclusion des contrats de vente avec les propriétaires auxquels les promoteurs immobiliers proposent des prix bien supérieurs ;

c. la faiblesse des moyens juridiques protégeant le droit de préemption: le gel des titres par le bénéficiaire du PIF grâce à une procédure de prénotation trouve ses limites dans l'absence de sanction en cas de transgression et aussi dans la part non négligeable de titres non immatriculés et échappant donc à la procédure de prénotation.

(ii) Recours à l'expropriation: L'expropriation pour cause d'utilité publique a constitué un instrument puissant ayant permis de mettre en œuvre des programmes d'habitat destinés aux classes moyennes dans les années 1970 et 1980. Mais, cet outil est de plus en plus contesté, car cette notion a été invoquée quelques fois de manière abusive pour permettre le transfert « légal » de propriétés foncières au profit de projets de standing;

(iii) Au niveau du partenariat public privé: Le constat en la matière est résumé dans l'étude invoquée plus haut - §(ii) b-: La mise en place des partenariats publics-privés entre les acteurs publics-opérateurs et les propriétaires privés par le CATU portait les prémices du désengagement de l'Etat en faveur de l'initiative privée et avait pour but de faciliter l'acquisition foncière pour l'AFH et les acteurs publics en contournant la rétention des terrains par les propriétaires fonciers et leur donnant la possibilité de jouir d'une partie de leurs parcelles. Le bilan est sans appel : mises à part quelques opérations rares (Ennasr II, El Mourouj), la mise en œuvre du partenariat public-privé a été un échec, en raison de différentes contraintes d'ordre réglementaire, foncier et financier. Les principales causes de cet échec reviennent aux conditions défavorables offertes aux partenaires privés et qui s'expriment notamment par :

a. une affectation de PAD pas toujours avantageuse pour le propriétaire foncier: elle favorise certains propriétaires aux dépens d'autres sans qu'il y ait un système de péréquation pour équilibrer entre les propriétaires partenaires;

b. des contributions foncières et financières trop lourdes pour les propriétaires: dans certains projets, on arrive à une contribution de 60% des terrains, niveau jugé injuste et inéquitable par les propriétaires;

c. Un retour sur investissement jugé trop long pour les propriétaires ou promoteurs

La rétention foncière est une autre pratique qui handicape la mobilisation et la disponibilité du foncier. La fiscalité ne présente aucun caractère dissuasif, au contraire elle l'encourage. Deux impôts sont particulièrement visés. (i) L'impôt sur les terrains non bâtis (TNB) ne joue pas du tout son rôle dissuasif. L'assiette – fixée en fonction d'un critère de densité de la zone géographique, soit 0,095 DNT/m² pour une densité moyenne en 2007 – est faible. Mais c'est surtout son mode de recouvrement qui la rend inopérante. Bien que la taxe soit redevable annuellement, il n'y a pas de suivi de son recouvrement. De fait, le propriétaire s'acquitte éventuellement de sa dette au moment de la vente du terrain en mobilisant les revenus de cette vente. L'effet dissuasif de cette taxe – qui

devrait être annuel – n’est donc jamais ressenti par le propriétaire. (ii) Le taux de la taxe sur la plus-value immobilière est lui modulé en fonction de la période de détention. Plus la période est longue, moins élevé sera le taux : 10% dans les 10 premières années de détention, 5% ensuite, incitant les propriétaires à reporter la vente au-delà de 10 ans (et à sous-évaluer les transactions).

La superposition de deux régimes fonciers, l’un traditionnel et l’autre administré, interfère dans la fluidité du marché foncier et favorise le développement urbain non organisé. La réglementation – dans laquelle opèrent les opérateurs agréés – elle ne reconnaît que le régime administré, ajoutant à la compétition déséquilibrée des filières. Ce régime administré reconnaît la propriété à travers l’immatriculation et le cadastre. Tous les terrains en Tunisie n’ont pas encore été régularisés dans ce nouveau système, dont les procédures sont longues, complexes, coûteuses, et au final dissuasives. On trouve ainsi encore plus de 2 millions d’ha de terres Habous, publiques ou privées, et 3 millions d’ha de terres collectives. Par ailleurs, les ventes de terrains visées par un adoul continuent à être largement pratiquées. Ces contrats de vente ne sont pas enregistrés à cause de la complexité et des coûts de la procédure entraînant la rupture de la chaîne de mutation. Le gel de terrain est donc courant, soit pour cause d’indivision ou de rupture de mutation et il faut de nombreuses années (une dizaine d’années) pour régulariser les situations. La réglementation – dans laquelle opèrent les opérateurs agréés – ne reconnaît que le régime administré, ajoutant à la compétition déséquilibrée des filières.

En fait, la réglementation et sa pratique ont entretenu la spéculation qui s’est répandue dans le domaine foncier. La spéculation est une pratique que l’on observe partout dans le monde là où il y a de la pression foncière et des investisseurs. Et en l’absence d’une réglementation corrective, elle contribue ici à faire grimper les prix. Cette flambée des prix se fait au détriment des opérateurs fonciers et promoteurs qui ont du mal à s’aligner face aux particuliers (voir la compétition entre les différentes filières de production foncière) et favorisent ainsi la production du haut standing au détriment du social notamment. Et par ailleurs, ce phénomène contribue à écarter une part grandissante de la population du marché du logement.

b) Trois filières en compétition

Le marché foncier est constitué de trois principales filières dont la cohabitation, acceptée par l’Etat, a contribué à créer une compétition défavorable à la filière la plus organisée. D’un côté, on retrouve des opérations de lotissement conformes à la réglementation. Leur mise en œuvre a nécessité le suivi des procédures longues et contraignantes. Le morcellement est le mode semi-formel. Il est légal mais souvent, il s’agit en fait d’un contournement de la réglementation pour se soustraire à la procédure de lotissement dont la grille d’équipement est lourde. Le mode informel est le lotissement clandestin qui se fait sans aucune procédure réglementaire, bien qu’il adopte une certaine similarité avec le lotissement réglementaire. Or pour un promoteur qui souhaite réaliser un lotissement réglementaire, il va se retrouver en compétition avec des particuliers qui peuvent payer un prix supérieur qui sera amorti l’absence de grille d’équipement. Les promoteurs agréés se trouvent dans une situation déséquilibrée une fois encore, contraignant d’autant plus leur capacité à acquérir du foncier pour réaliser des opérations.

La filière de lotissements réglementaires est très désagrégée, dispersée et a un caractère occasionnel mettant à profit des opportunités foncières. Le métier de lotisseur est faiblement développé, car peu attractif. Dans beaucoup de communes, il arrive qu’on ne produise pas un seul lotissement formel en une année. Ainsi, la filière de lotissements réglementaires n’a permis la production que de 30 000 équivalent-logements en 2010, soit moins de la moitié de la production de logements, dont 12 à 15% seulement sont portés par des promoteurs privés agréés, et quelques 20-25% par des opérateurs publics, avec en tête en 2010 les communes et les conseils régionaux. L’AFH est relégué à une petite portion du marché. Les promoteurs occasionnels – plus de 60% des

lotissements – quant à eux sont généralement les propriétaires d’un bien détenu dans la famille de longue date. Ils ne sont donc pas confrontés à la première phase d’accès au foncier brut.

Table 11 : Surfaces des lotissements approuvés par les différents opérateurs entre 2007 et 2013

Année	Lotisseurs occasionnels		Lotisseurs professionnels		Lotisseurs publics		Surface totale (HA)
	Surface (Ha)	%	Surface (Ha)	%	Surface (Ha)	%	
2007	765	72%	83	8%	215	20%	1062
2008	556	57%	86	9%	331	34%	974
2009	609	70%	104	12%	163	19%	876
2010	481	56%	140	16%	233	27%	854
2011	526	71%	112	15%	101	14%	739
2012	378	60%	121,5	19%	133	21%	633
2013	251	65%	46	12%	88	23%	385

Source : dépouillement des statistiques relatives aux lotissements, Direction de l’urbanisme, MEH.

Mais c’est la faillite de l’autorité publique à anticiper sur le développement urbain et à organiser un marché foncier unique qui le pousse à tolérer des modes de développement urbain informel ou semi-formel qui pourtant désorganisent le développement urbain. Cette contrainte est d’autant plus visible sur les extensions urbaines. La mise en œuvre des PAU est très limitée. Les communes ne disposent pas des ressources suffisantes, ni même des capacités techniques, pour réaliser les voiries primaires et secondaires. Les concessionnaires ont des programmes d’investissement privilégiant le rattrapage, au détriment des nouvelles zones d’urbanisation. Les Ministères sectoriels courent après les dérogations au gré des opportunités foncières, même si celle-ci sont en dehors de la zone qu’elles sont censés servir. Ces programmations sectorielles manquent cruellement d’une coordination institutionnalisées qui permettraient d’anticiper le développement urbain, et d’un mode de financement approprié. Pour les aménagements dans le formel, les opérateurs publics (principalement l’AFH), appliquent généralement les normes et la réglementation les plus contraignantes pour aboutir à une qualité reconnue comme étant la meilleure en Tunisie (à l’exclusion de rares opérations comme celles de la SPLT); bien entendu, le produit obtenu s’est adressé aux tranches de revenu plutôt supérieures; avec un niveau d’aménagement tirant vers le bas, les aménagements privés sur les terrains formels sont souvent inachevés et constituent une charge que la puissance publique (Etat, collectivités Locales) tente de régler à la faveur de certains programmes.

c) Des coûts de production des lotissements élevés

Comme expliqué précédemment, les coûts de production des lotissements formels sont élevés comparativement aux filières semi-formelles et informelles. Or ces coûts sont reportés in fine sur l’acquéreur. Les prix de sortie de la filière formelle sont donc nettement plus élevés, et pousse d’autant plus à orienter les produits fonciers pour des logements de haut standing ou des ménages aisés. Pourtant, plusieurs facteurs de renchérissement des coûts, présentés ci-dessous, pourraient être mieux maîtrisés afin de favoriser une production formelle qui descende la grille des catégories sociales, même s’il est convenu qu’elle pourrait difficilement servir les déciles les plus bas, en particulier dans les grandes agglomérations urbaines où la pression foncière maintiendra des prix moins important mais toujours trop élevé.

En premier lieu, le cycle de projet est excessivement long. Or ces lenteurs créent des frais financiers importants qui alourdissent le budget de l’opération. Il faut généralement plus de deux ans pour réaliser un lotissement alors que les travaux ne représentent que quelques mois. Les procédures administratives sont lourdes. La procédure de lotissement, pour commencer, manque

d'efficacité. Il faut souvent passer plusieurs fois en commission avant d'obtenir l'autorisation, ce qui peut durer plusieurs mois. Les concessionnaires, en particulier la STEG, sont souvent très lents à réagir aux différentes étapes du projet, aussi bien en phase d'études, que de multiples visites de chantier, et parfois simplement par manque de disponibilité du matériel, et encore pour la délivrance du PV de réception.

L'absence d'anticipation de l'urbanisation dont il est fait état précédemment a amené les différents services concernés à trouver des méthodes de substitution portées essentiellement par les opérations de lotissement réglementaire. Ainsi c'est une pratique courante de conditionner l'octroi de l'autorisation de lotir ou l'autorisation du concessionnaire à des travaux additionnels qui permettent soit de rattraper le retard d'équipement dans certaines zones, soit d'anticiper le développement de la zone. Ça peut d'ailleurs être une obligation pour la première opération de lotissement d'une nouvelle zone d'urbanisation qui n'est pas desservie par les réseaux urbains. La STEG demande un transformateur électrique supplémentaire sur laquelle raccordée un quartier voisin. La commune demande la finition d'une voirie adjacente. Pour les opérations dans de nouvelle zone, la première opération portera les infrastructures hors-site qui rendra le terrain urbanisable. La réglementation prévoit normalement qu'un dédommagement peut être demandé en contrepartie de terrain foncier au-delà de 25%, mais dans son cadre d'application est inexistant. Et par ailleurs, rien n'est prévu en ce qui concerne les investissements hors-site ou additionnel réalisés à la charge du lotisseur.

Enfin, les normes d'aménagement et d'équipement requises semblent en décalage avec les besoins des ménages (point détaillé dans ce qui suit). Les cahiers des charges types sont uniformes et édictent des normes pour des quartiers de très haute qualité comme l'AFH sait réaliser. Pourtant, ces normes ne sont pas toujours justifiées, telle qu'une largeur de voirie minimale de 12 mètres, des conditions de retrait, des grilles d'équipement qui requièrent la cession de foncier pour des écoles, des centres de santé, et des espaces verts, alors même que ces terrains deviennent des friches urbaines pour des raisons diverses. Le taux de chute des terrains (rapport entre foncier brut et foncier net) frôle fréquemment les 50%. A cela s'ajoute des droits à construire limités qui ne permettent pas d'optimiser la valeur foncière des terrains. Et qui plus est, cette faible densité contribue à la pénurie foncière que nous avons abordée précédemment.

Enjeux

Les problématiques du foncier passées en revue ci-dessus soulignent les enjeux qu'affronte le secteur de l'habitat. En effet, le facteur foncier se trouve dans les différentes analyses menées comme étant le facteur le plus handicapant pour la production du logement et son accessibilité aux plus larges couches de la population. Les enjeux futurs sont donc attachés à la dynamisation de ce marché, la révision en profondeur de la réglementation y afférente (y compris les considérations sur la réglementation urbaine abordées ci-après) et plus généralement la réorganisation du secteur autour d'un secteur public facilitateur de l'accès aux ressources, notamment foncières, autour duquel le secteur privé peut se développer.

3.2. Instruments d'urbanisme

En Tunisie, la réglementation urbaine est rassemblée sous le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme CATU – Loi 94-122 du 28 novembre 1994 et tel que subséquentement amendé. Ce Code et les pratiques entourant son application ont été considérés déterminants dans le dysfonctionnement du secteur de l'habitat, particulièrement au cours de la dernière décennie. En effet, ce Code contraint le secteur plus qu'il ne le dynamise. Adapté à partir du modèle français, il ne reflète ni la réalité urbaine et immobilière tunisienne ni son évolution récente, caractérisée par une urbanisation extrêmement rapide, un revenu des ménages perpétuellement restreint et des capacités institutionnelles limitées. Aujourd'hui, il est de moins en moins pertinent face aux besoins

des ménages et à un contexte d'accélération de l'expansion urbaine sur le terrain. En outre, les procédures d'application et de modification du Code sont longues et fastidieuses, ce qui aggrave son inadéquation et pousse de plus en plus de ménages à se tourner vers le secteur informel. Pire encore, il cristallise et encourage une densification urbaine inefficace, qui contribue à un étalement urbain anarchique autour des principales villes du pays. Le Code avait été fondé sur le mythe voulant que l'attribution de parcelles réservées au développement urbain n'ait aucune limite alors que, dans les faits, les parcelles disponibles autour des principales agglomérations et même des villes de moindre ampleur font l'objet d'importantes pressions financières. Le Code souffre également de son application rigide et uniforme à travers tout le territoire tunisien, et n'est pas toujours pertinent dans les zones rurales ou périurbaines où les enjeux sont différents.

Un des principaux dysfonctionnements de la réglementation relève de l'élaboration du Plan d'Aménagement Urbain. Le PAU, document visant à établir le droit du sol, fait en fait écran à l'opérationnalité du développement urbain dont le secteur du logement est l'un des principaux contributeur, et ce à plusieurs niveaux. Ainsi, la mise en œuvre des PAU est estimée à seulement 54%.

Tout d'abord, 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). La durée médiane d'élaboration des PAU est de 4,5 ans. L'allongement des délais est principalement imputable à la multiplicité (et parfois leur répétition) des étapes telles que dictées par la réglementation, des causes institutionnelles et aux divergences survenant autour des questions liées au contenu du PAU. Au final, une fois le PAU approuvé, il est déjà souvent dépassé sous l'effet du développement informel en particulier. La durée de vie est également de plus en plus courte (pour répondre à des besoins de régularisation ou des exigences de spéculation foncière). Ce constat est renforcé par la faible articulation des PAU aux instruments de programmation des investissements, par exemple la programmation des écoles, qui se fait au gré des opportunités foncières.

D'autre part, la qualité des PAU est insuffisante incitant à contourner les règles qu'ils édictent. Ces documents d'urbanisme sont rigides. Ils fixent par exemple les emplacements exacts des équipements et de certaines voiries. Les normes sont souvent uniformes et directives, ne permettant pas d'adaptation et ne laissant aucune place à l'innovation. D'ailleurs, ils sont peu adaptés aux conditions locales et pâtissent d'une centralisation excessive au niveau de leur élaboration. Le rôle de la Direction de l'Urbanisme dans la préparation des PAU est très important, alors même qu'elle ne connaît pas suffisamment le terrain. On constate d'ailleurs que les collectivités locales adhèrent faiblement à ces documents.

Du côté du lotissement, les mêmes critiques peuvent être faites. Les procédures sont longues avec une multitude d'étapes et de consultations pas toujours utiles. Elles sont d'ailleurs uniformes quelle que soit la taille du lotissement. Les normes d'aménagement (d'équipement et de construction) qui sont applicables aux lotissements sont obsolètes. Elles sont très largement en décalage avec les besoins ou les capacités financières des ménages et des institutions publiques, comme précité précédemment en relation au marché foncier. Elles renchérissent les coûts et contraignent d'autant la production de logements pour des ménages défavorisés.

Au final, on constate que les règles de construction et d'aménagement, pénalisantes, sont en décalage avec la réalité qui cherche la densification. Ainsi la part foncière réservée aux infrastructures et équipements publics est élevée. Les exigences urbaines (parking, retrait, etc.) limitent encore davantage le foncier constructible, réduit à 50% dans certains cas. Les surfaces plancher autorisées, que ce soit en collectif ou en individuel, sont faibles. La segmentation du zonage (en bande, isolés, etc.) ajoute à la complexité des formes urbaines. Les règles d'usage, surtout dans les zones d'habitat individuel, sont limitatives. La construction de plusieurs unités de logement, et davantage pour un local d'activité, sont proscrites et il est interdit de mettre un escalier extérieur.

Dans la réalité, les ménages quand ils le peuvent, ajoutent sur leur parcelle un logement supplémentaire à l'horizontale ou à la verticale, pour loger un enfant qui s'est marié ou pour le louer. Un petit assouplissement a été introduit dans les années 2002 pour permettre la densification en hauteur de l'habitat individuel en permettant de construire en R+2, mais cela est loin d'être suffisant.

Enjeux

Les enjeux résident dans la simplification des outils d'urbanisme afin, *in fine*, de mieux produire et plus rapidement les logements. En effet la faible et plus lente valorisation du foncier dans les PAU amène fatalement plus de pénurie et favorise les tendances centrifuges allant vers l'étalement urbain et l'informel dont on connaît les effets néfastes soulignés dans ce rapport. Un autre enjeu du développement urbain qui abonde dans le sens du secteur du logement, est le relèvement des densités qui sont aujourd'hui faibles afin de freiner l'étalement urbain. Il s'agit d'un enjeu environnemental, mais aussi économique dans un contexte de pénurie foncière.

3.3. Performances des institutions publiques

Les quatre opérateurs publics: la SNIT, l'AFH; la SPROLS et l'ARRU ont joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans le domaine de l'Habitat. Toutefois, la contribution de ces entreprises à la réalisation des objectifs pour lesquels elles ont été créées est allée en déclinant tout au long des dernières années. En matière de mobilisation et d'aménagement foncier, les rythmes de production et de mise à disposition du marché sont de plus en plus lents comme en témoigne l'évolution de la production du principal aménageur public, l'AFH. Cette agence a vu une lente mais irrésistible baisse de sa production qui est passée à 200 ha (dont seulement 22% destinés aux logements sociaux) sur la période 2009-2013 après avoir atteint 637 Ha au cours du 8^{ème} plan (1992-1996). Le constat est tout aussi clair dans la promotion immobilière où tant la SNIT que la SPROLS ont vu leur production d'habitat social se réduire de manière drastique. La moyenne annuelle de production de logements de type FOPROLOS est tombée à 700 unités/an environ.

Dans l'environnement concurrentiel qui caractérise la promotion immobilière en Tunisie, les opérateurs publics ont vu leurs charges de structure s'alourdir sévèrement et notamment les charges salariales. La masse salariale de ces opérateurs, quoique en légère baisse ces dernières années (2008-2013) et en dépit d'une diminution appréciable des effectifs (non remplacement des départs à la retraite), représente toutefois 21% à 31% du chiffre d'affaires (SNIT resp. SPROLS) à comparer avec un ratio de 5 à 6% pour deux promoteurs privés pris comme référence. La migration de la production dans le standing et l'économique, répondant à la demande des catégories aisées, segments du marché du logement qui restent plus rentables en Tunisie, a permis d'améliorer relativement les bilans financiers.

Dans l'appréciation des performances du secteur public, la question de la gouvernance décrite ci-avant pose le problème de l'inadaptation des outils à la mission des opérateurs publics. En effet, dans la confusion qui caractérise les rapports de l'Etat avec les entreprises publiques, tout s'est passé comme si l'Etat devait doter les promoteurs publics d'un foncier accessible (pouvant l'être à travers l'AFH) et leur réserver également le marché du social dont l'aide au financement est aux mains de l'Etat. Mais cette confusion a entretenu la dépendance des entreprises publiques de l'Etat et les faibles marges de manœuvre qu'elles ont aujourd'hui face à la concurrence privée en sont la conséquence.

L'inadaptation des outils se pose également pour l'aménagement et surtout la mobilisation du foncier dans la mesure où l'AFH ne dispose pas de ressources adaptées à ces missions. Cet opérateur est donc contraint à mettre à contribution des ressources faibles, ses fonds propres et les avances des acquéreurs de lots. Ces ressources sont d'une part limitées, sans effet de levier par émission de dette, et d'autre part ne correspondent pas à la nature des opérations en principe très

en amont de développement urbain, ce qui implique des immobilisations à long terme de capitaux en rapport avec le cycle de production et de promotion. L'absence de moyens financiers adaptés en termes de volume et de durée est une des contraintes fortes restreignant la capacité de production de l'AFH.

Le mode de gouvernance de ces institutions constitue le véritable handicap. Ces opérateurs sont soumis aux règles applicables aux entreprises publiques et notamment celles qui sont inhérentes aux marchés publics. Cela ajoute certes des contraintes supplémentaires de gestion, mais reste somme toute gérable. En revanche, le système de gouvernance est inopérant et a des effets négatifs sur la lenteur des procédures et donc les cycles des projets, les activités et les résultats financiers. La logique de tutelle des entreprises publiques conformément aux procédures réglementaires en vigueur, leur crée des contraintes lourdes: le recrutement et les conditions d'emploi, la passation des marchés, les décisions d'investissement, etc. Le contrôle est multiple mais inefficace. Il est principalement fondé plus sur le respect des textes juridiques et réglementaires que sur les véritables plans de développement et stratégies de l'entreprise. Le rôle de l'Etat est ambivalent car il est soucieux – tout au moins en théorie- de l'atteinte des objectifs sociaux assignés initialement à ces entreprises, d'une part, et de l'équilibre financier de ces entreprises, d'autre part. Mais dans la réalité, on se rend bien compte que la conciliation de ces deux rôles est non seulement difficile mais apporte souvent une confusion préjudiciable au fonctionnement de ces entreprises. En particulier, les attentes des entreprises en facilités publiques pour l'exécution de programmes sociaux et ce en l'absence d'un cadre contractuel transparent, les maintiennent dans une situation de dépendance paralysante. C'est ce qui explique en grande partie les dysfonctionnements actuels...

La véritable question qui est posée aujourd'hui est celle de savoir si les entreprises publiques sont à confiner dans les missions de service public et précisément celles qui consistent à assurer une offre sociale de logement. Si la responsabilité pour les questions sociales reste du ressort de l'Etat, la réalisation des programmes qui en résulteraient peut être dévolue indistinctement aux secteurs public ou privé, sur une base concurrentielle, ce qui permettrait de conférer plus d'efficacité au système et surtout de libérer l'énergie et les initiatives du secteur public dont la quasi-paralysie a pour origine la confusion et l'ambivalence des rôles décrites ci-dessus.

Cette question s'étend également aux entreprises publiques qui connaissent un dynamisme manifeste dans la réhabilitation des quartiers. La situation de « mono-produit » et « mono-client » est problématique à terme surtout avec l'émergence d'une nouvelle décentralisation qui peut rompre la nature orientée de ce marché. Ceci peut constituer une menace à la pérennité de ces entreprises pourtant dynamiques et dont l'apport en matière d'amélioration des conditions d'habitation reste capital.

Enjeux

Les difficultés croissantes que traversent la plupart des Sociétés publiques du secteur poussent vers des réformes urgentes. La restructuration de ces entreprises doit répondre aux questions posées dans le diagnostic et notamment celles qui regardent les marges de manœuvre qui leur sont laissées pour assurer la viabilité intrinsèque de ces entités. Autrement dit, la question de la gouvernance est l'enjeu principal dans le développement des opérateurs publics.

Parallèlement à cet enjeu, si le rôle de l'Etat est à réaffirmer en matière d'habitat, notamment pour ce qui a trait aux politiques sociales, **le mode opératoire de l'action publique devra revêtir la cohérence nécessaire quant au recours aux opérateurs publics et privés.** La rationalisation de l'aide publique est en effet tributaire de cette cohérence.

Enfin, les enjeux de la décentralisation seront les défis de demain. A cet égard, les rapports futurs entre l'Etat et ses démembrements (les Collectivités Locales) guideront le positionnement des opérateurs publics et leur niveau de déconcentration/décentralisation.

3.4. Performances de la promotion immobilière

La présence du secteur privé est encore modeste avec une moyenne annuelle de 10 mille logements sur la période 2008-2013, soit à peine 20% de la production formelle de logements dont 420 (2013) logements financés par le FOPROLOS. Le secteur demeure dominé par les promoteurs occasionnels, peu productifs. La moyenne par promoteur est de quatre logements par an. Le nombre de promoteurs est en hausse, mais la profession est atomisée, avec notamment des promoteurs non professionnels attirés par les perspectives de défiscalisation. Cette situation est favorisée par le faible montant du capital minimum exigé à l'entrée de la profession. Il existe ainsi une vingtaine de promoteurs professionnels-permanents, certains cotés en bourse, dont la production évolue autour de 100 à 200 logements par an, rien de comparable aux gros promoteurs marocains tel qu'Adoha qui réalisent plusieurs milliers de logements par an ou égyptiens dont la production annuelle de logements se compte en dizaine de milliers. L'assiette financière de ces promoteurs est faible, quelques-uns – souvent des filiales de banques – seulement dépassant les 10 million DNT (soit à peine 2% du capital d'Adoha), ne leur permettant pas d'entreprendre des projets d'envergure susceptibles d'augmenter leur production, ni d'intervenir dans tout le pays. Cette petite ou moyenne taille des promoteurs ne permet pas de bénéficier d'économie d'échelle infléchissant les coûts de production ni d'accéder aux innovations technologiques susceptibles d'améliorer la productivité.

Les conditions qui ont permis l'essor de l'activité des promoteurs privés, au début des années 90, ont atteint leurs limites sous l'effet de facteurs défavorables. L'accès au foncier apparaît comme le principal obstacle au développement de la profession. Les stratégies foncières de substitution (ancien stock, anticipation de l'urbanisation, échange de terrain contre logements) ont permis d'atténuer la crise du secteur mais pas au point de soulager la crise du logement social. La forte hausse des prix des matériaux de construction qui contribue à la hausse du prix de l'immobilier et les difficultés avec les concessionnaires publics et l'administration locale, accentuées après janvier 2011 et qui se sont traduites par de longs retards et des surcoûts de production.

De façon tout aussi significative, le développement de la profession souffre d'un manque d'incitation de la part de l'Etat pour l'investissement dans la production immobilière. (i) L'absence de tradition et les limites du partenariat Public-privé ont freiné son développement. (ii) La mobilisation du capital privé étranger reste encore limitée et concentrée sur le haut standing. (iii) L'interdiction de recourir aux avances des acquéreurs, souvent contournées est encore une autre contrainte au financement des opérations. (iv) Les privilèges accordés à la production du logement social s'amenuisent de plus en plus que ce soit par la faiblesse des incitations fiscales ou par la contrainte des prix plafonnés. L'exonération de TVA sur les logements neufs implique que les promoteurs ne peuvent pas récupérer la TVA amont et la répercutent en pratique dans les prix.

Enjeux

Avec l'affaiblissement des opérateurs publics, le secteur privé n'a pas atteint la capacité opératoire suffisante pour accroître son niveau de production. Comment donc redonner un élan à ce secteur pour en faire une locomotive dans l'offre ? Comment élever la capacité du secteur en promouvant le savoir-faire, le professionnalisme, la taille et surface financière des opérateurs ?

3.5. Les limites du financement du logement par le système bancaire

La capacité du système bancaire à offrir des crédits au logement proportionnellement aux besoins est handicapée par 3 obstacles majeurs. Le manque de liquidité est le premier facteur handicapant.

D'une part, les crédits à l'économie représentent environ 115%²⁰ de l'ensemble des dépôts, ce qui souligne le besoin de sources de financement extérieures. D'autre part, il y a un manque cruel de refinancements à long terme qui pourraient permettre d'adosser les prêts au logement, notamment les prêts à taux fixe. Le marché des capitaux ne fournit que marginalement des ressources susceptibles d'améliorer l'équilibre bilanciel des prêteurs.

La contrainte de production de titres fonciers constitue un deuxième facteur bloquant.

L'immatriculation des biens immobiliers est encore partielle, et laisse une partie significative des propriétés, même en zone urbaine, sans titres fonciers pleins et entiers. La Tunisie possède un système de conservation foncière robuste sur les plans juridique (validation des droits par le Tribunal Immobilier, système de Livre Foncier²¹), administratif et technique. Toutefois sa couverture géographique reste encore limitée par la persistance de droits de propriétés traditionnels (surtout en zone rurale), non immatriculés, et la désuétude de nombreuses inscriptions, notamment en raison du non-enregistrement de transferts ou de l'absence du morcellement de titres-mères dans des lotissements ou copropriétés achevés souvent depuis longtemps. Des opérations de mise à jour ont été entreprises, mais elles peuvent durer plusieurs années car il s'agit d'une procédure judiciaire. Dans l'intervalle, les titres restent « gelés », interdisant les transferts ou prises d'hypothèque formelles. Les banques acceptent rarement comme sûreté les promesses d'hypothèque annexées aux contrats de vente de biens non encore immatriculés.

La faible capacité des banques à maîtriser le risque présenté par les emprunteurs tirant leurs revenus d'activités économiques non formalisées est un troisième facteur bloquant. Les ménages relevant du secteur informel sont exclus du financement bancaire et ce même si les revenus d'une part importante de ces ménages leur permettent d'emprunter. En effet, un tiers (1/3) des individus du secteur informel sont au-dessus du deuxième décile de la distribution de revenus, sachant qu'il y a en moyenne 2,4 actifs par ménages, et le revenu moyen par ménages a été estimé à 2,5 SMIG²², soit le niveau médian du FOPROLOS II. Plus généralement, les banques manifestent peu de volonté stratégique de servir des segments moins aisés de la population.

Enjeux

Améliorer le profil des crédits au logement pour les rendre plus abordables, et élargir l'accès au crédit par une couverture plus étendue des registres fonciers et par la pénétration des services bancaires dans des couches de population actuellement négligées serait bien évidemment d'une grande importance pour accompagner une politique visant à améliorer les conditions de vie des ménages modestes. Non seulement le volume de ressources à la disposition de ces derniers pourrait fortement augmenter, mais de plus, le gouvernement tunisien pourrait concentrer ses efforts et multiplier l'impact de aides publiques en faisant jouer des effets de levier avec le crédit pour les segments devenus éligibles à celui-ci.

3.6. L'effort public

Les interventions publiques épousent plusieurs canaux : (i) un canal consistant en des instruments de financement qui ciblent généralement le financement de l'habitat social, économique: le FOPROLOS et le FNAH ; (ii) un canal budgétaire: le budget public a soutenu directement, exceptionnellement, l'accès au logement pour les couches défavorisées tel que le cas actuel du Programme Spécial de Logement Populaire (PSLP) et ; (iii) un canal d'aide publique à travers les opérateurs publics tels que ceux de la promotion immobilière ou de l'aménagement foncier ainsi que ceux de la réhabilitation des quartiers populaires.

²⁰ Source : rapport annuel de la BCT

²¹ Système dans lequel les droits ne sont créés qu'une fois enregistrés, et sont garantis par l'Etat

²² Etude « Financement » de M. Zyad Sayah

Les instruments de financement et d'aide sont assez diversifiés. On peut les catégoriser comme suit: i) les Fonds Publics ; ii) les aides budgétaires ; iii) les autres aides publiques ; iv) l'aide publique à la réhabilitation des quartiers populaires. La fiscalité constitue aussi un instrument d'appui public.

a) Les Fonds Publics :

Le FOPROLOS

Comme indiqué plus haut, le principal Fonds public en appui à la demande est le Fonds de Promotion du Logement pour les Salariés (FOPROLOS), alimenté par une contribution de 1% des salaires. Malgré ses conditions très inférieures au marché, l'activité du Fonds est de plus en plus limitée: en moyenne annuelle, 725 logements ont été financés au cours des cinq dernières années (2009-2013) pour un financement global de 90 millions de dinars environ²³. Fin 2013, l'encours des crédits FOPROLOS était de 282 millions dinars, soit 4% des crédits à long terme au logement. Il finance en moyenne 6% des constructions autorisées. La baisse d'activité a été surtout marquée dans le compartiment le plus social. La qualité du portefeuille est médiocre : le taux de recouvrement est globalement de 25%, si l'on inclut un portefeuille ancien de créances irrécupérables, et d'environ 70% sur les prêts plus récents selon la BH.

Le FOPROLOS ne couvre ainsi que très partiellement le segment de l'habitat abordable. En dehors même de la contrainte de ressource, cette faiblesse tient à deux facteurs. En premier lieu le paramétrage du mécanisme. Le paramétrage du mécanisme tend à être dépassé par l'augmentation des prix de logements. Cette augmentation a conduit à réviser fréquemment à la hausse les plafonds de prix, et donc de revenus, ce qui a finalement abouti à une certaine dérive des critères d'éligibilité du fonds vers les catégories de ménages plus aisés. Le prix maximum fin 2014, soit 77 500 dinars, correspond à un revenu de 1 350 dinars environ, alors que le salaire médian est estimé à 850 dinars en 2014²⁴. Malgré cela, les révisions successives des limites de revenus et de prix n'ont pas suffi. En effet, le problème du décalage prix /revenus est bien entendu lié aux conditions de l'offre, et interviendrait dans tout système de subvention. Néanmoins, ce problème est aggravé par deux caractéristiques propres au FOPROLOS. La première est l'absence de différenciation géographique des limites de prix et de revenus. Les prix varient beaucoup plus fortement que les revenus d'une zone géographique à l'autre, et les prix maxima sont trop serrés dans les aires métropolitaines, et trop généreux ailleurs. La deuxième caractéristique est l'appréciation des revenus par emprunteur individuel chef de famille et non par ménages, ce qui crée deux risques opposés dans la sélection des bénéficiaires: d'une part des ménages peuvent être cantonnés dans des logements de taille inférieure à ceux que leurs moyens financiers leur permettraient de payer ; d'autre part, les aides peuvent aller à des ménages bien plus aisés que le revenu du chef de famille laisse apparaître.

Le second facteur est une question de ciblage. Une lacune du FOPROLOS est l'exclusion de fait de l'auto-construction, principale source de construction à coût abordable. Son financement est admis dans le seul cas du FOPROLOS I, mais avec des contraintes : les logements ne doivent pas dépasser une surface de 50m²²⁵. Les crédits accordés pour l'auto-construction sont insignifiants de l'ordre de 20000 dinars par an. Ainsi, le FOPROLOS est consacré au neuf, et au segment le plus coûteux de celui-ci : l'offre promotionnelle, dont les ¾ sont situées dans les régions les plus chères. Par ailleurs, il s'agit d'un mécanisme réservé uniquement aux salariés. Les ménages du secteur informel, bien que formant une large part de la population éligible en termes de revenu, n'en bénéficient pas : on peut estimer à 20% seulement environ la population susceptible d'être éligible à un crédit FOPROLOS en

²³ MEF & Ziad Sayah- - Projet régional sur le logement abordable et le financement de l'habitat en Tunisie – MEATDD, Septembre 2014

²⁴ D'après l'analyse de solvabilité conduite dans le rapport « Analyses Economiques » de Hafedh Zaafrane, Septembre 2014. A noter que le revenu médian était de 422 DT en 2011 d'après l'Enquête sur la Structure des Salaires CNES, Octobre 2012

²⁵ Les prix maxima par m² sont paradoxalement supérieurs à ceux applicable aux opérations de promotion

tenant compte des critères personnels d'exclusion : non-salariés, titulaires de salaires irréguliers, revenus inférieurs au SMIG ou supérieurs à 4,5 fois celui-ci²⁶.

La gestion du risque de crédit est la deuxième faiblesse du mécanisme. Prêter à des ménages modestes requiert en principe un surcroît de précaution pour assurer la stabilité et donc la pérennité du mécanisme de financement. La mauvaise performance des crédits FOPROLOS reflète l'inadaptation de certaines de ses caractéristiques de fonctionnement à la mise en œuvre de ce principe²⁷. D'une part, les critères et profils de prêts comportent certains facteurs de risque : apport personnel très faible, ou financé par emprunt, saut considérable des charges de prêt à l'issue de la période de différé d'amortissement. D'autre part, la nature publique des financements est un encouragement au non-remboursement (phénomène d'aléa moral). Enfin, les règles de gestion tiennent peu compte de la gestion du risque contrairement à une approche bancaire : décisions de prêt par une commission interministérielle et non par la banque distributrice, « remontée » au ministère de tutelle du traitement des situations précontentieuses, intéressement de l'établissement distributeur aux risques extrêmement limité – absence de partage des pertes contrairement aux bonnes pratiques en matière de transfert de risques²⁸.

L'absence d'effet multiplicateur par mobilisation du crédit bancaire est le troisième défaut structurel du FOPROLOS. Le caractère remboursable et recyclable des financements FOPROLOS donnent une apparence de durabilité au système qui est d'une part assez illusoire compte tenu de l'inflation et du taux de recouvrement médiocre, et d'autre part masque la vraie nature du mécanisme, qui est avant tout une subvention, certes implicite et non budgétaire, mais économiquement importante. Sa composante principale – à côté de l'érosion régulière de la capacité de recyclage par l'inflation et le non-recouvrement d'une portion non négligeable des sommes prêtées – est le niveau des taux d'intérêt, inférieur au taux du marché, leur fixité, et la très longue durée des prêts, qui amplifie la valeur des deux précédents éléments. La même quantité de subvention serait beaucoup plus efficace si, au lieu de servir de moyen de financement, elle permettait de mobiliser des ressources de marché tout en réduisant le coût pour les emprunteurs. En outre, le fait que la distribution des crédits FOPROLOS est réservée à un seul établissement est une raison supplémentaire de l'absence d'effet de levier – par ex. en rendant inopérables des formules de cofinancement –, et finalement conduit à l'exclusion du segment abordable des établissements qui pourraient s'y intéresser, réduisant ainsi le volume global de l'offre globale de financement.

L'encadré ci-dessous montre le résultat d'une comparaison entre les prêts FOPROLOS et des aides directes aux emprunteurs. L'évaluation du coût pour la collectivité est faite en termes de valeur économique - valeur actuelle des flux sur la base de paramètres de taux d'intérêt modulables –, qui à terme coïncide avec le coût comptable du système.

Encadré 3 : Comparaison de l'efficacité de mécanismes de subvention

Référence : opération FOPROLOS II:

- Revenus emprunteur : 2.5 SMIC (9.000 dinars / an)
- Coût du logement : 57 000 dinars
- Prêt : 51 000 TD (quotité = 89%), 25 ans dont 3 ans de différé d'amortissement, taux d'intérêt : 4%
- Mensualité de remboursement: 295 dinars
- Rapport charges /ressources : 39%

²⁶ Estimation extrapolée du rapport préparatoire de Hafedh Zaafrane « Analyses Economiques » qui fournit une évaluation pour une fourchette plus serrée de revenus entre 2 et 4 SMIG

²⁷ Par contre, la fixité des taux d'intérêt est bien entendu un élément très positif à cet égard, mais au prix d'un risque de taux pour le système qui constitue une subvention non mesurée

²⁸ La BH reçoit simplement une commission accrue sur le recouvrement (3% au lieu de 2% sur l'origination)

- Taux de recouvrement : 70%

Alternatives : crédits bancaires de 25 ans à taux de marché – TMM + 3%, soit 7,8% dans cet exemple-, assortis (i) d'une subvention frontale réduisant le montant de l'emprunt requis, (ii) une subvention mensuelle dégressive permettant de maintenir constant le taux d'effort de l'emprunteur jusqu'à ce que son revenu atteigne le niveau d'autosuffisance.

Le montant de ces subventions théoriques est fixé de sorte à avoir le même impact solvabilisateur que le FOPROLOS (même charge de remboursement après subvention).

Le résultat est le multiplicateur du nombre de bénéficiaires potentiels pour un coût économique égal à celui du FOPROLOS.

Taux d'actualisation : taux des emprunts d'Etat à 10 ans, soit 6,5%.

Type de subvention		% de subvention (valeur économique)	Multiplication potentielle du nombre de bénéficiaires
Subvention intégrée au crédit - FOPROLOS		46%	-
Subvention frontale réduisant le montant à emprunter		25%	1,9
Contribution aux mensualités de prêt, de montant dégressif en fonction de l'augmentation des revenus	Taux de croissance annuelle des revenus nominaux	Nombre d'années de subvention nécessaire	
	2,5%	12	11,4%
	4%	8	8,2%
	5,5%	6	6,4%
	7%	5	5,5%
			8,4

Le FNS et le FNAH

Avec le FOPROLOS, le caractère dispersé des fonds est aussi un autre facteur qui va à l'encontre de leur efficacité dans le sens de la solvabilisation de la demande. Le Fonds National de Solidarité finance l'apport personnel dans le cadre du FOPROLOS I²⁹. Cette activité reste marginale : moins de 2000 bénéficiaires cumulés jusqu'à fin 2013 pour 6 millions de dinars. Par ailleurs, depuis 2004, le Fonds national de l'Habitat (FNAH), également géré par la BH, accorde des crédits pour l'amélioration de l'habitat existant et des opérations de rénovation urbaine. Il est alimenté par une ponction sur la fiscalité locale et plus précisément sur la TIB. Son mode de calcul suit celui de cette taxe dont il représente environ le tiers. Les apports du FNAH sont relativement modestes. La TIB a subi une forte baisse entre 2010 (40 millions de dinars) et 2011 (21 millions de dinars) pour remonter à 30 millions de dinars en 2012. Cette reprise ainsi que l'affectation totale de la ponction sur la TIB au FNAH font que le niveau du FNAH serait de l'ordre de 15 MD actuellement.

b) Les aides budgétaires

Les dotations budgétaires sectorielles (Habitat) sont exceptionnelles. Le plus récent des programmes est celui, initié en 2012, à savoir le Programme Spécial de Logement Populaire (PSLP). Ce programme comporte deux composantes : (i) éradication de logements rudimentaires par remplacement ou rénovation de 10 mille unités pour un coût approximatif de 187 MD (dont 120 MDT à mobiliser sur le budget de l'Etat et 60 MDT sur le FNAH) ; (ii) la construction de 20 mille logements sociaux, d'un coût approximatif d'un milliard de dinars avec un financement non encore bouclé mais comportant un effort budgétaire (une première tranche de 150 millions de dinars) et des financements extérieurs évalués, pour le moment, à 300 MD. Il est difficile de prédire à l'heure actuelle l'effort global de l'Etat car les schémas de financement à appliquer aux bénéficiaires ne sont pas définitivement arrêtés. Mais sur un coût total prévisionnel du programme estimé à 1200 millions de dinars, on peut supposer que l'effort de l'Etat sera au moins du tiers, soit 400 millions de dinars sur une période d'au moins 5 ans. Dans le passé, des ressources publiques avaient également été mobilisées dans des programmes similaires.

c) Les autres aides publiques

Il s'agit essentiellement des aides aux opérateurs publics intervenant directement ou indirectement dans le logement. A cet effet, on peut citer principalement les promoteurs et aménageurs publics. L'examen du mode de fonctionnement de ces opérateurs révèle que: i) les opérateurs immobiliers (SNIT, SPROLS), agissant en promoteurs, n'ont pas bénéficié directement de fonds publics (sauf dans les opérations menées pour le compte de l'Etat); ii) par contre, ils ont bénéficié d'avantages manifestes pour l'acquisition du foncier. Ces opérateurs ont, soit puisé dans des stocks de foncier public, et /ou bénéficié d'outils favorisant l'accès au foncier. C'est un facteur déterminant dans les coûts de revient et donc dans les prix pratiqués (nous avons vu que l'incidence foncière dans l'habitat SNIT est montée à près de 20%). Il est vrai qu'à la sortie, les promoteurs immobiliers publics délivrent une part dans le segment social-économique, donc à des prix «abordables», relativement inférieurs à ceux du marché. Même, pour la part de produit située dans le «non social» (catégorie moyenne à supérieure), les prix pratiqués par les promoteurs publics sont réputés inférieurs à ceux du marché.

Il est difficile de quantifier l'effort public et encore moins l'effort ciblé vers le logement social. A titre indicatif, et faute d'évaluation directe, on peut estimer que l'opérateur acquiert le foncier à des prix subventionnés et que les différences avec le marché peuvent être considérées comme une subvention publique. Pour l'AFH, on considèrera également que là aussi, l'effort public se concentre

²⁹ Cette contribution a été maintenant budgétisée

dans la mobilisation en amont d'un foncier à un prix inférieur à celui du marché (par le biais d'une cession du foncier public ou bien la maîtrise foncière que la loi a conférée aux agences et Collectivités Locales).

L'aide publique à la réhabilitation des quartiers populaires : On peut considérer à juste titre que les programmes de réhabilitation constituent un effort en direction de l'habitat puisqu'il s'agit toujours de programmes de rattrapage d'équipement de quartiers dépourvus d'infrastructures et de services, du fait de l'urbanisation dans des quartiers informels hors PAU. L'effort de l'Etat s'est exprimé depuis le début des années 90 dans quatre générations de Programmes Nationaux de Réhabilitation de Quartiers Populaires (PNRQP 1 à 4), dont le coût est supporté par le budget public au moins à 70% (certaines communes sont même aidées totalement).

Table 13: Programmes Nationaux de Réhabilitation de Quartiers Populaires

Plan	Période	Programme	Nbre de quartiers	Nbre de communes***	Nbre d'habitants concernés	Coût en Millions de DT
VIII ^e Plan	1992-1996	PNRQP1	222	135	460.000	
IX ^e Plan	1997-2001	PNRQP2	238	229	540.000	
X ^e Plan	2002-2006	PNRQP3*	248	223	580.000	106
XI ^e Plan	2007-2012	PNRU**	227	189	600.000	118
Totaux			937		2.280.000	

L'intensité de ces programmes connaît une accélération depuis 2011 avec de nouveaux projets totalement subventionnés par l'Etat (PRIQH) et refinancés par des bailleurs de fonds extérieurs (UE, BEI, AFD), programmes qui seront abondés par le nouveau programme urbain financé par la Banque Mondiale³⁰ (2015-2019) qui prévoit de réduire les disparités dans 230 quartiers à travers l'ensemble du pays. Les estimations de l'effort public annuel sont de l'ordre de 150 à 200 millions de Dinars dans ce secteur.

En résumé, faible efficacité de l'aide budgétaire, para-budgétaire et indirecte. Il est d'abord un fait qu'une partie importante des aides mobilisées ne sont pas utilisées, faute surtout de mécanismes et d'opérateurs efficaces. Le faible niveau de consommation du FOPROLOS, souligné ci-dessus, en est un exemple frappant. De même, le rythme de réalisation des programmes de logements sociaux (PSLS) met en lumière la faible capacité institutionnelle de préparation et de réalisation. La portée des instruments de financement reste limitée aussi du fait que l'effet de levier n'est pas véritablement actionné lors de la mise en œuvre des ressources publiques (Ex le financement FOPROLOS n'appelle pas de ressources bancaires supplémentaires). Pour ce qui concerne la réalisation de programmes publics spécifiques d'habitat (comme le PSLS), le montage (quoique apparemment non achevé) risque de mettre l'Etat dans la situation de producteur plutôt que de le confirmer dans son rôle de catalyseur. Cette confusion entre les deux rôles n'est pas sans expliquer le fait que ce programme éprouve de sérieuses difficultés d'avancement, au-delà même des difficultés objectives rencontrées comme la pénurie du foncier.

d) La fiscalité comme instrument de l'action publique

³⁰ Programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL)

La présente étude a montré, selon des estimations préliminaires, que le bilan fiscal du secteur de l’habitat est nul voire excédentaire illustrant la limite de l’effort public orienté vers la promotion du logement. En effet, les recettes fiscales collectées à partir du secteur du logement dépassent les différentes dépenses publiques appréhendées en termes de subventions de programmes et d’opérateurs publics, de bonification de taux d’intérêt et de manque-à-gagner fiscal lié aux exonérations et autres incitations accordées. Contrairement à certaines idées reçues, cela montre que l’effort déployé par l’État en matière de promotion du logement demeure limité et qu’une importante marge de manœuvre (budgétaire et fiscale) existe si une volonté politique de promotion du secteur du logement émerge.

La fiscalité dans le domaine du logement n’obéit pas à une politique claire issue de priorités précises arrêtées par l’État. La fiscalité est habituellement appelée à jouer trois rôles majeurs dans la politique publique: (i) outil de promotion et d’orientation vers la réalisation des priorités définies par la politique de l’habitat ; (ii) instrument de lutte contre la spéculation et de régulation du marché ; (iii) mécanisme de redistribution et de solidarité profitant aux catégories les plus démunies. Or, l’on observe que plusieurs dispositions fiscales ont été prises à différentes périodes sans que l’on perçoive la cohérence d’ensemble et les objectifs ciblés. Dans certains cas, il s’agit même d’objectifs dictés par des besoins de mobilisation budgétaire de l’Etat central. Le tableau suivant dresse un aperçu de la fiscalité pouvant être en relation avec le secteur de l’habitat, en plus de la fiscalité générale applicable à tous les secteurs.

Table 14 : Aperçu de la fiscalité pouvant être en relation avec le secteur de l’habitat

Impôt	Création	Assiette	Apport	Vocation
Taxe sur les immeubles bâtis (au profit des collectivités locales) TIB	Institué par le code de la fiscalité locale promulgué (Février 1997) en remplacement de la taxe sur la valeur locative des immeubles.	2% du prix de référence du mètre carré couvert fixé; quatre catégories d’immeubles classés compte tenu de la superficie couverte Taux TIB: fixé sur la base du niveau des services rendus (nettoyement, éclairage public, chaussées goudronnées, ...) 8 à 14 %.	40 MDT (avant crise)	Taxe locale finançant les services locaux
Taxe sur les immeubles non bâtis (au profit des collectivités locales) TNB	Code de la fiscalité locale promulgué (Février 1997)	la valeur vénale réelle des terrains (le taux étant de 0,3%) ou à défaut le montant qui résulte de l’application à la surface (en m2) de la propriété d’un tarif par m2 progressif selon la densité des zones urbaines délimitées dans le PAU . Le tarif pour chaque zone s’établit à . 0,318 dinars par m2 pour les zones à haute densité urbaine, . 0,095 dinars pour les zones à moyenne densité urbaines, et . 0,032 dinars pour les zones à basse densité urbaine.	15 MDT (avant crise)	Taxe locale finançant les services locaux Contribue à prévenir le gel des terrains
Impôt sur la plus value immobilière	Instituée par la loi de finances du 31 décembre 1976	Différence entre prix de cession des biens et le prix de revient d’acquisition, y compris la valeur des terrains majoré des montants des dépenses justifiés et de 10 % par année de détention. Taux: 10 % lorsque la cession intervient au cours de la période de 10 ans : 5% si la période excède 10 ans	20 à 22 MDT 94 MDT (budget 2014)	Contribue à prévenir le gel des terrains Effet distributif
Impôt foncier, depuis janvier 2014.	Instituée par la loi de finances 2014	Le montant de l’impôt exigible est égal à une fois et demie, la taxe sur les immeubles bâtis ou la taxe sur les immeubles non bâtis, selon le cas. Exclut la résidence principale, les immeubles soumis à la TCL, les immeubles s’acquittant de l’impôt sur le revenu (loyers)	57 MDT (budget 2014)	Effet distributif

La vocation « habitat » est partagée avec d'autres objectifs. Elle a pu être présente au moment de la création de certains impôts (comme celui sur la plus-value immobilière) mais cet effet est en perte de vue d'abord en raison de la pertinence de l'assiette (pour l'impôt cité, on pénalise moins les plus-values résultant d'une longue période de gel que l'inverse, autrement dit le taux, est dégressif plutôt que d'être progressif) ensuite du fait des faibles apports.

Les apports de cette fiscalité sont extrêmement limités. Ceci traduit l'impuissance de l'Etat à lutter contre les effets spéculatifs d'une grande ampleur et d'en récupérer des avantages lorsqu'ils finissent par se produire. En l'absence d'un système fiscal sectoriel efficace alors que le secteur crée des richesses substantielles récupérées surtout par la spéculation essentiellement foncière, le secteur reste privé de moyens pour lutter contre les distorsions du système ; en particulier les politiques de mobilisation foncière à travers la formule des PRF sont restées lettre morte depuis une vingtaine d'années, faute de moyens

Si la volonté politique (et sa traduction technique dans la formulation de la politique fiscale foncière) a manqué, on peut aussi déplorer l'abandon des politiques de recouvrement des coûts qui avaient été lancées dans les années 80 (lors des programmes urbains financés notamment par la Banque Mondiale). La taxe de participation des riverains aux aménagements de viabilisation de leurs quartiers est tombée pratiquement en désuétude alors que les contributions publiques aux programmes de rattrapage ont pris une intensité ascendante. Il est vrai que cette dernière taxation, frappant les habitants dont on réhabilite les quartiers (populaires) ne saurait être soutenue si l'imposition de la spéculation foncière n'était pas établie.

D'autre part, l'impact des différentes mesures de défiscalisation n'est pas évident. Les encouragements au logement étudiant mis à part – des mesures positives, mais très spécifiques-, les déductions en faveur des opérations locatives (construction et investissement) n'ont pas réellement réussi à stimuler ce secteur très important. Il en va de même pour les réductions d'impôt³¹ pour les promoteurs réalisant des projets sociaux. En revanche, il semble que ce régime est souvent utilisé comme instrument de défiscalisation par des contribuables à revenu élevé, qui se transforment en promoteurs occasionnels, contribuant du reste ainsi à la parcellisation du secteur et à la faible taille des projets. Par ailleurs, il n'est pas du tout certain que l'exonération de TVA sur le logement bénéficie réellement aux acquéreurs et ne soit pas compensée au moins partiellement par une augmentation des prix (toutes choses égales par ailleurs)³². Les avantages fiscaux ne sont pas nécessairement ciblés, ce qui les rend régressifs : ils sont d'autant plus attractifs que les bénéficiaires payent plus d'impôt. C'est le cas notamment de la défiscalisation de l'épargne logement à la BH. Il est d'ailleurs à noter que la collecte de l'épargne est plus dynamique chez les autres établissements qu'à la BH, ce qui signifie que l'avantage fiscal est non seulement régressif, mais peu efficace (il équivaut à un surcroît de rendement de 0,7% pour les épargnants). A noter enfin que la réduction des droits d'enregistrement pour le logement – de l'ordre de 1,5% au lieu de 6%- peut ne pas être analysée comme une subvention fiscale. En effet, son objet premier n'est pas un objectif social, mais celui de fournir une incitation à la formalisation des transactions en général. Il est possible qu'un bas niveau de droits conduise en fait à un plus grand nombre d'inscriptions au Livre Foncier, si bien que le manque à gagner pour l'Etat n'est pas du tout avéré.

Ces effets négatifs ainsi soulignés montrent aussi l'absence d'évaluation et de mesures correctives de la fiscalité. Le déficit d'information et de suivi concernant l'évaluation de la fiscalité dans le domaine du logement se traduit au final par un handicap dans la prise de décision et l'évaluation de l'efficacité des mesures. L'effet résultant n'est pas un alourdissement de la fiscalité mais surtout la

³¹ Exonération d'impôt sur les revenus pendant 10 ans, et de l'impôt sur les plus-values foncières

³² La récupération de la TVA –amont dans le processus de production de logement est réputée être une procédure complexe qui dissuade souvent les promoteurs de la réclamer. Il serait important d'analyser dans quelle mesure les marges d'opérations de promotion sont accrues – par augmentation des prix ou réduction des prestations- pour compenser la non-répercussion de cette TVA sur les acquéreurs

faible lisibilité qui inhibe toute avancée décisive vers les objectifs du secteur. Alors que les impôts et taxes dans le secteur sont de faible apport et ne ciblent pas des objectifs cohérents et clairs, la tendance a été à les démultiplier ce qui crée une complexification dans un système déjà manquant de lisibilité ; alors que l'impôt sur la plus-value immobilière marche mal, on crée l'impôt foncier dont il n'est pas difficile de prédire la faible portée.

Au total, il apparaît que les diverses mesures fiscales concernant le logement souffrent de deux facteurs d'inefficacité : d'une part un faible taux d'utilisation des principales subventions et des exonérations fiscale – mis à part le soutien très particulier au logement étudiant ; d'autre part, un ciblage social insuffisant. Ces éléments peuvent convenir si l'on adopte une vision passive de l'action de l'Etat : les deux défauts ci-dessus se compensent – la faible utilisation des dispositifs limite ce qu'ils peuvent avoir de caractère régressif ; et au total, les recettes fiscales ou parafiscales directement liées au logement couvrent presque l'effort public dans ce secteur, l'effort net de l'Etat étant de ce fait très réduit (estimé à 1% de son budget)³³. C'est ainsi par exemple que les excédents du FOPROLOS permettent de financer la moitié du volet « Habitat rudimentaire » du Programme Spécifique pour le Logement Social. En revanche, une vision plus volontariste de la politique du logement ne peut se contenter de ce quasi-équilibre budgétaire en régime de croisière, indépendamment des programmes de stimulation ponctuels. Elle devrait notamment inclure une révision d'exonérations fiscales peu coûteuses parce que très peu utilisées, par des mécanismes nettement plus incitatifs.

Enjeux

L'effort public reste insuffisant et peu efficace. Il représente vraisemblablement autour de 300 MDT/an en brut, soit de l'ordre de 1% du budget public. Il est en effet bien établi que l'accès à l'habitat est de plus en plus difficile de même qu'il est reconnu que les coûts actuels et futurs de l'effort public de rattrapage dans les quartiers populaires, faute de prévention de ce phénomène, sont non seulement prohibitifs mais condamnés à maintenir la spirale de la non durabilité. Dans le même temps, ce sont les mécanismes, les modes opératoires et les acteurs qui comportent les faiblesses et sont en cause dans l'inefficience de l'action publique.

Quant à la fiscalité du secteur, devant l'absence de vision claire et de volonté politique forte, elle est loin d'avoir eu l'efficacité souhaitée et reste donc à reformuler dans ses traits essentiels. L'ensemble des mesures de fiscalisation/défiscalisation a eu peu d'effets sur le secteur mais le plus déterminant est la macro-défiscalisation du secteur qui de par sa dynamique spéculative ne profite en aucune manière aux besoins de redistribution et de péréquation que l'Etat se doit de gérer.

L'aide parafiscale que constitue le FOPROLOS ne bénéficie qu'à un nombre de ménages sans rapport avec les besoins, et en particulier ne joue qu'un rôle marginal dans le segment qui est sa raison d'être, celui des ménages qui pourraient accéder à la propriété en combinant emprunts bancaires et soutien de l'Etat. Le mécanisme pêche en outre par son incapacité à correctement maîtriser le risque, au lieu de contribuer à renforcer la discipline de crédit qui est une condition de l'élargissement durable d'un service financier critique pour la politique du logement vers les catégories que le marché dessert peu, voire pas du tout, actuellement. Le système est donc à repenser profondément.

En parallèle, les conditions de distribution du crédit au logement doivent être révisées pour rendre le financement du logement plus abordable, et réduire les risques que des opérations à long terme peuvent comporter tant pour les emprunteurs que pour les prêteurs, ce qui est une autre condition fondamentale d'approfondissement durable du marché.

³³ Rapport « Analyses économiques » de M. Hafedh Zaafrane

CHAPITRE 2 : LA NOUVELLE STRATEGIE DE L'HABITAT

1. LE BESOIN D'UNE NOUVELLE STRATEGIE

Dans le chapitre précédent consacré au diagnostic, on a mis en exergue l'ampleur des faiblesses et insuffisances dans le secteur de l'habitat. Il est en effet devenu évident que les éléments des politiques antérieures sont désormais inefficients, creusant ainsi davantage les faiblesses du secteur autour d'une question essentielle en Tunisie, celle de l'accès au logement et de l'accès aux services de base.

On rappellera succinctement les grandes thématiques de cette crise, exposées ci-avant dans le chapitre de diagnostic :

- L'offre de logement en faveur des populations les plus vulnérables est devenue structurellement marginale au cours de la période 2008-2013. La production publique, autant que la promotion privée, n'aura totalisé que 2 000 logements sociaux, soit 3,6 % de l'offre totale tandis que le nombre de logements financés par le FOPROLOS est tombé à 370 logements ;
- Le coût du logement, devenu prohibitif, est l'élément le plus remarquable du marché du logement ces dernières années. Comme facteur central, le coût du foncier a connu une hausse vertigineuse sans commune mesure avec la croissance du revenu, dont la stagnation tend à se confirmer depuis la Révolution. À cet égard, la montée excessive du foncier traduit aussi l'échec de la politique foncière menée jusqu'ici ;
- Le secteur financier n'a pas réussi à pallier – ou très partiellement – ces écarts d'accessibilité et après un développement important au début de l'ouverture à la concurrence, il tend à stagner par manque d'attractivité et d'incitations à desservir les ménages à bas revenus ;
- La conséquence est l'exclusion des populations à bas revenus et économiquement modestes. Rejetés par le système formel où les prix ont largement franchi la barrière d'accessibilité sous l'effet d'un foncier plus rare et objet d'une forte spéculation, les ménages les plus démunis rejoignent la filière du foncier et de l'habitat informel, abondant le système alternatif de production du logement: l'habitat spontané périurbain.
- Cette situation s'accompagne d'un étalement urbain anarchique critique. Les effets d'exclusion décrits plus haut ont créé un mouvement centrifuge vers le périurbain, à travers essentiellement le développement de quartiers informels qui offrent des prix plus adaptés aux catégories sociales défavorisées.

Le besoin impérieux de reformuler et pratiquer une nouvelle stratégie est donc pressant pour pallier l'essoufflement et même, dans certains cas, à l'inadaptation des outils et constituants de la politique antérieure.

2. UNE NOUVELLE VISION

Il ne fait pas de doute que la possibilité offerte à tous de se loger dans des conditions dignes est une vision communément partagée par les Tunisiens. Ceci est en quelque sorte une déclinaison de la notion de dignité appliquée à l'habitat, valeur partagée et renouvelée avec force depuis la Révolution. En effet, il est difficile de parler de dignité si les conditions matérielles de vie des Tunisiens, dont l'habitat et les conditions d'habitation, ne sont pas d'un niveau acceptable. À cela s'ajoute le fait que la qualité de vie recherchée est aussi celle qui est offerte par l'urbanisation et des villes organisées, fonctionnelles et non anarchiques.

Une partie intégrale de cette vision devra être consacrée à l'inclusion de l'habitat décent pour les ménages à faible revenu, les jeunes et les plus démunis. Ceci implique que le secteur de l'habitat pourra répondre à leurs besoins – en matière d'abordabilité, de type d'habitat et de localisation – ce qui leur permettra de mener une existence comblée et digne.

En se projetant 15 ans dans l'avenir, on peut brosser un tableau idéal de l'habitat en Tunisie :

« En 2030, le secteur de l'habitat tunisien produit une grande quantité de logements abordables pour tous les ménages – quels que soient leurs revenus – et offre un accès maximal et un choix abondant à différents types d'habitat de toute taille, prix et localisation, ce qui en fait un contributeur majeur à la mobilité et l'efficacité spatiale. Les terrains destinés à l'habitat sont produits à des prix raisonnables lorsque et où cela s'avère nécessaire. Les principales villes tunisiennes sont de conception et de fonctionnement plus durables, denses et intégrées. Les zones urbaines se caractérisent par une importante mixité sociale et les centres villes sont revitalisés. La production de logements est encore dominée par l'auto-construction, mais celle-ci est accessible à tous. Le segment de l'habitat collectif est en croissance dans les grandes agglomérations urbaines, ce qui contribue à une plus forte densité et à des économies d'échelle. Les modes de production informels et anarchiques sont maintenant presque inexistantes. Finalement, le secteur de l'habitat contribue largement à la croissance économique nationale et à la génération d'emplois».

3. LA NOUVELLE STRATEGIE DE L'HABITAT

La nouvelle Stratégie de l'Habitat est articulée en termes d'objectifs, de principes et de concepts stratégiques, comme suit. Ces derniers donnent lieu à un ensemble de composantes stratégiques et d'actions accompagnatrices qui sont élaborées dans les sections subséquentes.

3.1 Objectifs de la stratégie

La Stratégie de l'Habitat a été articulée en fonction de 3 objectifs ou « piliers » fondamentaux :

Objectif 1 : Améliorer l'accessibilité des ménages au logement, d'un côté en diminuant le coût de l'offre de logements et en révisant les incitations mises en place pour pousser les promoteurs et individus à produire des logements à bas coût, et d'un autre côté en élargissant l'accès à un crédit plus abordable. Cette double approche visant à l'amélioration de l'accessibilité permettra de minimiser la taille des subventions publiques nécessaires.

Objectif 2 : Améliorer l'efficacité et le ciblage des subventions publiques en cherchant d'une part à ce qu'elles bénéficient aux ménages qui en ont le plus besoin et, d'autre part, à ce qu'elles contribuent à surmonter des défaillances bien définies du marché, ce deuxième volet visant justement à réduire les besoins en subventions directes pour les autres catégories de ménages.

Objectif 3 : Renforcer le rôle du gouvernement en tant que facilitateur du marché de l'habitat qui devrait (a) faire participer efficacement le secteur privé dans la production de logements, (b) fournir un cadre réglementaire équitable, et (c) formuler et mettre en œuvre des politiques pour maintenir le système de l'habitat sur la bonne voie. Cet objectif implique une amélioration sensible des capacités administratives et de la réactivité des entités gouvernementales clés.

3.2 Principes de la stratégie

La formulation de la Stratégie de l'Habitat repose sur 3 principes fondamentaux : solidarité, durabilité et efficacité.

Solidarité : Meilleur contrôle du secteur et allocation des subventions afin d'améliorer l'accès des communautés les plus vulnérables à l'habitat

Le principe de solidarité domine dans la vision du secteur de l'habitat tunisien. Ce principe fait en sorte que la Stratégie repose sur une distribution claire et équitable des ressources de l'État, dont les interventions doivent permettre de surmonter les défaillances de l'économie de marché pour répondre aux besoins de tous les citoyens. En retour, l'État doit s'assurer que les plus démunis ont accès à un habitat décent, principalement à travers la réglementation et la promotion auprès des secteurs privés et de l'auto-construction. Ce principe implique également que l'aide de l'État soit acheminée avec soin et de manière ciblée vers les ménages dont les besoins sont les plus pressants..

Durabilité : Un plaidoyer pour la densification

Le modèle de développement urbain en Tunisie – porté essentiellement par l'habitat – est fortement coûteux pour la société d'aujourd'hui, mais surtout pour la génération de demain. Il en découle le principe de durabilité, qui consiste à veiller sur la préservation des ressources rares comme le foncier périurbain à considérer comme une ressource épuisable. De même, la dimension de durabilité intègre la nécessité d'un usage efficient des ressources (énergie, eau, équipement) utilisées pour le bâti et l'aménagement des espaces. D'où la prise en compte nécessaire de la mobilisation de ressources financières et du recouvrement des coûts, de manière à assurer les moyens pour la production, l'exploitation et l'entretien efficace des aménagements (la durabilité financière).

La préservation des ressources épuisables comme le foncier passe en premier lieu par une politique de densification des villes et un usage plus appropriés des terrains (comprenant la préservation des zones non aedificandi et celles exposées aux risques). Une telle vision est jusque là restée un vœu pieux avec l'étalement urbain qui marque désormais le paysage au détriment des terres agricoles et des zones sensibles au plan environnemental.

Dans une perspective de durabilité, la densification urbaine (y compris de ses extensions) a également l'avantage de favoriser des investissements plus efficaces dans les infrastructures, par exemple d'eau, d'électricité et d'assainissement. Plus important encore, les réseaux de transport public peuvent être optimisés, un secteur faiblement développé en Tunisie. Une densité plus élevée se traduit par une fréquentation plus importante des transports publics, ce qui diminue les coûts de fonctionnement par passager. Et un transport public plus efficace réduit la nécessité du recours à une voiture particulière.

Le principe de durabilité évoque également le besoin de préserver le riche patrimoine culturel urbain de la Tunisie, que l'on trouve en majorité dans le parc immobilier plus ancien. En dépit de nombreux efforts, les médinas et les joyaux architecturaux du début du XXe siècle restent menacés, et la Stratégie de l'Habitat doit lutter sérieusement contre leur détérioration et appuyer leur revitalisation.

Efficacité : Optimisation des ressources gouvernementales et mobilisation de capitaux privés

Il est bien connu qu'une économie marché peut produire et distribuer des biens plus efficacement que si elle est contrôlée par l'État, principe qui s'applique très bien au secteur de l'habitat. Pourtant actuellement en Tunisie, les interventions étatiques dans le développement de l'habitat d'intérêt social – principalement à travers des institutions gouvernementales – font peu de place au secteur privé pour ce qui est des investissements, le financement de logements, la construction et le développement foncier. Sauf lorsque le marché ne parvient pas à répondre aux besoins en logements de groupes particuliers (comme mentionné ci-dessus), le rôle de l'État devrait se limiter à la facilitation et à l'appui sur les efforts privés ou individuels en matière de production de logements.

Le principe d'efficacité fait également référence au financement du secteur de l'habitat, plus précisément à la question de l'optimisation des ressources publiques. L'État mobilise en effet des ressources publiques considérables afin d'appuyer le secteur de l'habitat, mais celles-ci restent insuffisantes au soutien d'une politique plus proactive en faveur de l'habitat d'intérêt social.

L'optimisation des ressources publiques concerne trois questions majeures: tout d'abord, la mobilisation des ressources du secteur bancaire privé pour le financement de l'habitat, notamment à travers des incitations à l'expansion du marché de moyenne et basse gamme, ceci de façon à libérer des ressources fiscales pour la mise en vigueur d'autres politiques du secteur. Deuxièmement, l'amélioration du ciblage des subventions publiques afin de s'assurer qu'elles desservent les ménages à très faible revenu qui en ont besoin; une mesure qui améliorera considérablement l'efficacité des subventions, réduira les fuites vers les ménages non éligibles et diminuera vraisemblablement le fardeau fiscal y afférent. Troisièmement, au-delà d'une taxation traditionnelle inefficace, un financement novateur – tel que le financement basé sur la plus-value foncière – pourrait mobiliser efficacement des capitaux privés, qui contribueraient au financement du développement très attendu de services et infrastructures urbains, ceci sans ajouter au fardeau fiscal de l'État.

D'autres leviers non financiers pourront aussi être utilisés pour réduire l'effort public. Il s'agit plus précisément de « subventions » en nature. On entend par là des facilités non financières qui permettront de mieux équilibrer le budget des opérations de logement social, qu'il soit en promotion ou en auto-construction, collectif ou individuel. Ces instruments relèvent principalement de l'application de la réglementation urbaine. Par exemple, il pourrait s'agir de droit à construire additionnel ou d'une grille d'équipements de lotissement moins exigeante. Ces subventions en nature peuvent être tout aussi efficaces pour promouvoir la politique du logement social, sans pour autant générer de charge financière supplémentaire pour l'Etat.

Un secteur de l'habitat efficace, tel que décrit ici, contribue également largement au développement économique du pays. Ce dernier est un employeur important et la demande en intrants pour l'habitat et les infrastructures y afférentes a des effets multiplicateurs à travers toute l'économie. Plus les processus entourant l'habitat sont efficaces et durables, plus ses effets sur l'économie sont importants.

3.3 Concepts stratégiques

Afin d'atteindre ses objectifs, la nouvelle Stratégie de l'Habitat s'est dotée d'un cadre stratégique qui définit certains concepts de base. Il s'agit en fait des moyens par lesquels les objectifs de la Stratégie sont traduits en composantes et actions concrètes.

Promouvoir le logement abordable : corriger les tendances actuelles de renchérissement du marché libre du logement pour améliorer l'accessibilité de l'ensemble des ménages

Le logement abordable fait référence à un logement accessible financièrement à toutes les catégories sociales de toutes les régions, surtout les catégories précaires, mais aussi la classe moyenne qui a de plus en plus de mal à se loger. Une politique de logement abordable, c'est une politique qui permet une offre de logement diversifiée en produits pour répondre aux attentes variées de la population, dans sa diversité de revenus, âge ou structure familiale, et également une offre de logements en nombre suffisant pour répondre à la pression démographique qui s'exerce fortement sur certaines régions. Cette politique inclut donc généralement une politique sociale de l'habitat, dont les orientations sont définies plus bas, pour répondre aux écarts de marché qui excluent les populations précaires.

Les leviers à activer pour réduire les coûts de logement de manière à générer une offre abordable, sont les suivants :

- La charge foncière: produire en masse et créer ainsi une compétition qui permettra de réduire les coûts du foncier, baisser les coûts d'infrastructure par unité construite et densifier pour réduire la charge foncière ;
- Les coûts de construction: réduire les contraintes réglementaires en s'approchant des besoins et usages réels - qui sont souvent moins exigeants que la réglementation en vigueur – et en cherchant à augmenter la valeur foncière ;

- Les subventions à l'offre: cibler les subventions vers les populations précaires et modestes, en évitant les effets de seuil.

Les leviers à activer pour répondre en volume à la demande :

- Stimuler l'investissement privé, à travers la mobilisation optimisée du capital des particuliers (surtout pour l'auto-construction), des capitaux étrangers ou nationaux (bénéfices des entreprises ou professions libérales);
- Dynamiser le marché foncier : produire en masse du foncier aménagé en organisant la construction du hors site et en stimulant la promotion foncière formelle ; et lutter contre la rétention ou « gel » foncier;
- Orienter la production à travers la planification (PAU) : orienter le poids des différents produits (que ce soit par la promotion ou l'auto-construction et selon la cible sociale) ; et veiller à ce que cette production réponde à la demande des villes ;
- Entretien le parc existant et réhabiliter le parc ancien pour éviter la dépendance totale à la production nouvelle.

Les leviers à activer pour soutenir la demande:

- Les conditions d'emprunt : rendre le crédit plus abordable en allongeant la durée des prêts au-delà de 15 ans entre autre à travers le développement des ressources longues dans le marché financier; et généraliser le cadre incitatif de l'épargne logement actuellement restreint à la BH à toutes les banques ;
- Les subventions liées au crédit (FOPROLOS – FNAH): Ouvrir le FOPROLOS à l'auto-construction et à la rénovation de l'habitat existant ; et transformer ces aides en subventions directes (non remboursables) avec effet de levier par le crédit bancaire ;
- Créer un instrument pour inciter les banques à prêter aux ménages informels solvables (fonds de garantie);
- Autres subventions à la demande : créer des aides spécifiques non nécessairement liées au crédit pour les deux premiers déciles (ménages pauvres non-bancables).

Développer une offre de logement social : reconnaître et stimuler les cinq différentes filières de logement social avec des avantages ciblés

La politique sociale de l'habitat fait référence à une politique qui vise les catégories sociales défavorisées qui sont souvent les moins bien servies sur le marché du logement en promouvant un logement abordable pour ces populations. Cette politique passe à la fois par une approche préventive soutenue et complétée par des mesures de rattrapage. Il est proposé que la stratégie de l'habitat s'appuie sur les cinq modes d'accès à l'habitat qui répondent le mieux à cette demande sociale :

- L'auto-construction : Il s'agit du mode de logement le plus abordable et le moins coûteux pour les bénéficiaires pour des raisons évidentes : pas de marge promoteur, possibilité d'internaliser une partie de la main d'œuvre (fournie par le ménage, sa famille, ou ses voisins) ou de la rationaliser avec une gestion de projet assurée par le particulier, et étalement temporel par une construction progressive. Le soutien à ce mode se fera par l'encouragement de l'auto-construction dense en milieu urbain et donc la réduction de l'empreinte foncière du développement urbain. Il sera également aussi important d'améliorer la valorisation foncière, c'est-à-dire le « semi-collectif » (petits bâtiments R+4) en autopromotion. En complément et cohérence avec ce qui précède, il y a lieu de développer une offre de parcelles assainies et de petites tailles et avec une augmentation du CUF et du COS pour la demande la plus précaire.

- Le « logement social » façon promotion immobilière : La promotion immobilière recèle un fort potentiel de production à des coûts maîtrisés et peut donc avoir les moyens d’agir sur les coûts en produisant en masse et en ajustant le niveau d’équipement du logement. Cela implique l’incitation pour l’émergence de promoteurs immobiliers d’envergure, à même d’entreprendre des programmes de taille et dans des conditions optimales. L’envergure s’entend sous l’angle de la professionnalisation et également de la surface financière. Cela implique aussi un package d’incitations à la production de logements sociaux comparativement avantageux par rapport aux produits de standing plus élevé. Ce package peut inclure un accès facilité au foncier (par exemple des quotas), des avantages en terme de réglementation urbaine, des incitations financières de type fiscal, et de la péréquation sur de larges opérations. Cela implique aussi la réduction des coûts en diminuant la charge foncière, en attribuant des avantages comparatifs en termes de réglementation urbaine : normes d’équipement/aménagement réduites, droits à construire supplémentaires, etc. Finalement, cela implique une programmation urbaine (quota ou planification) favorable au logement social.
- Le locatif : Le mode locatif se révèle être la solution de logement la mieux adaptée, principalement à une certaine population (étudiants, jeunes ménages, main d’œuvre des zones rurales, etc.) et pour les revenus très bas (les deux premiers déciles) dans les grandes agglomérations urbaines du littoral, là où les prix du logement sont élevés. Il s’agira d’encourager l’investissement dans le locatif, notamment par les particuliers, en créant un cadre réglementaire – qui n’existe plus depuis la suppression en sifflet du régime de la Loi de 1976 – sécurisant pour les investisseurs en cas de défaut de paiement, mais protégeant les locataires. Il s’agira aussi d’offrir des incitations fiscales aux propriétaires qui misent sur le marché des unités de bas loyers.
- Le parc ancien : Une part importante de la population défavorisée est logée dans un parc existant dégradé, et il faut encourager l’entretien/maintenance des logements, que ce soit en tant que propriétaire occupant ou bailleur.
- L’habitat informel : C’est à la fois les quartiers existants. Mais aussi il est très improbable qu’on arrive à éradiquer ce mode d’habiter – le moins cher – du jour au lendemain. On considère qu’il va se maintenir tout en déclinant. Pour tous ces quartiers, il s’agit de poursuivre la politique de mise à niveau et d’encourager la formalisation de ces quartiers.

Un prérequis pour cette politique sociale sera de bien définir les bénéficiaires potentiels qui auront accès à des subventions directes ou indirectes (réduction de taxes et autres contributions financières, droit à construire accru, etc.) et à d’autres avantages (par exemple lotissement à aménagement différé).

D’autre part, la stratégie reconnaît qu’une réponse adéquate et spécifique doit être adoptée pour les catégories sociales les plus pauvres, c’est-à-dire essentiellement les ménages se situant dans les deux déciles inférieurs, et les ménages particulièrement défavorisés. Ces efforts comprennent des solutions dédiées orientées vers le locatif dans les grandes agglomérations urbaines où les prix pour l’accès à la propriété sont inatteignables pour ces ménages, ou orientés vers la rénovation de l’habitat rudimentaire lorsque les ménages sont déjà propriétaires (aussi bien en zone urbaine que rurale), ainsi que d’autres mesures basées sur concertation continue.

Table 15 : Proposition de continuum de subventions selon une segmentation des bénéficiaires

Tranches de revenus des ménages	Foncier	Production	Aide directe à la demande	Aides aux prêteurs
Déciles 7,5 à 10	-	Incitations à l'investissement locatif (toutes les tranches)	-	-
900 à 1200 DNT / mois Déciles de 6 à 7,5 3x et 4x SMIG	Offrir du foncier aménagé a des couts abordables	Idem. Assouplir la réglementation de l'urbanisme et de la construction et la densification	FOPROLOS Rénové incluant le secteur informel et l'auto-construction	Fonds de garantie pour les revenus informels Défiscalisation de l'épargne logement pour tous les établissements de crédit
500 à 900 DNT / mois Déciles de 3 à 5 1.5 et 3 x le SMIG	Offrir du foncier aménagé a des couts abordables	Idem. Incitations aux promoteurs privés (?)	FOPROLOS Rénové incluant le secteur informel et l'auto-construction	Epargne logement avec subvention renforcée Fonds de garantie pour revenus faibles informels
Moins de 500 DNT / mois 500 Déciles 1 et 2 Moins de 1.5 x le SMIG (cible microfinance)	Offrir du foncier aménagé a des couts abordables	Auto-construction Amélioration habitat Locatif aide	FOPROLOS Ouvert au micro-crédit et à l'auto-construction FNS rénover et concentre aux populations n'ayant pas accès au crédit	Epargne logement avec subvention renforcée

4. LES COMPOSANTES DE LA STRATEGIE

La Stratégie de l'Habitat comprend 8 composantes, chacune dotée d'un plan d'action. Chacune d'entre elles est présentée ci-dessous et les plans d'action y afférents ont été regroupés dans la section suivante.

Composante 1 : La Règlements urbaine

Dans le cadre de la Stratégie de l'Habitat, une intervention axée sur la réforme approfondie du corpus actuel de réglementations sur le développement urbain, concentré dans le CATU, a été considérée comme un enjeu majeur et hautement prioritaire. Cette réforme devra prévoir une simplification de la réglementation urbaine et de ses procédures afin de les rendre plus flexibles et sensibles aux réalités du terrain. Les défis les plus importants concernent tout particulièrement la promotion de la densification urbaine, une meilleure intégration des différentes solutions en matière de logement social et la promotion d'une utilisation foncière plus efficace capable de répondre à la rapidité de l'urbanisation.

Une approche sur 3 niveaux

Les réformes et améliorations de la réglementation urbaine à entreprendre dans le cadre de la Stratégie de l'Habitat devront essentiellement tenir compte des 3 niveaux ou dimensions d'intervention qui reflètent le développement des municipalités tunisiennes, soit :

(Niveau 1) Planification urbaine stratégique : les professionnels urbains s'accordent sur la nature des 2 principales dysfonctions qui compromettent la planification stratégique. La première d'entre elles concerne l'ampleur des délais nécessaires à l'élaboration et/ou à la révision des Plans d'Aménagement Urbain (PAU) – l'instrument de planification clé prévu par le Code de 1994 –, délais qui rendent les documents obsolètes au moment de leur approbation et font obstacle au développement des communes pour lesquelles ils ont été élaborés. Ensuite, la précision des détails requis par les PAU (notamment en termes de localisation précise des emprises routières et services publics), tels que sanctionnés par la Loi, ne correspond en rien à leur valeur stratégique dans l'orientation du développement décennal et n'a que peu de liens avec les besoins programmatiques des responsables de la mise en œuvre (services publics, autorités, municipalité, ministères de services, etc.) qui planifient et budgétisent leurs activités sur la base de cycles de 2 à 3 ans.

Afin de contrer ces failles, la Stratégie proposera un certain nombre d'interventions :

- Dissocier les volets stratégiques de la planification (sur un horizon de 15 à 20 ans) de la programmation d'investissements dans de nouveaux espaces ou zones en voie de densification, puisque celle-ci relève foncièrement d'une vision à court terme qui dépasse rarement 5 ans et reste directement reliée aux Plans d'aménagement de détail (PAD).
- Alléger et simplifier les procédures d'élaboration et de révision des PAU stratégiques. Puisque ces derniers sont essentiellement tactiques, il n'est pas nécessaire que leur préparation s'accompagne d'une surcharge d'études et d'étapes de révision.
- Ajouter au contenu des PAU stratégiques l'énoncé des problèmes immobiliers et fonciers. Dans ce dernier cas, il est important que les moyens permettant de mieux contrôler le marché foncier aient été a priori identifiés. En matière d'habitat, une vision à moyen et à long terme du logement urbain devra avoir été bien articulée.
- L'élaboration des documents de planification stratégique devra se rapprocher des niveaux locaux afin que les spécificités géographiques, économiques et culturelles de la zone considérée puissent être prises en compte (cette mesure fait déjà l'objet d'une application pilote par la Direction de l'Urbanisme du MEATDD).

(Niveau 2) Instruments opérationnels d'urbanisation : le niveau « opérationnel » se déploie directement sous le PAU stratégique et prend en charge l'organisation et la production de terrains viabilisés. En Tunisie, celle-ci fait face, particulièrement lorsqu'il s'agit d'habitat, à de nombreux obstacles qui compliquent le cycle de production et réduisent l'attractivité auprès des investisseurs publics et privés. Un instrument très banal – la conception et l'autorisation de lotir – est constamment compromis par la subdivision constante des domaines fonciers (par le morcellement) et la présence de normes rigides et rigoureuses, qui dépassent de loin les besoins et les capacités des lotisseurs. Compte tenu du fait que le lotissement devrait permettre la création de la majorité des parcelles utilisées lors de l'auto-construction de logements – de loin le mode d'édification le plus populaire en Tunisie –, la mise sur pied d'un régime de lotissement efficace et approprié paraît de toute évidence déterminante. Les autres instruments conçus pour la levée des obstacles à l'organisation et à la production de terrains viabilisés – notamment le Périmètre d'Intervention foncière (PIF) et le Périmètre de réserve foncière (PRF) – sont rarement utilisés et se révèlent, lorsqu'employés, parfaitement inutiles.

L'amélioration des instruments opérationnels d'urbanisation de la Stratégie de l'Habitat concernera 3 axes essentiels :

- Renforcer les instruments opérationnels dont disposent les décideurs pour la programmation de terrains viabilisés dans les zones ouvertes à l'urbanisation (à la suite d'une désignation à

cet effet par les PAU stratégiques). Ces instruments pourront, lorsque considérés utiles, être mobilisés par l'intervenant municipal ou étatique concerné, ceci après que l'acteur principal chargé du développement d'une zone spécifique aura été clairement identifié,

- Alléger et simplifier les procédures afférentes aux instruments d'urbanisation, notamment le régime de lotissement, le PIF, le PRF et le PAD. L'efficacité de ces instruments dépendra en effet de leur application rapide et de leur attractivité pour les investisseurs, entrepreneurs et citoyens. Il faudrait également définir clairement les conditions dans lesquelles le PIF et le PRF devront être appliqués, notamment lorsqu'il s'agit de la rénovation/régénération de zones urbaines existantes;
- Promouvoir une gamme diversifiée de types de parcelles, qui puissent répondre à l'hétérogénéité de la demande. Ainsi, il sera particulièrement important d'offrir des parcelles qui répondent au profil d'abordabilité du logement chez les ménages pauvres et défavorisés. Les parcelles réservées à la construction de logements sociaux en sont un exemple, mais l'offre foncière doit également comprendre la promotion de petites parcelles minimalement desservies et destinées aux auto-constructeurs progressifs. Cette orientation implique une révision des normes de base en matière d'implantation des services publics comme d'ailleurs des règles relatives à la taille minimale de parcelles géographiquement et culturellement spécifiques.

(Niveau3) Règles de contrôle de la planification et de la construction : les études thématiques du secteur de l'habitat ont souligné à maintes reprises que la réglementation actuelle en matière de planification et de construction était beaucoup trop contraignante et limitait une utilisation foncière efficace. Ce constat concerne tout particulièrement les normes rigides qui régissent certains domaines, notamment :

- L'exploitation des parcelles, telle que définie par le coefficient d'occupation des sols (COS) et le coefficient d'utilisation foncière (CUF).
- Les normes urbaines exprimées en termes de largeur minimale autorisée des rues et accotements, espaces ouverts, services disponibles, disponibilité de stationnement sur et hors rue, etc.
- Les normes de construction relatives au recul avant, latéral et arrière requis, au poids maximum de l'édifice, à l'autorisation d'escalier extérieur, aux espaces communs, etc.

Ces normes donnent lieu à une densité résidentielle très faible et totalement inefficace, qui se caractérise par une sous-utilisation flagrante d'espaces urbains considérés par la plupart des communes tunisiennes comme des actifs de premier plan, dont la valeur marchande et sociale est en augmentation constante. Toutes ces normes devraient être assouplies afin de favoriser une exploitation et une diversité accrues.

Les prescriptions actuelles en matière de zonage, qui interdisent la présence d'activités commerciales ou de bureaux dans la plupart des zones résidentielles, sont tout à fait inefficaces et contraires à la culture urbaine locale. Dès lors, les normes devraient favoriser une plus grande mixité d'utilisation.

En outre, le zonage rigide en quartiers résidentiels pour habitation « individuelle » ou « collective » et leur segmentation subséquente en habitations en bande, isolées et semi-isolées, tel qu'appliqué par les PAU, sont inefficaces et porteurs d'un paysage urbain stérile. Ces exigences en matière de zonage devraient faire l'objet d'assouplissements.

La Stratégie de l'Habitat propose une nouvelle approche qui substitue à l'optique de « dicter ce qui peut être construit » des normes simples identifiant « ce qui ne peut pas être construit ». Ces changements d'optique demanderont l'élaboration d'un ensemble clair de normes et standards sectoriels qui favoriseront une liberté maximale d'exploitation des parcelles. Grâce à la simplicité de

ces normes – réduites à un CUF maximum et à un recul latéral et arrière minimum –, le promoteur sera libre de construire le bâtiment qui correspond le mieux à la demande du marché. Il faudra tout particulièrement promouvoir la construction de logements « semi-collectifs » – immeubles multi-étages d'appartements individuels avec vocation commerciale au rez-de-chaussée – dans la plupart des nouvelles zones urbaines, surtout lorsque celles-ci sont limitrophes à des agglomérations importantes. Le logement « semi-collectif » s'accorde tout à fait à la production de petites unités abordables destinées à la vente ou à la location; il améliore la rentabilité d'un projet et augmente la valorisation de parcelles coûteuses. Ce type d'habitat, qui est particulièrement approprié à l'auto-construction par les ménages et les petits entrepreneurs gagne d'ailleurs en popularité.

La Stratégie de l'Habitat entend également procéder à l'affinement de la réglementation urbaine de façon à encourager la production de logements sociaux de différents types (tels que définis antérieurement dans ce Chapitre). Différents moyens permettront d'y parvenir. Par exemple, un pourcentage des nouvelles zones d'habitation pourra être réservé aux logements sociaux, cette fois définis par des normes plus souples et assortis de niveaux d'exploitation plus élevés. L'autorisation de ces « zones spéciales de logements sociaux » encouragera la création de parcelles réduites, de petites maisons de base et d'unités d'habitation à petite échelle, ce qui permettra aux individus et aux promoteurs de réduire au minimum la part de la charge foncière dans les coûts totaux.

Finalement, il faudra adopter dans plusieurs des zones urbaines actuelles des mesures claires favorisant le changement progressif vers une plus forte exploitation urbaine. Dans le passé, de vastes pans des agglomérations tunisiennes les plus importantes ont été réservés à des habitations individuelles détachées ou jumelées présentant une hauteur maximale de R+1 (récemment assouplie à R+2, mais toujours avec des restrictions sur les escaliers extérieurs). Ces zones font l'objet de pressions immobilières croissantes puisqu'elles constituent des quartiers urbains viabilisés de premier plan où les restrictions applicables n'ont guère de justification économique. Leur transformation en quartiers plus denses à usages multiples est déjà en cours, quoique de façon anarchique et souvent illégale. Il est par conséquent impératif de codifier les normes relatives à une densification ordonnée, notamment les agrandissements en hauteur et en largeur des structures existantes et leur remplacement progressif par des immeubles à logements semi-collectifs.

Composante 2 : Le marché foncier urbain et péri-urbain

Les questions de disponibilité foncière sont sans aucun doute déterminantes dans les processus de mise à disposition de logements. Pourtant, il est actuellement difficile de trouver en Tunisie des terrains urbains viabilisés et bien situés dont le prix d'achat ne compromet pas la faisabilité de projets de logements s'adressant aux ménages à revenu faible et intermédiaire. Au cours de la dernière décennie, et particulièrement depuis 2011, la valeur des terrains en milieu urbain a connu une hausse rapide, poussée par la pénurie croissante de parcelles aménagées et un investissement spéculatif virulent. Ces fortes augmentations peuvent être observées presque partout, qu'il s'agisse de terrains de premier ordre dans des quartiers huppés ou de petites parcelles dans des quartiers informels. Les promoteurs et les individus à la recherche de terrain offerts à des prix raisonnables se sont vus forcés de chercher de plus en plus loin – dans les franges urbaines et les espaces périurbains –, ce qui a contribué à exacerber la fragmentation de l'étalement urbain et à augmenter les coûts d'aménagement. Comme souligné au Chapitre 1, les dispositifs et institutions responsables depuis les années 70 du contrôle et de l'intervention sur les marchés fonciers urbains ont vu leur efficacité diminuer graduellement. Par voie de conséquence, les autorités immobilières et municipalités ont de plus en plus de difficultés à viabiliser les vastes zones foncières devant faire l'objet de lotissement et de développement. Ironiquement, les mesures fiscales et réglementaires instaurées afin de récupérer une partie des fortes augmentations de la valeur foncière en vue du financement des infrastructures sont parallèlement devenues de moins en moins efficaces.

Par conséquent, les questions foncières seront déterminantes pour la mise en œuvre de la Stratégie de l'Habitat, qui devra y accorder une priorité absolue si elle veut atteindre ses principaux objectifs

stratégiques. À cette fin, la Stratégie de l'Habitat proposera l'adoption d'une approche multi-facettes qui lui permettra de parvenir à une mise à disposition rapide de parcelles viabilisées, disponibles pour différents types de bâtiments, et ceci à des prix qui favorisent le logement abordable. Cette approche multi-facettes sera articulée autour de 3 thèmes :

- Une vision prospective axée sur une approche intégrée aux questions foncières;
- La facilitation de la mobilisation foncière pour tous les types de logements;
- L'accélération de la production de parcelles viabilisées et la redistribution des rôles à cet effet.

Il ne sera pas facile de procéder aux interventions nécessaires. Les principales questions abordées ci-dessous concernent essentiellement des problèmes structurels, légaux et institutionnels de longue date dont la résolution sera soumise à la conduite d'enquêtes détaillées, à l'obtention de consensus et à l'adoption de réformes institutionnelles.

Il faut également souligner qu'en raison de leur nature, les questions foncières ne peuvent être abordées indépendamment des autres composantes de la Stratégie de l'Habitat. Ceci s'applique tout particulièrement à la Composante 1, « La réglementation urbaine » et ces 2 composantes devraient se soutenir mutuellement.

(1) Organisation du secteur et clarification des rôles

En Tunisie, la puissance publique qui devrait guider et contrôler le marché foncier est répartie entre plusieurs entités gouvernementales – MEATDD, ministère de l'Agriculture, (ministères de la Justice et de l'Intérieur), AFH, municipalités, OCT, responsables des services publics, etc. – ce qui fait de leur coordination l'un des enjeux les plus importants de toute stratégie cohérente de maîtrise du secteur. En outre, les autorités étatiques sont confrontées au fait que la grande majorité des propriétés foncières sont dans le domaine privé, avec des vocations qui reflètent la multiplicité des intérêts de leurs détenteurs (les domaines de l'État ont peu d'ampleur et ceux qui présentaient un potentiel de développement se sont virtuellement envolés au cours des dernières décennies). En outre, presque toute la production de parcelles destinées à l'habitat est actuellement assurée par le secteur privé, soit à travers le régime formel de lotissement ou des processus informels de morcellement. Les entités gouvernementales responsables du développement foncier (en particulier l'AFH) sont actuellement complètement marginalisées et les dispositifs étatiques qui devaient assurer l'assemblage foncier et l'acquisition préemptive (notamment les PIF et le PRF) sont aujourd'hui totalement dysfonctionnels.

En fait, toute stratégie cohérente de maîtrise du marché foncier pour la production de parcelles viabilisées et abordables destinées au logement doit reposer sur des efforts concertés coordonnés par un seul chef d'orchestre. En raison du caractère multisectoriel du domaine foncier, un comité foncier de haut niveau réunissant tous les ministères et organismes pertinents devrait être mis sur pied, peut-être sous la présidence du MEATDD. Par ailleurs, en raison du rôle important des municipalités dans les questions foncières relatives au milieu urbain, la possibilité d'une codirection avec la DG des collectivités locales du ministère de l'Intérieur devrait être examinée. Le comité serait chargé de la conduite et de la coordination de l'ensemble des réformes foncières.

Actuellement, en raison du manque de capacité et de ressources au niveau local, les municipalités ont peu de prise sur le domaine foncier urbain. Les exploitants publics et privés décident généralement de façon unilatérale du moment et de l'endroit où ils souhaitent investir. Cependant toute nouvelle vision du développement foncier urbain devrait placer les municipalités au cœur du processus décisionnel et mettre à leur disposition tous les instruments réglementaires, financiers et opérationnels nécessaires à la prise de décision sur les zones à développer et les investissements prioritaires à effectuer.

(2) Réforme des titres fonciers/de l'enregistrement

Le double système actuel d'attribution de titres fonciers – voulant que les droits de propriété traditionnels soient reconnus tout autant que ceux accordés en vertu du régime cadastral moderne – devrait être réformé. La bureaucratie, les droits d'inscription et les taxes de mutation excessives afférentes compromettent le bon fonctionnement des marchés fonciers et poussent les propriétaires à s'appuyer sur des titres traditionnels. Une étude complète des moyens nécessaires à une réforme fondamentale du système devra être menée. En fait, il s'agit d'une question compliquée et l'étude devra être renseignée par des expériences d'amélioration des systèmes d'enregistrement foncier dans des pays similaires à la Tunisie. Il sera important que la réforme mette l'accent sur la création d'un système moderne et informatisé d'information foncière, qui pourra être actualisé de façon régulière et facilement accessible par tout organisme à la recherche d'informations sur les terrains, les propriétaires et leur statut.

Il faudra également accorder une attention toute particulière à la réduction des droits d'enregistrement, des taxes de transferts et des autres fardeaux monétaires auxquels font face les propriétaires fonciers, ce qui permettra d'encourager leur confiance dans le processus d'enregistrement et le système d'information foncière. En outre, lorsqu'il s'agit de « lotissement social » (voir ci-dessous) et de zones spéciales de logement social, l'enregistrement devrait être gratuit.

L'amélioration des capacités des tribunaux immobiliers spéciaux sera également essentielle à la résolution rapide des litiges et à l'accélération de la production de titres clairs dans les zones urbaines prioritaires préalablement sélectionnées.

(3) Planification et banque foncière

Si l'État tunisien souhaite générer suffisamment de terrains pour la construction de logements abordables, il doit impérativement se doter d'une mission de constitution de réserve foncière. Cette démarche implique l'acquisition à faible prix de terrains éloignés qui ne font pas encore l'objet de développement et de pression spéculative, la planification rigoureuse de leur valorisation, et, leur mise à disposition dans l'avenir à des fins de construction de logements abordables ou autres projets urbains. Ce processus pourrait prendre le nom de « banque foncière ». Ce rôle devait être en partie assumé par l'AFH, mais ses capacités à cet effet sont faibles. La Stratégie devra, dans cette perspective, procéder à une réforme complète des mandats de l'AFH en matière d'assemblage foncier – en confirmant son rôle de banque foncière – ou, si cela paraît impossible, mettre en place d'autres institutions et/ou dispositifs de création, de gestion et de mise à disposition de réserves foncières. Un organisme étatique pourrait par exemple former un partenariat avec certains assembleurs fonciers privés (qui sont actuellement très actifs dans le secteur informel) à des fins d'acquisition de biens fonciers bien avant leur développement. Les incitations offertes seraient soumises à la cession d'une partie du terrain pour la construction future de logements sociaux. Les solutions ne seront ni simples ni faciles mais, en matière de création d'une banque foncière, l'État devrait commencer à modéliser davantage ses interventions sur celles du secteur privé.

Les processus entourant la création de réserves foncières ne devraient pas entrer en conflit avec les intérêts d'autres secteurs (par exemple l'industrie et le tourisme). Ils devraient plutôt relever d'une planification stratégique cohérente, qui inclurait la participation de la direction des Domaines de l'État, mais aussi les parties prenantes locales, ce qui permettrait d'éviter un monopole centralisé. Par exemple, les acquisitions en vertu de la banque foncière devraient être effectuées en consultation et même à la demande des municipalités et régions.

(4) Interventions relatives au développement de sites urbains de grande ampleur

Le marché foncier souffre d'un manque d'investissements dans les infrastructures hors site, une composante pourtant essentielle pour la mise en œuvre des PAU. Sans routes, électricité, eau, réseau d'assainissement et services sociaux essentiels, les terrains ne peuvent pas être

adéquatement lotis, même s'ils sont inclus aux PAU et soumis aux pressions de l'urbanisation. Les instruments légaux, opérationnels et financiers nécessaires à l'acquisition des droits de passage et terrains sur lesquels seront effectués les travaux se sont jusqu'à maintenant montrés peu efficaces. L'amélioration de ces processus sera déterminante pour la promotion d'un développement urbain intégré, relevant de formes plus compactes faisant preuve d'une plus forte efficacité économique et d'une efficacité accrue dans la conversion de terres agricoles.

En effet, une réforme en profondeur des processus accompagnant le développement foncier urbain s'avère nécessaire. Les dispositifs existants reposent sur l'hypothèse voulant que la plupart des terrains de grande ampleur (sinon l'ensemble d'entre eux) situés dans une zone de développement relèvent du contrôle étatique, ce qui paraît aujourd'hui totalement irréaliste. Afin de pouvoir suivre le rythme rapide d'urbanisation, il faudra donc concevoir de nouveaux modèles de développement urbain et foncier – modèles qui tiendront pour acquis que les terrains seront presque entièrement aux mains de propriétaires privés dont les intérêts devront impérativement être pris en compte. Il faudra pour cela appliquer des principes de justice et d'équité envers les propriétaires fonciers.

Lors de la création de nouvelles zones d'extension urbaine/expansion urbaine (ou de tout développement urbain d'importance), les différents efforts consentis doivent avoir été bien programmés. Comme mentionné au Chapitre 1, l'ensemble de la chaîne de commandement ne présente actuellement aucune structure cohérente. L'expérience d'autres pays démontre que les Collectivités Locales devraient contrôler l'identification des besoins, les orientations et le rythme du développement foncier urbain, une situation qui ne correspond pas à la réalité tunisienne actuelle. Cependant, l'octroi d'un rôle de premier plan aux communes et régions ne sera possible que si ces dernières ont en main les dispositifs opérationnels et financiers nécessaires. Toutefois, même si elles sont renforcées, il est probable que peu de municipalités seront en mesure de mener à bien tous les aspects de projets de développement foncier de grande ampleur. Il faudra donc prévoir la présence d'un exploitant général, public ou privé, auquel les municipalités pourront s'adresser lorsque nécessaire. Plusieurs options seront examinées, notamment en fonction de la localisation géographique et des particularités des projets. L'AFH, qui assumait ce rôle auparavant, ne dispose que de capacités limitées et souffre de plusieurs contraintes bureaucratiques. Il faudrait, pour que l'agence puisse finalement assumer ce rôle, procéder à une réforme majeure de sa structure. Il sera peut-être aussi nécessaire de rechercher des exploitants alternatifs majeurs et considérer la voie prometteuse des dispositifs de PPP entre un promoteur privé et une municipalité/région.

(5) Financer le développement foncier et tirer profit de la valeur ajoutée

La hausse continue de la valeur foncière urbaine et périurbaine peut-être attribuable à trois facteurs – la fourniture d'infrastructures primaires et secondaires, la maturation et la densification d'une zone urbaine et la pure spéculation. L'État devrait pouvoir tirer profit d'une partie de la hausse de la valeur foncière, au moins afin de financer l'amélioration des infrastructures et de l'espace public et les services publics y afférents.

Pour que le marché foncier puisse fonctionner en anticipation, il faut le doter de ressources financières substantielles – largement supérieures à ce qui est alloué au secteur actuellement – afin d'investir dans les infrastructures et autres services publics selon les besoins. Malheureusement, les dispositifs actuels établis à cet effet fonctionnent mal (TIB, TNB, et taxes sur le gain en capital) ou pas du tout (taxes sur la plus-value). Ces lacunes ouvrent la voie aux propriétaires fonciers privés, qui empochent presque toute valeur ajoutée de leurs terrains, notamment lorsque ces derniers sont situés à proximité des investissements majeurs dans les infrastructures qui accompagnent le développement d'une zone.

Dans une première étape, la solution la plus évidente, et à laquelle il faudrait accorder la priorité, consisterait à renforcer ces taxes aujourd'hui très mal considérées, non seulement en renforçant la couverture et la collecte, mais aussi en relevant le taux/assiette des taxes existantes. Ces taxes étant collectées par les collectivités locales, les efforts de décentralisation qui sont au cœur de la nouvelle

politique de gouvernance de la Tunisie constituent une opportunité de mener une réforme profonde de cette fiscalité foncière.

Une deuxième étape implique le développement de nouveaux mécanismes, et en particulier des mécanismes dont le principe consiste à mobiliser des revenus à partir de l'augmentation de la valeur foncière en zones urbaines et péri-urbaines. Il est important de veiller à ce que ces nouveaux instruments soient soigneusement conçus de sorte d'éviter des effets négatifs comme de pousser les propriétaires fonciers dans l'informalité ou dans d'autres formes non conformes à la réglementation. Ces nouveaux mécanismes pourraient prendre la forme d'une nouvelle « taxe d'urbanisation ³⁴ », ou encore pourraient s'appuyer sur de nouveaux modèles de développement foncier tel que le « PPP » qui permettraient à l'exploitant d'infrastructures hors site de négocier avec les propriétaires fonciers la teneur de leur contribution – monétaires ou en nature – aux investissements.

Enfin, l'utilisation de ces revenus devra être clairement administrée de telle sorte qu'ils contribuent en effet au développement du secteur foncier et qu'ils ne se perdent pas dans des budgets de fonctionnement ou des investissements inefficaces. Ainsi, la création d'un fonds dédié à l'aménagement foncier – alimenté par ces revenus – serait un outil central de la politique foncière visant à aider les grossistes fonciers approuvés à cet effet à acquérir par anticipation des terrains situés de façon stratégique et à investir dans les infrastructures (en combinaison avec leurs emprunts sur le marché financier). Il s'agirait peut-être de réactiver le Fonds d'investissement pour l'aménagement du territoire [FIAT].

(6) Limiter la rétention et la spéculation foncières

La rétention ou le gel de parcelles déjà planifiées et viabilisées représente un sérieux problème en Tunisie. Dans la plupart des cas, les propriétaires privés sont motivés par la spéculation plutôt que par l'investissement. En fait, il est actuellement plus profitable en Tunisie de détenir des terrains et de les vendre sans investissement que de les transformer pour l'habitat ou un autre projet immobilier. La TNB, un instrument fiscal imposé de longue date par les municipalités afin de limiter ce type de spéculation, est affectée par sa piètre couverture, la faiblesse des taux de contribution et une collecte difficile. En fait, elle n'a actuellement qu'un effet négligeable. Il faudra par conséquent la remodeler totalement, peut-être dans le cadre des efforts de renforcement de la gouvernance municipale. Si la revitalisation de la TNB s'avère impossible, il faudra trouver façon de dissuader la rétention foncière. L'IPTU du Brésil – une taxe sur les terrains vacants qui augmente progressivement si une parcelle n'est pas développée – est un bon exemple international de pratique susceptible d'être adaptée à la Tunisie.

(7) Contrôler et améliorer le processus de lotissement

En Tunisie, le processus de lotissement en vertu du CATU reste le principal instrument de création de parcelles destinées au logement et, dans la plupart des zones urbaines, il s'agit du seul moyen d'établissement de parcelles viabilisées. Dans le cadre de la Composante 1, plusieurs mesures de rationalisation et d'amélioration de l'efficacité du processus de lotissement ont été proposées, notamment la révision des normes appliquées au lotissement afin de favoriser une densité accrue. En outre, d'autres mesures innovantes susceptibles d'assurer la production rapide de parcelles viabilisées et de freiner l'étalement urbain devraient être explorées. Il pourrait par exemple s'agir de la limitation des activités des lotisseurs occasionnels au développement de petits terrains par remplissage ou encore du refus d'autorisation de petits lotissements de ce type dans les franges urbaines non développées. Il pourrait également s'agir de l'incitation au partenariat entre propriétaires fonciers, promoteurs privés, concessionnaires et municipalités, ce qui permettrait de s'assurer que le lotissement est complet et d'une échelle qui garantit à la fois la construction de toutes les infrastructures connexes et le recouvrement des coûts.

³⁴ Ce serait une taxe spéciale due une seule fois, imposée sur les propriétés foncières lorsque leur usage est modifié au lorsqu'elles sont intégrées dans les PAU.

(8) Accroître la production du lotissement destiné à différents types de logements sociaux

Le marché foncier formel n'est pas suffisamment diversifié. La production de parcelles formelles est en grande partie axée sur la demande d'auto-construction de bâtiments haut de gamme, sur des parcelles de grande ampleur assorties de normes élevées. Les ménages qui disposent de ressources financières limitées sont de facto exclus et cherchent des solutions dans le lotissement informel. Il faudra donc instaurer des normes et incitations susceptibles de stimuler la production du « lotissement social » à proximité des grandes agglomérations urbaines. Il s'agirait de petites parcelles à faible recul autour desquelles les espaces ouverts et de circulation seraient réduits, comme d'ailleurs la disponibilité des services publics. Ces lotissements sociaux seraient accompagnés de plans standards de logements groupés ou semi-collectifs, avec autorisation, voire promotion de l'auto-construction progressive.

Il faudra également prendre des mesures spécifiques afin d'encourager le développement de ces « lotissements sociaux ». Par exemple, la TVA pourrait être réduite ou même annulée, comme d'ailleurs les droits d'enregistrement foncier. Les contributions des promoteurs aux infrastructures hors site pourraient également être limitées. En outre, il pourrait y avoir mobilisation des réserves foncières et réorientation des exploitants publics afin d'assurer leur contribution à ce type de « lotissement social ». Ainsi, l'ARRU pourrait par exemple très bien assurer l'extension de ses interventions sur les terrains avoisinants les quartiers populaires rénovés, soit en partenariat avec les propriétaires fonciers ou par l'achat précoce de terrains. Finalement, le « lotissement social » pourrait être encouragé à travers la réserve d'une portion de la zone résidentielle établie par le PAU à ce type de développement

Composante 3 : Le logement social et la promotion immobilière

Actuellement, la production de logements par des promoteurs privés et les institutions étatiques ne représente que 24 pour cent de l'ensemble de la production formelle en Tunisie (et moins de 14 pour cent si la production de logements informels est considérée). Parmi les 10 000 unités produites annuellement, moins du 20^e peut être considéré comme habitat social. La contribution des opérateurs du secteur public (principalement la SNIT et la SPROLOS) a chuté considérablement au cours de la dernière décennie, à un niveau maintenant presque insignifiant alors que le bassin des promoteurs privés, en dépit du cadre légal favorable institué en 1990, est généralement constitué d'entreprises de petite taille plutôt inefficaces (elles ne produisent en moyenne que 4 unités par an). En outre, en dépit des incitations, les promoteurs privés maintiennent leur préférence pour l'habitat destiné aux ménages à revenu intermédiaire et surtout supérieur (respectivement 33 et 65 pour cent). En fait, la construction de logements sociaux ne représente que 2 pour cent de la production des promoteurs privés.

La faiblesse de la contribution des entités corporatives (à la fois publiques et privées) à la production nationale, tout particulièrement de logements se rapprochant de l'habitat abordable, est révélatrice à la fois d'une absence malsaine de diversité et d'un déséquilibre structurel du secteur de l'habitat en général.

Il sera par conséquent important que la Stratégie de l'Habitat redresse ce déséquilibre et s'attache à la réalisation de 3 objectifs : diversifier la production corporative de logements et l'orienter davantage vers les classes moyennes et défavorisées ; encourager l'expansion et l'efficacité du secteur ; et, redéfinir le rôle des opérateurs publics. Les différents points de cette stratégie sont détaillés ci-dessous.

Il faut par ailleurs mentionner que dans la Stratégie, la Composante « habitat social » fait l'objet d'une définition plus large et plus flexible. Cet aspect est abordé au début du Chapitre 2.

(1) Encourager l'expansion et l'amélioration des promoteurs du secteur privé en général

Des mesures devraient être prises afin d'encourager à la fois l'expansion de la production de logements par les promoteurs privés et une conduite plus efficace des travaux. Il s'agira notamment de :

- Améliorer et rationaliser le cycle d'un projet d'habitat en éliminant les obstacles réglementaires et en facilitant une meilleure coordination entre les promoteurs privés et les autorités responsables des services publics. Ceci implique le réexamen de la Loi de 1990 sur les promoteurs privés et la clarification des exigences de lotissement.
- Faciliter l'accès des promoteurs privés à une meilleure mobilisation des financements nécessaires à leurs projets immobiliers, y compris le recours aux capitaux internationaux et à l'émission d'obligations.
- Éliminer la réduction de 50 pour cent de la TVA payable par les promoteurs privés lors de la vente des propriétés. Il s'agit d'une niche fiscale dont profitent largement les individus bien nantis et qui encourage essentiellement la prolifération de tous petits projets menés par des promoteurs non professionnels.
- Éliminer la réduction de la taxe de transfert de propriété (fixée à 1 pour cent vs 6 pour cent pour toutes les autres propriétés) dont profitent actuellement les promoteurs. Elle n'a aucune justification. Il faudrait considérer plutôt une réduction généralisée de cette taxe de transfert, puisque son taux élevé a pour effet de diminuer le taux d'enregistrement contraignant pour l'ensemble du marché immobilier.
- Mettre en place un système de suivi et d'évaluation de la pertinence des avantages fiscaux accordés au secteur de l'habitat. Les incitations fiscales demeurent (en complément des aides de différentes natures accordées par l'État) un instrument essentiel d'alignement du comportement des acteurs concernés sur les objectifs de la politique d'habitat social. Il sera donc nécessaire de disposer de chiffres et d'évaluations périodiques sur le degré de réalisation de ces objectifs. Cette mission pourra être confiée à l'Observatoire de l'immobilier et du foncier, en collaboration avec les services concernés du ministère des Finances (auxquels devrait revenir en principe cette mission);
- Autoriser le financement sur plan (c'est-à-dire le paiement à l'avance par les acquéreurs) qui est de toute façon ouvertement pratiqué, du moins lorsqu'il s'agit de projets d'habitat social.
- Encourager l'émergence de promoteurs privés de plus grande envergure, qui peuvent profiter d'économies d'échelle et par conséquent réduire leurs coûts globaux. De façon plus spécifique, les règlements qui restreignent actuellement l'entrée de firmes internationales sur le marché immobilier tunisien, que ce soit directement ou en partenariat avec une entreprise locale, doivent être revus. Ceci permettrait le développement de projets d'habitat de plus grande ampleur, et donnerait en retour plus de poids aux promoteurs privés qui procèdent à l'assemblage des terrains requis;
- Réduire la présence des petits promoteurs occasionnels et amateurs, par exemple en faisant passer le capital minimum requis de 150 000 DT à un seuil d'au moins 1 million DT;
- Confiner les activités des promoteurs occasionnels sur le marché foncier au développement de petits terrains par remplissage (voir la Composante sur le marché foncier);
- Revoir la législation afin d'améliorer les relations entre les promoteurs et les acquéreurs et plus spécifiquement de pénaliser sévèrement les pratiques frauduleuses des promoteurs;
- Élaborer des cadres autorisant les promoteurs privés et les autorités nationales ou municipales à s'engager dans un partenariat public-privé (PPP), pour la production d'habitations en général, mais tout spécialement pour le développement foncier (comme souligné à la Composante sur le marché foncier). Les autorités apporteraient les terrains, pour lesquels elles ont un avantage comparatif, alors que les promoteurs privés se concentreraient sur le développement des sites, la production et la mise en marché des logements.

(2) Encourager les promoteurs privés à s'intéresser à un marché de moyenne et basse gamme

Plusieurs instruments pourraient être adoptés afin d'encourager les promoteurs privés à diminuer leur attirance envers les segments « standing » et « haut standing » du marché immobilier pour s'intéresser davantage aux logements abordables, soit à l'habitat « économique » et « social ». Ces instruments incluent notamment un meilleur accès et une exploitation plus efficace des terrains; des incitations à la production de logements sociaux diversifiés et novatrices; et, la création d'opportunités facilitant l'entrée d'un plus grand nombre de promoteurs sur le marché de l'habitat abordable. Les actions à mener sont les suivantes :

- Élaborer un ensemble de normes spécifiques qui mettent en valeur l'avantage comparatif des projets d'habitat social face aux projets à standards plus élevés. Au niveau de la réglementation municipale en particulier (comme souligné à la Composante 1), une densification accrue des sites (CUF et COS plus élevés et exigences de stationnement et de recul réduites) destinés à des projets d'habitat social permettrait de réduire considérablement le coût d'acquisition foncière, un obstacle majeur à l'intérêt des promoteurs privés envers un marché de moyenne et basse gamme. Ces normes pourraient être intégrées à un ensemble de spécifications applicables aux zones spéciales à habitat d'intérêt social comme cela se fait au Brésil.
- Encourager la mixité des types de logements et d'utilisation foncière au sein d'un même projet d'habitat d'intérêt social, notamment en autorisant les commerces et locaux de services au rez-de-chaussée. Tout projet d'habitat d'intérêt social dont la conception en ferait un ghetto doit être évité. En fait, si les promoteurs étaient autorisés – voire encouragés – à une plus grande mixité, ils trouveraient plus facile la production d'unités d'habitat d'intérêt social abordable et réaliseraient simultanément des profits acceptables grâce à la péréquation. Il faudra cependant améliorer à cet effet les cahiers de charges afin d'y inclure des quotas minimums d'habitat d'intérêt social (en tant que pourcentage du projet foncier ou du nombre d'unités).
- Ou encore, autoriser une augmentation de l'ensemble des droits de construction d'un promoteur immobilier lorsqu'il s'agit de projets urbains de grande ampleur dans lesquels une portion serait consacrée à l'habitat d'intérêt social.
- Encourager les petits promoteurs/entrepreneurs familiaux (actuellement très actifs sur le segment de l'auto construction immobilière) à développer de petits bâtiments d'habitat semi-collectif dans lesquels on trouverait des logements sociaux conformes aux subdivisions approuvées. Comme mentionné dans le cadre de la Composante 1, ce type de bâtiment sans ascenseur, généralement réservé au commerce au rez-de-chaussée, favorise une densité plus importante et plus efficace et devient de plus en plus populaire, même dans les quartiers informels. Il faudrait régir ces « mini promoteurs » à travers une réglementation spéciale, qui permettra de les distinguer des promoteurs plus importants;
- Il faudrait, de façon similaire et du moins dans certaines zones urbaines, considérer l'octroi du statut d'habitat d'intérêt social aux petits logements – qui satisfont aux normes – auto-construits par des individus à travers l'extension de leur maison principale. (La pratique consistant à ajouter des logements additionnels est extrêmement courante). Grâce à cela, ces propriétaires pourraient avoir accès aux mêmes incitations que les promoteurs privés, ce qui pourrait encourager fortement la production d'habitat d'intérêt social par l'important secteur de l'auto construction;
- Développer plus avant, au moins de façon expérimentale, divers modèles novateurs d'habitat d'intérêt social. Il pourrait notamment s'agir (1) de petites parcelles sur des routes étroites, avec ou sans maison principale, sur lesquelles l'expansion verticale progressive sera autorisée ; (2) d'habitations en rangée d'un seul étage, sur lesquelles l'expansion verticale serait également autorisée; (3) toute autre forme d'habitat groupé fondé sur des études architecturales bien conçues;
- Il sera important, dans le cadre de projets d'habitat d'intérêt social financés à travers le FOPROLOS (voir la Composante 6 Financement) d'autoriser l'indexation des prix plafonds des

logements afin de suivre le rythme des coûts de construction et d'éviter que les profits des promoteurs ne soient tout près ou inférieurs à zéro.

Il sera important, au moment de l'examen de ces normes et incitations, de veiller à ce qu'elles correspondent aux spécifications géographiques. Par exemple, les grandes agglomérations côtières ont besoin d'incitations à une exploitation maximale des terrains alors que, dans le cas des villes intérieures, des normes plus souples pourraient s'avérer plus appropriées. Puisque les promoteurs privés sont virtuellement absents dans ces municipalités, la promotion de « mini promoteurs » d'habitat d'intérêt social semble logique, du moins à court et moyen terme.

(3) Redéfinir le rôle des opérateurs publics (SNIT et SPROLOS)

Les deux (2) principales institutions étatiques responsables de la production d'habitat devraient faire l'objet d'une réforme et d'une restructuration en profondeur. Cette question a été prise en compte par la Composante 7 (Développement institutionnel), mais il est important, pour cette composante-ci, que ces opérateurs puissent jouer un rôle plus décisif dans la création de logements d'intérêt social, une activité qui favorise des opérations génératrices de profits acceptables. En fait, elles devraient, comme les promoteurs privés, pouvoir opérer en fonction de plafonds des coûts raisonnables. Cela signifie également qu'elles auraient accès à des terrains bien situés dont les coûts ne sont pas exorbitants (une question à laquelle s'attaque la Composante 2 : le marché foncier). Finalement, cela implique également que ces institutions pourraient développer une gamme de produits novateurs appropriés à différents types d'utilisateurs de logements d'intérêt social – types de tenure, de taille et d'extensibilité des logements, spécificité géographique, etc. Enfin, en raison de leur statut public, ces institutions devraient se concentrer sur certains segments du marché, non pas en compétition avec le secteur privé, mais plutôt de façon complémentaire, en s'intéressant aux segments desquels le secteur privé est absent. Ceci pourrait par exemple s'appliquer à des zones géographiques spécifiques. Cependant, il sera essentiel de rester prudent et d'éviter de mettre ces intervenants à risque dans des régions ou sur des segments du marché où il n'y a aucune demande de développement pour ce type de marché immobilier.

Composante 4 : Le secteur locatif

En Tunisie, le logement locatif n'occupe que 18 à 20 pour cent du parc immobilier, une proportion relativement stable depuis plusieurs décennies. Comparativement à plusieurs autres pays, ce taux reste extrêmement faible, particulièrement si l'on tient compte de la forte urbanisation tunisienne. Il s'agit toutefois d'un mode de logement important dans les grands centres urbains, particulièrement pour les jeunes couples, les étudiants et les ménages peu nombreux et à faible revenu. La location est d'ailleurs relativement courante dans les quartiers informels. En fait, les études thématiques ont démontré que les individus du milieu urbain appartenant au plus bas décile de revenus et la moitié des jeunes soutiens de famille occupaient un logement locatif, outre le fait qu'il s'agit souvent d'un mode de logement préalable à la propriété éventuelle.

L'importance de la demande en logements locatifs dans un marché immobilier diversifié ne devrait pas surprendre. Il s'agit en effet, pour différentes raisons, d'un segment relativement fort de tout secteur immobilier, puisqu'il a notamment l'avantage d'offrir un choix diversifié et beaucoup de flexibilité. Un ménage peut se loger et se reloger adéquatement en fonction de l'emploi et de la scolarisation, changer de logement selon les aspirations et priorités familiales ou encore décider d'accepter temporairement un certain inconfort (habitat de dimension réduite) pour réduire le coût du loyer et accroître l'épargne destinée à l'acquisition éventuelle d'une propriété.

Du côté de l'offre, les avantages liés aux logements locatifs sont également substantiels, notamment en raison des entrées monétaires mensuelles substantielles dont peut bénéficier un propriétaire. Puisqu'en Tunisie presque toutes les unités de logements locatifs appartiennent à des ménages individuels (un point relevé dans la Stratégie articulée ci-dessous), les revenus qu'elles génèrent

peuvent s'avérer déterminants dans le bien-être du ménage, particulièrement si ce dernier ne dispose que de revenus limités. Les sacrifices encourus pour l'ajout d'une unité locative ou 2 dans un bâtiment existant peuvent même ouvrir la voie à une sortie du ménage hors de la pauvreté.

Le logement locatif profite également à l'économie en général. Tout d'abord, sa disponibilité permet aux ménages de se rapprocher des emplois, ce qui encourage la mobilité de la main-d'œuvre et profite indirectement aux secteurs économiques qui ont grand besoin de travailleurs qualifiés. Ensuite, la disponibilité de logements locatifs favorise la réduction de la dépense globale en transport, une contribution de premier plan à l'efficacité urbaine. Enfin, sans un marché locatif fluide, le taux d'inoccupation du parc immobilier national pourrait augmenter considérablement, ce qui aurait pour effet de faire du capital immobilisé un placement financier sans valeur utile ou retour sur investissement.

Pour toutes ces raisons, la Stratégie de l'Habitat tunisienne considère que le fonctionnement harmonieux et fluide des marchés locatifs sera déterminant pour l'efficacité et la durabilité du secteur immobilier. Elle estime également que la location abordable s'apparente au logement social et aide à maximiser les différentes possibilités offertes aux ménages à revenu faible ou modéré. Par conséquent, la Stratégie mettra en vigueur quelques dispositions législatives et administratives qui encourageront le développement du secteur locatif. Il s'agit notamment des dispositions suivantes :

(1) Nouvelle Loi de réglementation et d'amélioration des relations entre propriétaires et locataires

Aucun cadre légal ou administratif ne régit actuellement les relations entre un propriétaire et son locataire et rien ne permet de garantir leurs droits et obligations respectifs. Le régime locatif antérieur, basé sur un contrôle locatif très favorable aux locataires, a été annulé pour tous les baux mis en vigueur après 1978. Tous les baux locatifs subséquents, soit la grande majorité, sont totalement soumis aux lois de l'offre et de la demande et à la bonne foi des 2 parties. Il n'y a aucun régime spécifique d'enregistrement des baux, ni d'ailleurs de dispositif de résolution des litiges entre propriétaires et locataires qui permettrait d'éviter le recours à des procédures judiciaires longues et coûteuses (en vertu du Code civil, social ou commercial selon le cas). Dans ce contexte, plusieurs propriétaires préfèrent laisser leurs unités inoccupées, ce qui a contribué à la réduction de la production de nouvelles unités locatives. Dans la foulée, l'offre de logements a diminué et le marché locatif a vu non seulement le choix et la diversité de l'offre se rétrécir, mais également le prix des loyers disponibles augmenter.

Pour toutes ces raisons, une loi simple, bien comprise et efficace qui tient compte des intérêts des propriétaires et des locataires est éminemment nécessaire. Elle devra notamment:

- Spécifier la nature et les contenus des baux volontaires, afin qu'ils soient simples, clairs et précis sur les motifs habituels de litige. Ces baux resteront essentiellement libéraux et n'imposeront a priori aucune restriction (par exemple en matière de durée du bail, d'augmentation périodique du loyer, de dépôt de garantie, etc.);
- Spécifier comment et en vertu de quelle autorité ces baux seront enregistrés; idéalement gratuitement, mais si nécessaire, suite au versement de droits minimums;
- S'assurer que, si aucun accord de gré à gré pour le renouvellement du bail n'est possible ou encore si le locataire ne respecte pas les conditions fixées (particulièrement le non-paiement du loyer ou la présence de dommages au logement), le propriétaire pourra avoir recours à des procédures judiciaires spéciales qui conduiront à une éviction administrative rapide et au versement d'une compensation si nécessaire;
- Fixer des dispositifs de conciliation et de résolution des litiges à travers des commissions spéciales ou des organisations de la société civile, ceci afin d'éviter le recours aux procédures judiciaires;
- Identifier les normes de niveau de vie minimales d'une unité locative (services publics, lumière et air, sécurité, etc.);

- Veiller à l'énoncé clair des responsabilités respectives des 2 parties en matière de taxes et de services publics;
- Favoriser une démarcation claire des responsabilités du propriétaire en matière d'entretien périodique des unités locatives et des espaces communs afférents;
- Spécifier les conditions et réglementations qui régiront la location meublée et la location à des fins saisonnières ou touristiques.

(2) Mesures de soutien à la nouvelle législation

Pour que la nouvelle Loi soit pleinement opérationnelle et assure la fluidité du marché locatif, certaines interventions complémentaires sont nécessaires :

(a) *Établir des dispositifs de résolution extrajudiciaire des litiges.* Des commissions spéciales mises sur pied dans les régions ou encore dans les municipalités/gouvernorats seraient chargées d'entendre les litiges et de veiller à leur résolution à l'amiable. Des organisations à base communautaire locales mobilisées à cet effet pourraient en outre aider au processus de résolution. Les commissions spéciales disposeraient de directives simples sur l'organisation de leurs travaux.

(b) *Fixer des incitations fiscales claires à l'intention des propriétaires.* La législation fiscale autorise actuellement les propriétaires individuels à déduire, dans leur déclaration d'impôt, les frais d'entretien et de dépréciation du capital afférents à leurs revenus locatifs bruts. Ces déductions devraient être claires et permises jusqu'à un maximum d'environ 50 pour cent des revenus locatifs bruts. Il est important que les mesures fiscales ne pénalisent pas les propriétaires outre mesure, ce qui pourrait les inciter à conclure des accords de location non enregistrés ou simplement à retirer leurs unités du marché;

(c) *Lancer une campagne de publicité/sensibilisation.* Une fois la nouvelle Loi promulguée, le lancement d'une campagne nationale de sensibilisation publique permettrait d'expliquer aux propriétaires et locataires les avantages de la loi et de l'enregistrement des baux. Il y aurait notamment diffusion d'informations sur les baux, leur enregistrement, et les recours lorsqu'il y a litige. Les médias nationaux (Télé et presse écrite) devraient jouer ici un rôle de premier plan pour l'atteinte des publics cibles.

(3) Dispositions spéciales potentielles favorables à la location de logements sociaux (voir également la Composante 3)

Si l'on présume qu'il sera possible de parvenir à une définition claire et opérationnelle du logement social (sur la base de l'identification de surfaces maximales, de loyers mensuels maximums, de localités particulières, etc.), l'ajout dans la Stratégie de dispositions spéciales d'incitation à la production de ce type de logements dans certaines zones géographiques prend tout son sens. Ces incitations pourraient notamment inclure la non-obligation de déclarer une partie ou l'ensemble des revenus locatifs ou encore la réduction des TIB sur les propriétés en cause, et peut-être même une diminution de l'impôt sur la plus-value calculée lors de la vente de ces unités.

(4) Encourager l'investissement et l'exploitation corporatifs des logements locatifs

Actuellement, tous les logements locatifs offerts sur le marché tunisien (sauf à des fins institutionnelles ou éducatives) appartiennent à des propriétaires individuels. Les interventions mentionnées ci-dessus concernent essentiellement ce segment du marché, dont l'intérêt prioritaire est indéniable. Cependant, il faudra considérer – dans le cadre d'une vision à plus long terme de la Stratégie – l'investissement privé dans la production et l'exploitation de logements locatifs. Les incitations fiscales et autres devraient être examinées à cet effet, particulièrement si une partie du parc locatif sera dans l'avenir réservé au logement social de ménages à faible revenu ou de groupes défavorisés comme les personnes âgées et les indigents. Il s'agira d'identifier des moyens susceptibles d'encourager les entreprises à assumer l'administration et l'entretien de ce type de

bâtiments. Cependant, il faudra examiner au préalable les incitations actuellement applicables au logement locatif institutionnel et éducatif, procéder aux ajustements nécessaires et extrapoler les mesures en fonction d'une gamme plus large d'utilisateurs.

Composante 5 : Financement des ménages

La Stratégie tunisienne de l'Habitat considère que les interventions visant l'élargissement de l'accès à un crédit plus abordable de manière à solvabiliser une plus grande partie des ménages qui sont aujourd'hui exclus du financement de marché devraient être au centre de la stratégie. Cela implique d'une part des mesures visant la réforme des aides pour assurer une meilleure efficacité et un meilleur ciblage de sorte à bénéficier aux ménages qui en ont le plus besoin et, d'autre part la mise en place des conditions maximisant la mobilisation des ressources du secteur bancaire à plus faible coût et favorisant l'élargissement de l'accès au crédit – tout en gérant les risques y afférents. En conséquence, la Stratégie mettra en vigueur les dispositions suivantes:

(1) Reforme des aides liées aux crédits (fonds publics d'appui à la demande)

Le FOPROLOS est un mécanisme très peu efficace, dont l'impact sur la capacité des ménages à accéder à un logement abordable est marginal malgré un taux de subventionnement implicite élevé. Le dispositif des aides, y compris via le FNAH et le FNS, devrait être profondément remanié, dans le but de couvrir l'ensemble des ménages à modeste ou bas revenu, selon un éventail cohérent de types d'aide adaptés à la capacité de chaque segment de cette population. La réforme des aides liées au crédit devra se faire à plusieurs niveaux. Ceux-ci sont présentés ci-dessous :

(1.1) Elargir le type de logements éligibles

- *Faire de l'auto-construction une cible des aides publiques à égalité avec l'offre promotionnelle pour l'habitat formel en accession à la propriété:* Cet appui devrait bénéficier aux logements édifiés conformément aux règles d'urbanisme et de construction, et détenus sur la base d'un titre foncier ;
- *Inclure la rénovation des logements existants* – les vacances et les besoins de rénovation étant une caractéristique plus importante que le déficit quantitatif de logements;
- *Créer une subvention pour l'auto-construction progressive pour les ménages les plus pauvres.*

(1.2) Mieux cibler les populations bénéficiaires

- *Ouvrir les aides publiques aux ménages du secteur informel.*

L'économie informelle se développe en Tunisie, et il n'est sans doute pas dans la volonté du gouvernement d'encourager cette tendance. Cela étant, le problème de l'accès au logement décent est aussi épineux pour les ménages modestes de ce secteur que pour les salariés modestes. Il ne s'agirait pas d'aider des ménages dissimulant leurs revenus pour échapper à l'impôt, mais des ménages ayant des revenus soumis à une fiscalité faible – même si le seuil théorique d'assujettissement à l'impôt sur le revenu est bas en Tunisie (environ 1,5 SMIG). Par ailleurs, adhérer à un mécanisme de contributions volontaires – principe qui existe déjà en matière de sécurité sociale – et accéder au crédit immobilier seraient un pas vers l'intégration au secteur formel. Cette réforme appellerait un important chantier. Elle impliquerait en particulier 1) l'introduction de cotisations sur une base volontaire à un nouveau mécanisme que l'on appellera ici « FOPROLOS » rénové, 2) des moyens pour appréhender les revenus non documentés – par ex. des enquêtes régulières de consommation et d'épargne ; 3) la définition de normes de prêt spécifiques – par ex. exigence préalable de domiciliation de revenus et d'épargne –, voire une adaptation des produits et de leur encadrement réglementaire (par ex. acceptation d'une part fluctuante dans les modalités de remboursement pour s'adapter à l'irrégularité de certains revenus, et ajustement correspondant des règles de provisionnement).

- *Reformer l'Épargne Logement*

L'épargne-logement est en perte de vitesse et sa relance s'impose. La mesure proposée ci-dessus est une simple mesure de redistribution sociale, sans aucun impact global autre qu'une réduction de la ressource. Or il faut renforcer le double rôle de l'épargne-logement, source de financement du logement à moyen-terme, et réducteur de risque de crédit par augmentation de l'apport personnel et apprentissage de l'effort d'épargne continu.

Dans ce but, sont proposés :

- La généralisation de l'avantage fiscal à l'ensemble des banques commerciales qui adopteraient le régime réglementé actuellement monopole de la Banque de l'Habitat ;
- Le maintien, pendant une durée définie, du droit à l'avantage fiscal en cas de résiliation sans emprunt ;
- L'ajout d'une prime fonction du revenu, qui, elle, serait réservée aux seuls emprunteurs ;
- L'extension du champ des opérations finançables à l'auto-construction, à l'achat de terrains, à la rénovation et éventuellement aux achats auprès de particuliers, de façon à obtenir un champ identique à celui du Foprolos rénové.

Il s'y ajouterait des mesures techniques :

- La suppression des crédits d'anticipation, remplacés par la réduction de la durée minimale de l'épargne de 4 ans à 3 ans ;
- La réduction ou la suppression des catégories d'épargne (on ne conserverait dans ce cas que le plafond) ;
- La suppression du crédit complémentaire et son intégration dans le crédit principal d'épargne-logement, avec augmentation correspondante du coefficient multiplicateur et du taux débiteur (par adoption d'une marge moyenne, par exemple de 1,75).

Toutes ces modifications restent tributaires de l'équilibre du système et de sa capacité de satisfaire toute demande éligible à un crédit. L'étude préalable de l'incidence financière sur l'équilibre du système et les finances publiques de cette série de mesures est indispensable.

- *Adapter les aides liées au crédit aux contraintes de solvabilité, notamment des catégories les plus pauvres.*

La majeure partie de la tranche constituant actuellement le FOPROLOS I – essentiellement les revenus au plus égaux à 1,5 SMIG - aurait difficilement accès au crédit classique même avec une forte subvention. Les solutions pour cette tranche sont soit le locatif, soit des subventions pures sans crédit – mais avec condition d'épargne préalable-, soit des subventions liées au micro-crédit ou au crédit d'aménagement de l'habitat existant (montant intermédiaire entre le crédit hypothécaire et le micro-crédit). Le FNAH pourrait viser en priorité ce segment de marché – approximativement les 2 premiers déciles de la distribution de revenus- ainsi, a fortiori, que la subvention ex - FNS. Ces deux dispositifs devraient pouvoir intervenir dans ce segment de manière flexible : sans lien avec le crédit – mais avec une condition d'épargne préalable-, combinaison avec le micro-crédit à l'habitat ou avec les crédits à moyen terme ? à l'aménagement du logement.

- *Envisager de modifier les critères d'éligibilité en matière de revenu pour les lier au revenu d'un ménage, et non de l'emprunteur seul, afin de rendre le ciblage plus équitable.*

Cela constituerait un resserrement du dispositif à revenus-plafonds inchangés. Leur révision pourrait être envisagée, pour être fondée sur une analyse en termes de déciles de revenu par ménages. Aider les ménages jusqu'au 7^{ème} décile inclus paraît normal compte tenu des niveaux de revenus, et efficace pour éviter des effets de seuil susceptibles de gêner la mobilité verticale des ménages et favoriser des manœuvres de contournement de la réglementation. Une échelle fondée sur les taux d'effort favoriserait une diminution graduelle des aides sans discontinuité.

(1.3) Rendre les subventions explicites, avec un effet multiplicateur par le crédit (revenus au-dessus de 1,5 /2 SMIG)

Comme présenté dans le chapitre 1, si la même subvention que le FOPROLOS moyen, valorisée de manière économique, était allouée explicitement aux emprunteurs sous forme soit de subvention frontale, soit de subvention dégressive en fonction de la croissance des revenus, entre 2 à 5 fois plus de ménages que dans le système actuel pourraient être aidés. Ce serait potentiellement un progrès très important dans la couverture des besoins. Comme pour les prêts du Foprolos, les prêts FNAH devraient être remplacés par une subvention directe (à privilégier pour les petits montants) ou un prêt à taux zéro.

(1.4) Réformer les structures et relations institutionnelles

- *Coordonner les actions du MEATDD avec le Ministère des Affaires Sociales pour la définition et la gestion des aides au logement des plus démunis.*

Le MAS a établi une unité chargée de développer des enquêtes sociales et est en passe de créer une banque de données sur les familles nécessiteuses et à revenu limité, dont l'objectif est l'actualisation des critères d'octroi des aides sociales et l'instauration d'un nouveau concept de ciblage des bénéficiaires des aides³⁵. Une coordination dans la connaissance des populations-cibles et la définition des critères d'éligibilité et de priorité pour les aides au logement contribuerait à l'efficacité des aides, notamment dans le secteur informel.

- *Rendre le FOPROLOS et le FNAH indépendants d'un prêteur particulier*

Permettre à tout établissement de distribuer des prêts associés (y compris la microfinance) à des subventions d'Etat implique que les fonds soient séparés de la BH et de son Ministère de tutelle pour être gérés par une structure « de place ». La CDC peut être une option comme structure de gestion, à condition toutefois que le FOPROLOS ne soit plus un mécanisme de crédit – une activité de banque de détail qui n'est pas de la vocation de la Caisse-, mais un mécanisme de subventions liées au crédit.

- *Repenser les relations opérationnelles entre le FOPROLOS rénové et le ou les établissements distributeurs de prêts.*

Les établissements prêteurs doivent être responsables des décisions d'octroi de crédit et sont les mieux à même de gérer le recouvrement - dès lors que le risque n'est pas totalement transféré à l'Etat. Les futures conventions FOPROLOS devraient prévoir 1) la liberté de décision des prêteurs en matière de risque-crédit, 2) la prise en charge d'une partie des pertes par l'établissement prêteur - selon une règle destinée à être revue si un mécanisme de garantie partielle tel que suggéré plus loin voit le jour, 3) l'octroi des subventions au travers d'échanges de données informatisées sur la base de la conformité des demandes avec les critères d'éligibilité, 3) des contrôles a posteriori, par échantillonnage.

- *Rapprocher - voire fusionner- le FOPROLOS rénové et le FNAH.*

Si le FOPROLOS devient bien un système de subvention, et qu'il acquiert compétence en matière de rénovation de l'habitat existant, il n'y a pas de raisons économiques fortes pour garder les deux fonds séparés – d'autant plus que les excédents du FOPROLOS ont servi à alimenter le FNAH. Ils pourraient donc être au minimum gérés par la même structure. A noter, que la fusion FNAH – Foprolos n'a de sens que pour les aides aux ménages. La solution est donc de réserver les aides du FNAH aux collectivités publiques et de transférer les aides aux ménages au FOPROLOS en ouvrant ce dernier à la rénovation. Cela ne nécessiterait aucun transfert de recettes puisque le FOPROPOLS est largement excédentaire et que précisément une partie de ses excédents a servi à alimenter le FNAH.

(2) Rendre le crédit plus abordable et moins risqué

³⁵ Décret n° 2014-1526 du 30 avril 2014, portant création d'une unité de gestion par objectifs au ministère des affaires sociales pour la réalisation du projet d'instauration d'une banque de données sur les familles nécessiteuses et à revenu limité

(2.1) Allonger les durées de remboursement de crédit

L'impact d'un allongement de la période de remboursement des prêts sur l'abordabilité des crédits est élevé : avec un taux de 8%, passer de 12 à 20 ans réduit les mensualités de 25%, et de 15 à 20 ans de 15%, ce qui implique une augmentation du nombre d'emprunteurs solvables lequel est plus que proportionnel à ces allègements de charges compte tenu de la forme pyramidale de la distribution des revenus. Présenté autrement, l'effet solvabilisateur est équivalent à la réduction du taux d'un prêt à 12 ans de 8% à 3%, soit pratiquement le niveau des crédits FOPROLOS I. La recommandation est donc de faciliter l'offre de prêts à 20 ans ou plus, en levant l'obligation de pratiquer des taux d'intérêt fixe au-delà de 15 ans. Des mesures d'accompagnement seraient toutefois nécessaires d'une part pour répondre au souci important d'immuniser les ménages contre les hausses de taux, particulièrement dans le cas de ceux dont le revenu n'est pas suffisant pour amortir ces fluctuations ; et d'autre part, pour renforcer les moyens à la disposition des institutions prêteuses pour gérer les déséquilibres actif/passif (voir recommandations infra sur ces deux sujets).

(2.2) Réduire le risque de taux pour les emprunteurs de crédit à taux variable

Le profil ou le fonctionnement de prêts à taux variable peuvent être adaptés dans ce but. Plusieurs techniques sont envisageables, dont le lissage sur 12 mois du taux de référence (TMM), la fixité des mensualités et l'allongement correspondant de la durée des prêts – dans certaines limites-, ou la fixité partielle des taux, avec des révisions périodiques à moyen terme synchronisées avec des sources de financement significatives (emprunt obligataire, contrats d'épargne-logement). La BCT pourrait évaluer les meilleures solutions et diffuser des recommandations à cet égard. Ces adaptations auraient pour partie une valeur transitoire, en attendant que le développement de sources de financement de marché permette aux prêteurs de se refinancer à taux fixe.

(2.3) Développer les capacités de financement par le marché des capitaux

- *Stimuler le développement d'instruments de financement à long terme pour les prêteurs immobiliers*

Les besoins de liquidité à long terme et de ressources à taux fixe liés au crédit à l'habitat sont très élevés en Tunisie. Or le marché des capitaux n'a pas été jusqu'à présent en mesure de satisfaire ces besoins de manière significative, ce qui est sa vocation. Bien qu'un cadre légal et réglementaire ait été mis en place dès 2001, cet instrument a été très peu utilisé. Des émissions obligataires ont également été lancées peu après la nouvelle réglementation BCT relative aux équilibres actif/passif³⁶, mais ce mouvement n'a pas été durable et l'encours de cette dette reste marginal par rapport aux besoins du système bancaire.

D'autres instruments de mobilisation de ressources longues pour le financement du logement existent, peut-être mieux adaptés au profil des investisseurs obligataires en Tunisie – largement des organismes de gestion collective et des particuliers. Il s'agit 1) des obligations sécurisées, un modèle qui joue un rôle fondamental en Europe et a commencé à se répandre dans les économies émergentes (ex. Brésil, Mexique, Maroc, Inde); 2) des caisses centrales de refinancement hypothécaire, organismes qui centralisent les besoins des prêteurs primaires et émettent avec un effet d'échelle des obligations à la fois très sûres, simples à valoriser (contrairement aux produits de titrisation notamment) et susceptibles d'offrir une certaine liquidité de marché. De telles structures fonctionnent depuis un certain nombre d'années en Malaisie, en Inde, en Jordanie, en Palestine ou en Algérie; d'autres ont été créées plus récemment, ou sont en cours de création, en Egypte, en Tanzanie, au Pakistan ou en Arabie Saoudite. Leur succès est net lorsque le modèle est bien adapté aux conditions du marché local.

Il est fortement souhaitable d'évaluer, en concertation avec les acteurs de marché, quel instrument permettrait au mieux de mobiliser les ressources dont le marché tunisien du crédit au logement a besoin et de lancer le processus de son introduction dès qu'une option aura été arrêtée.

³⁶ Souvent avec l'objectif supplémentaire de conforter les fonds propres (émission d'obligations subordonnées)

Par ailleurs, il est nécessaire d'adopter aussi rapidement que possible les textes d'application de la loi sur les sukuk et de faciliter l'opérationnalisation de ce nouveau dispositif très important pour l'équilibre bilanciel des distributeurs de finance islamique.

- *Envisager des instruments de soutien en trésorerie des prêteurs*

Le risque de liquidité qu'implique le financement sur ressources de dépôts a peu de chances d'être entièrement couvert par l'appel au marché obligataire, en raison de la capacité de celui-ci, au moins dans un futur proche, et du coût plus élevé de cette ressource pour les prêteurs. Il serait donc utile que les instruments de collecte à long terme soient complétés par un mécanisme permettant aux prêteurs de gérer des décalages temporaires de trésorerie pendant la durée de vie des prêts, sans faire appel à la BCT dont la fonction de prêteur en dernier ressort correspond à un autre type de situation.

Un instrument tel qu'une caisse centrale de refinancement aurait l'avantage par rapport aux autres options de pouvoir offrir ce type de facilité, par exemple en prenant en gage sur de courtes périodes ces crédits correspondant à ses normes d'éligibilité. Organiser ce dispositif ouvert à tous les prêteurs immobiliers permettrait à l'Etat de se désengager de son engagement de soutien en trésorerie au système d'épargne-logement de la BH, fonction qui n'est pas de son ressort et qui crée une distorsion de concurrence.

- *Développer des instruments de financement long pour la constitution de réserves foncières et l'aménagement foncier.*

Une des contraintes limitant fortement la capacité de production de foncier aménagé par l'AFH est l'absence de ressources longues. L'AFH semble n'utiliser pour financer ses investissements que ses fonds propres et les avances versées par ses acquéreurs (notamment dans le cadre de lotissement). Les premiers sont restreints, et devraient servir à faire jouer des effets de levier mobilisant de la dette. Les seconds signifient que les projets sont réalisés au moment de leur mise sur le marché, ce qui est la négation d'une approche planifiée de l'expansion urbaine. Mais la création de réserves foncières et des infrastructures nécessaires à une urbanisation contrôlée sont des investissements à long terme, qui devraient être financés par des ressources de même durée. Des instruments de financement auprès des banques ou du marché des capitaux doivent être développés dans ce but. Des techniques éprouvées existent- par ex. obligations publiques garanties par les flux futurs de projets d'urbanisme-, dont l'introduction en Tunisie est fortement souhaitable³⁷.

(2.4) Promouvoir les crédits à moyen terme à l'amélioration ou la rénovation de l'habitat existant.

Bien qu'ayant servi de support à des crédits à la consommation, et ayant vu leur croissance freinée par la BCT en tant que tels, des prêts à l'aménagement du logement peuvent jouer un rôle utile dans l'éventail des produits disponibles. Il s'agit de prêts de montant intermédiaire compatible avec un remboursement à moyen terme, sans les coûts d'une prise d'hypothèque, qui peuvent satisfaire une demande réelle compte tenu des besoins de rénovation de l'habitat existant. Il serait important de les sortir du régime pénalisant du crédit à la consommation dès lors que la réalité de leur objet est bien établie³⁸ : exigence de factures et non de simples devis, suivi des travaux, combinaison avec une subvention FNAH, par exemple.

(2.5) Evaluer la faisabilité d'un mécanisme de partage des risques avec le soutien de l'Etat

L'entrée des banques classiques sur les segments actuellement ignorés de revenus modestes ou informels se heurte à l'obstacle de risques accrus et ne pourra vraisemblablement pas se faire à une échelle suffisante si le surcroît de risques n'est pas maîtrisable. L'instauration d'un mécanisme de garantie avec un soutien de l'Etat est une des réponses apportées par de multiples gouvernements

³⁷ Des émissions sur le marché international pourraient être envisagées avec la garantie d'un organisme supranational

³⁸ La BCT a déjà décidé de mieux distinguer les crédits à la consommation en fonction de leur durée

pour stimuler l'approfondissement du marché - les exemples sont nombreux en Europe, aux Etats-Unis (FHA/VA), au Maroc, en Colombie ou en Inde notamment.

Les risques de tels systèmes sont avérés à travers des exemples tout aussi nombreux. L'un des principaux est celui d'aléa moral, si le système incite au relâchement de la discipline de crédit (emprunteurs) ou des politiques de recouvrement (prêteurs). La conception et les modalités de fonctionnement doivent être soigneusement étudiées pour éviter de tels dérapages.

Une approche prudente et responsable du risque devrait en particulier être une condition d'application d'un mécanisme de couverture du risque. Des normes prudentielles de crédit pour les emprunteurs éligibles à cette couverture seraient à définir par la BCT pour assurer la robustesse du mécanisme et sa pérennité.

Comme pour le ciblage équitable de subventions, la connaissance des revenus informels revêtirait une importance cruciale pour que cette catégorie de population ait accès au crédit. Les moyens d'analyse et de vérification évoqués plus haut auraient une fonction primordiale à remplir également à ce titre

Plusieurs autres composantes d'un fonds de garantie nécessiteraient une analyse préalable poussée (capitalisation, tarification, rôle de l'Etat, impact sur les ratios bancaires, etc.).

L'organisation institutionnelle devrait être fondée sur le souci de maîtrise des risques et le cantonnement des flux financiers. Cette gestion très spécifique fait que les fonds de garantie sont en général bien distincts des mécanismes de subvention. La proposition est de ne pas lier un tel système au nouveau FOPROLOS.

Quelques conditions importantes de mise en œuvre

Participation de la BCT aux réformes

Des éléments importants de la proposition stratégique sont du ressort de la BCT : allongement de la durée des prêts à taux variable, crédits à l'aménagement de logement, normes prudentielles de crédit en particulier. Il est donc indispensable que la Banque Centrale soit associée aux instances gouvernementales pour assurer la coordination des mesures contribuant au but général de l'accroissement d'une offre de logement abordable et de son financement.

Conversion des aides actuelles FOPROLOS en subventions non remboursables

Economiquement, cette conversion ne ferait que mettre le statut du mécanisme en accord avec la réalité. En effet, il s'agit bien d'une taxe avec un effet redistributif : la contribution est obligatoire ; les montants prélevés ne sont pas disponibles pour les cotisants comme dans un mécanisme d'épargne – il s'agit d'un système de solidarité ; l'Etat décide de l'affectation des fonds disponibles. Les conditions juridiques de la transformation seraient à définir. Les changements paramétriques (critères de revenu au niveau du ménage) ou la diversification des objets – auto-construction, ancien, rénovation- devraient pouvoir être réalisés règlementairement, mais il est possible que des adaptations législatives soient requises. Budgétairement, l'arrêt du mécanisme revolving impliquerait plus de dépenses³⁹ dans l'immédiat, mais une neutralité dans le long terme, et une possibilité de servir beaucoup plus de ménages modestes.

Ouverture du « FOPROLOS rénové » à l'ensemble des établissements

L'ouverture des aides à la demande liées au crédit à l'ensemble des établissements financiers doit correspondre à des intérêts stratégiques de la part de ceux-ci pour réussir. Il est peu probable que tous adhèrent au système, mais si 2 ou 3 d'entre eux – par exemple parmi les prêteurs les plus actifs ou des établissements soucieux d'accroître leur part de marché -décidaient de participer, la réforme serait un succès. La participation des établissements de micro-finance serait tout à fait indiquée, et

³⁹ Les excédents de ressources, bien qu'opportuns pour l'Etat, sont un reflet de l'inefficacité du système et ne peuvent pas être considérés comme un aspect positif du mécanisme

contribuerait à l'élargissement des financements aidés vers les populations du secteur informel. Bien entendu, plus les nouvelles formules d'aide seront attractives, plus la demande de clients potentiels sera pressante. En outre, des actions de formation des opérateurs seront nécessaires, et des incitations –commissionnement, déductions fiscale temporaires liées à la réalisation d'objectifs d'activité- seraient sans doute opportunes. Le mécanisme d'approbation et de gestion des aides devra être aussi automatisé et aussi peu coûteux pour les prêteurs que possible. Si un nombre minimum de participants est acquis, la mise aux enchères concurrentielle d'enveloppes de subventions pourrait être envisagée (en régime de croisière).

La réforme du système FOPROLOS ne sera bien évidemment pas neutre pour la BH, dont la restructuration, à l'étude⁴⁰ – qui a commencé par des audits détaillés-, devra intégrer la sortie du fonds de l'apanage de la banque. Cette évolution peut ne pas être négative pour celle-ci, et constituer en fait un jeu « gagnant-gagnant » : la refonte des aides devrait se traduire par une multiplication des crédits, dans un segment de marché dont la BH restera le premier spécialiste. La concurrence nouvelle amènerait la banque à mieux se mobiliser et à renforcer son efficacité, et donner ainsi une justification économique à sa position prédominante, sans empêcher d'autres institutions de devenir actives sur un marché en expansion⁴¹. La BH pourrait en outre envisager des partenariats pour pénétrer des secteurs peu desservis par le système bancaire, par ex. dans des domaines très différents, réseaux d'organismes de microfinancement ou le réseau de la Poste. La démonstration de ses capacités serait le meilleur atout de la BH dans une perspective éventuelle de privatisation.

Relation avec l'actuel Programme Spécial de logement Social (PSLS)

Les mesures préconisées visent à créer un système pérenne d'aides au logement des ménages modestes, notamment en mobilisant du crédit bancaire ou du micro-crédit pour démultiplier l'impact des subventions publiques. Cela les distingue du programme du PSLS en cours, qui est une opération certes très importante, mais ponctuelle et ne tablant pas sur la mobilisation pérenne de ressources privées. Ces deux approches sont donc complémentaires, notamment dans le séquençement de leur mise en œuvre : la réalisation du PSLS pourra répondre à des besoins immédiats pendant que les mesures stratégiques dans une perspective à long terme seront progressivement adoptées et appliquées. A terme, la plus grande efficacité des aides et la mobilisation des ressources du système financier devraient permettre à l'Etat de mieux concentrer ses interventions et de limiter le rôle de programmes coûteux pour les finances publiques tel que le PSLS – coût total estimé à 1,2 milliards de dinars, dont une partie significative provenant des bailleurs de fonds extérieurs.

Composante 6 : Le parc immobilier existant

Même si la Stratégie de l'Habitat met surtout l'accent sur les processus de création de nouvelles unités d'habitation, elle juge également prioritaire l'amélioration du parc immobilier existant. Le parc de logements construits avant 1978 – soit 1,1 million d'unités formant 34 pour cent du parc immobilier national actuel – est un parc qui se détériore et se paupérise, ce qui très souvent se traduit par des problèmes d'accès aux commodités de base (toilettes, cuisine, etc.), d'hygiène et de surpopulation pour des ménages pauvres. En sus de l'enjeu social, l'entretien de ce parc est aussi un enjeu économique à deux niveaux : d'une part, il fait peser un fardeau supplémentaire sur la production nouvelle de logements déjà sous pression qui doit supporter le retrait d'une partie du parc existant en plus de la demande nouvelle; et d'autre part, la désertification de ces zones souvent

⁴⁰ Comme celle des 2 autres grandes banques publiques

⁴¹ A noter que la suppression des prêts aidés « PAP » en France en 1995 n'a pas nui, après une secousse initiale, à l'activité de leur distributeur presque monopolistique, le Crédit Foncier, tout en permettant l'arrivée des banques sur le marché des emprunteurs modestes. En revanche, l'absence de transition dans le retrait du quasi-monopole et du lien avec l'Etat qu'il reflétait a eu un impact dévastateur sur le financement de l'établissement, entièrement tributaire du marché obligataire, le plongeant dans une crise profonde jusqu'à sa reprise – forcée- par le groupe Caisses d'Epargne.

centrales qui mixent habitat et emplois créer une demande supplémentaire en services (notamment en transport) alors même que les équipements centraux (par exemple les écoles) se vident.

Pourtant, ce parc recèle un atout économique de premier plan. Le parc situé en milieu urbain est particulièrement important. Il constitue non seulement un investissement déjà amorti dans des zones urbaines bien situées et dotées de services publics et qui abritent un nombre significatif de ménages à faible revenu, mais également un corpus à valeur patrimoniale architecturale et culturelle considérable. Il offre en outre des opportunités intéressantes d'investissement privé pour la réhabilitation de bâtiments dans les centres-villes.

La Stratégie de l'Habitat considère que l'atteinte de ses objectifs et la maximisation des potentiels économiques sont soumises à la conduite de certaines réformes et interventions, qui permettront notamment de compléter les efforts antérieurs de résolution, par les gouvernements successifs, des problématiques liées au parc immobilier vieillissant. Ce dernier comprend 4 différents types de logements, qui sont tous affectés par différents problèmes, notamment :

- *Logements situés dans les médinas traditionnelles, incluant leurs faubourgs*; la réhabilitation de ce parc paraît difficile en raison de l'absence de titres de propriété clairs, de la subdivision des propriétés et de leur sous-location, de leur abandon, du contrôle des loyers et du squat;
- *Logements antérieurs à l'indépendance situés dans les «quartiers européens» des principales communes*; la rénovation de ces unités est limitée par le contrôle des logements et une multitude de problèmes légaux associés à la gestion de propriétés autrefois considérées comme des « biens des étrangers »;
- *Premiers blocs de logements sociaux construits en différents endroits après 1960, surtout par la SNIT*. Ici, les principaux problèmes ont trait à la gestion et à l'entretien du parc immobilier.
- *Logements locatifs post-indépendance qui relèvent encore de la Loi sur le contrôle des logements de 1976*. Dans ce cas, le problème le plus important reste le gel de la location.

Malgré les spécificités des différents types de logements, une approche globale est requise autant que faire se peut pour ne pas démultiplier les efforts. Cependant, les enjeux similaires qui ont trait au patrimoine culturel des médinas et des bâtiments à valeur architecturale et patrimoniale des quartiers européens appellent à une approche spécifique qui allie conservation du patrimoine culturel et enjeux sociaux et économiques.

Afin de régler les problématiques relatives à ce parc immobilier, la Stratégie de l'Habitat propose de s'appuyer autant que possible que sur les dispositifs de renouvellement urbain, domaine auquel la problématique de l'habitat existant est intrinsèquement liée, et notamment au dispositif pour l'intervention dans les centres anciens qui a été proposé par le Ministère de l'Intérieur. "Le dispositif institutionnel, juridique et financier pour l'intervention dans les centres anciens", présenté et validé en 2013 lors d'un atelier présidé par le Secrétaire d'Etat aux Collectivités Locales, s'articule autour des principales propositions résumées ci-dessous:

1. Mise en place d'un système de gouvernance articulé autour d'une commission pluri-ministérielle;
2. Création d'une Agence de Réhabilitation des Centres Anciens (ARCA);
3. Mise en place de dispositions juridiques visant à faciliter la mise en œuvre des projets;
4. Création d'un fond alimenté par des fonds ministériels existant et une nouvelle taxe exceptionnelle;
5. Mise en place de mesures financières visant à inciter les propriétaires particuliers à investir;
6. Etablissement d'un cadre opérationnel articulé autour des Opérations Programmées en Centres Anciens (OPCA).

Ce cadre d'intervention, initialement focalisé sur les médinas, a aussi vocation à s'élargir aux autres segments du parc ancien de logements auxquelles les recommandations s'appliquent parfaitement.

La stratégie retient 5 axes d'intervention spécifiquement relatifs au parc ancien d'habitat : (1) Améliorer la connaissance du parc existant de logement et proposer des plans de rénovation qui promeuvent de fortes densités de logements; (2) résoudre les questions légales liées aux droits de propriété et d'occupation qui gèlent les transactions et par conséquent les investissements d'amélioration du parc ; (3) entreprendre la rénovation des Biens des Etrangers; (4) faciliter le développement des « friches urbaines »; et (5) améliorer l'environnement réglementaire de façon à encourager l'entretien professionnel des bâtiments.

(1) Réaliser un inventaire détaillé du parc ancien et de son état

Avant toute chose, il est important de comprendre les spécificités du parc dégradé, à la fois de manière technique et sociale. L'inventaire peut être dissocié en deux blocs dont les problématiques diffèrent.

- i. Il s'agit de recenser dans les centre-villes les bâtiments qui tombent en ruine, ceux qui sont en état de détérioration avancée, et ceux dont la gestion est insuffisante et qui se dégrade rapidement, et de décrire les conditions d'habitat des ménages qui y habitent. Pour ce parc, il conviendra de faire une estimation des coûts des travaux, et de faire des propositions sur les bâtiments qui pourraient être démolis et ceux qui mériteraient d'être rénovés. En fonction de l'occupation du parc, l'étude fera des recommandations sur le portage des opérations de rénovation ou de renouvellement urbain. Enfin, les modalités de gestion sociale de ces opérations seront proposées, à travers des relogements définitifs ou temporaires, ou le maintien sur place.
- ii. Il s'agit de recenser le parc social de la SNIT et de la SPROLS (et autres patrimoine social) des années 60 à 80 et d'en faire un état des lieux. Les solutions pour le l'entretien et la maintenance de ces logements/bâtiments dépendront fortement des capacités financières de la population qui les occupe ou qui en est propriétaire.

Ces inventaires déboucheront sur l'élaboration de plans pour la rénovation de l'habitat dégradé. Ces plans ne devront occulter ni la composante financière et économique, ni l'approche sociale pour le respect des droits des occupants. Le plan pour la rénovation de l'habitat dégradé dans les centres-villes devra être idéalement réalisé en complémentarité d'un plan de sauvegarde et de renouvellement urbain. Ce plan veillera à ce que la composante habitat soit pleinement prise en compte dans le renouvellement urbain des centres-villes, notamment en fixant des densités de logement acceptables au regard des équipements de quartier existant, et en s'attachant à ce que toute intervention intègre une approche sociale pour le respect des droits des occupants. Les plans proposeront par ailleurs un mode de financement des projets de rénovation, notamment à travers des subventions (par exemple en mobilisant le FNAH mais aussi d'autres fonds pour la culture) et des prêts à taux avantageux que ce soit pour les particuliers propriétaires ou pour les investisseurs.

(2) Résoudre les questions légales liées aux droits de propriété et d'occupation qui gèlent les transactions et par conséquent les investissements

- *Résoudre les conflits, le gel des propriétés qui s'en est suivi et leur piètre entretien attribuables à la Loi sur le logement locatif de 1976.* La Loi no. 76-35 de 1976, telle que modifiée en 1993 et la Loi no. 78-39 de 1978 ont tenté, avec peu de succès, de réglementer les activités locatives. Ces Lois sont non seulement à l'origine de la plupart des actions en justice relatives à l'habitat, mais aussi responsables de l'incapacité à libérer ces unités locatives pour échange sur le marché, réhabilitation ou investissement, une conjoncture qui

a aggravé leur détérioration progressive. Même si la situation légale est compliquée, des efforts doivent être entrepris afin de réviser les dispositions législatives et de pouvoir appliquer des mesures alternatives qui permettraient la libération de ces propriétés. Puisque plusieurs de ces unités locatives sont situées en plein centre-ville, il est certain que des mesures incitatives gagnant – gagnant entre les locataires et les promoteurs immobiliers auraient tout avantage à être appliquées.

- *Faciliter l'assainissement de l'assiette foncière dans les médinas et les centres villes historiques, ce qui permettra finalement la réhabilitation des logements et les investissements privés.* Une nouvelle législation devrait accompagner les projets de renouvellement urbain qui traitent un parc immobilier dégradé, voir en état de ruine. Il s'agirait par exemple d'interdire le transfert des droits de copropriété (ou indivision), une pratique qui relève de la possession multiple et confuse d'une seule propriété et complique considérablement l'établissement de titres clairs. Puisque ce phénomène représente un obstacle majeur aux investissements nécessaires dans les médinas et les quartiers européens, une Loi interdisant le transfert des droits partiels de propriété pourrait s'avérer plus acceptable si son application était restreinte à ces zones spécifiques.

Il faudra également instaurer simultanément des incitations fiscales et autres qui encourageront le plein enregistrement des titres des propriétés occupées en vertu de droits traditionnels ou multi-proprétaires, ce qui contribuera à les rendre attrayantes pour les investisseurs à long terme. Il pourrait notamment s'agir d'une exemption des droits de transfert et d'enregistrement ou encore de prêts concessionnels aux promoteurs intéressés à investir dans les médinas.

Enfin, il faudra éventuellement envisager une révision de la loi sur l'expropriation pour « sauver » ce patrimoine culturel, sous certaines conditions, notamment lorsque le logement est dans un état de dégradation important et si les propriétaires n'engagent pas les travaux de rénovation, et qui clarifie les usages qui pourront en être fait et notamment les conditions de revente de ces biens acquis. La constitution d'un fond renouvelable pour permettre à l'opérateur public ces expropriations sera nécessaire.

(3) Rénover le patrimoine des Biens des Etrangers encore en possession de l'Etat

La SNIT dispose encore environ 6.000 propriétés des Biens des Etrangers dispersés dans plusieurs centres-villes du pays. La gestion de ces biens a été insuffisante et a amené à la détérioration d'un patrimoine de valeur, tant par sa valeur patrimoniale que par sa localisation stratégique au cœur des villes. Rénover ce patrimoine est à la fois une urgence pour éviter qu'il menace de tomber en ruine et prévenir sa démolition et aussi pour impulser une dynamique d'investissement dans les centres-villes qui permettra sa régénération. La rénovation de ce patrimoine va nécessiter de changer radicalement le mode de gestion aujourd'hui assuré par la SNIT et d'investir massivement dans ce parc de grande valeur tout en garantissant les droits des occupants.

Considérant l'état de dégradation des bâtiments, les investissements et les procédures légales nécessaires à la remise sur le marché de ce parc immobilier seront très coûteux. Cependant, puisqu'il s'agit d'une première opportunité de transformation des centre-villes qui rassurera les investisseurs, cet effort pourrait agir comme déclencheur de la mise en œuvre de projets de rénovation d'ensemble. Cette approche stratégique aurait également l'avantage d'accroître la valeur du parc immobilier relevant des Biens des Étrangers, valeur qui pourrait être réinjecter dans d'autres activités de revitalisation des centres urbains.

(4) Faciliter le développement des « friches urbaines » afin d'accompagner le renouvellement urbain avec une forte mixité sociale

L'État contrôle encore de nombreuses parcelles à vocation industrielle, d'entreposage et ferroviaire depuis longtemps sous-utilisées, ou voir même à destination d'équipement public. Certaines d'entre elles jouxtent et entourent notamment les centres-villes de Tunis, Sfax, Sousse et d'autres municipalités. D'autres se situent dans des quartiers mixtes ou résidentiels déjà urbanisés. Alors que les opportunités foncières se font rares et que les quartiers déjà urbanisés sont en évolution, ces friches urbaines peuvent jouer un rôle important dans le renouvellement des quartiers, et notamment dans la revitalisation des centres-villes, en accompagnant le renouvellement du parc de logement (qui se relâche au bénéfice d'activités économiques) dans ces quartiers et en favorisant la mixité sociale.

Pour ces friches urbaines, il conviendra d'adopter rapidement un programme permettant d'y construire des complexes immobiliers ou des quartiers de moyenne densité sociale destinés à la classe moyenne et au commerce, à partir d'un modèle cohérent avec le tissu urbain des quartiers adjacents. Puisque ces domaines fonciers sont contrôlés par l'État, et que leur localisation centrale augmente considérablement leur potentiel immobilier, il devrait être possible d'élaborer des formules qui permettent leur développement sans frais pour l'État.

(5) Améliorer l'environnement réglementaire et mettre en place des incitations susceptibles d'encourager l'entretien professionnel des bâtiments

Il s'agit ici de développer la profession en encourageant, notamment par un ensemble d'incitations fiscales ou par une législation spécifique, la création d'entreprises spécialisées en entretien et réparation des bâtiments. Ces incitations s'appliqueraient aux entreprises qui se consacrent aux anciennes propriétés urbaines et devraient être assortis de dispositions spécifiques applicables d'une part aux bâtiments patrimoniaux et d'autre part aux unités de logement social vieillissantes (peut-être en partenariat avec la CNRPS). En parallèle, il sera important de renforcer les copropriétés. Une évaluation de la situation existante des copropriétés sera menée et des recommandations seront formulées.

Composante 7 : Gouvernance du secteur

Le succès de la Stratégie de l'Habitat dépendra en grande partie des compétences des différents organismes gouvernementaux et entités publics impliqués dans sa mise en œuvre. L'analyse présentée au Chapitre 1 a confirmé la forte dépendance passée envers certaines entités publiques – considérées comme la pierre angulaire de la politique de l'habitat en Tunisie – dont l'efficacité en tant qu'agences de la politique de l'habitat s'est considérablement amoindrie en raison de la faiblesse de leurs capacités et de l'ampleur des contraintes bureaucratiques auxquelles elles étaient soumises.

Il sera donc important, pour pouvoir aller de l'avant, d'identifier de façon claire ce qu'une institution peut et ne peut pas faire. Dans un contexte d'économie libérale et de capacités limitées des institutions publiques, le gouvernement devrait essentiellement se consacrer à son rôle de guide, de catalyseur et d'influence, notamment auprès des entités privées des secteurs foncier et immobilier (à la fois corporatifs et individuels) et limiter autant que faire se peut ses interventions directes. Cette voie impliquera non seulement la restructuration des organismes existants – pour en faire des structures de gestion plus légères, plus efficaces et plus efficaces, dotées de mandats conformes à la nouvelle Stratégie –, mais aussi l'élaboration de nouvelles formes de collaboration avec le secteur privé, notamment sous forme de paquets d'incitations efficaces et de partenariats public-privé (PPP). Cette option demandera également l'octroi aux institutions faïtières du secteur de l'habitat – surtout le MEATDD – de capacités stratégiques plus importantes, notamment en matière de pilotage des interventions gouvernementales et, par conséquent, d'influence sur l'évolution du secteur de l'habitat.

Outre le cadre institutionnel établi, la Stratégie de l'Habitat demandera une certaine réorganisation institutionnelle qui pourrait être articulée à partir des thèmes suivants : (1) renforcer les capacités de pilotage du MEATDD en fonction de son rôle stratégique et de coordination; (2) améliorer la base de connaissances et les capacités de suivi des entités publiques sur le secteur de l'habitat; (3) procéder à une restructuration globale des organismes et entités étatiques; et (4) accélérer la déconcentration et la décentralisation des décisions stratégiques.

Il faut souligner que chacune des autres composantes de la Stratégie implique également la conduite de réformes institutionnelles et de renforcements des capacités de plus ou moins grande ampleur. Aussi, il sera important que les exigences institutionnelles de ces autres composantes soient prises en considération au fur et à mesure de l'avancement dans la conduite des réformes institutionnelles.

(1) Renforcer les capacités du MEATDD en tant qu'institution faîtière responsable du pilotage et de l'orientation du secteur de l'habitat (par exemple en envoyant les signaux adéquats au secteur privé). Ceci implique la conduite des activités suivantes :

- *Plaidoyer afin de faire de la Stratégie de l'Habitat une priorité étatique*; le nouveau gouvernement tunisien devra mettre en œuvre toute une pléthore d'initiatives et il faudra, face à cette compétition, que le MEATDD assume pleinement son rôle d'avocat et de champion de la stratégie de promotion du logement décent et abordable. Ce plaidoyer servira essentiellement à convaincre le gouvernement qu'une nouvelle législation et des réformes clés doivent être adoptées; que la coordination entre les différents organismes gouvernementaux sur les questions foncières est essentielle; et, que la restructuration des organismes et entités publics pourrait s'avérer douloureuse.
- *Accorder plus de poids au secteur de l'habitat au sein du MEATDD*. Les mandats actuels du ministère englobent plusieurs domaines et, quoique ces derniers soient tous importants, il est certain que l'habitat devrait, en tant que politique stratégique, se voir accorder une place et une visibilité adéquates. Il faudra pour cela doter la DGH de personnels qualifiés supplémentaires, mais aussi accorder au MEATDD des budgets annuels plus substantiels, qui lui permettront d'assumer son rôle de pilotage du secteur de l'habitat, par exemple de couvrir les dépenses encourues pour des études spécialisées, l'élaboration de la législation, le soutien technique aux comités permanents et le dialogue continu avec les parties prenantes publiques et privées des niveaux national et local.
- *Améliorer la coordination avec les autres entités ayant un rôle et une influence au sein du secteur de l'habitat*; le MEATDD devrait prendre la direction de la coordination avec les différentes parties prenantes gouvernementales et privées actives dans le secteur de l'habitat. D'ailleurs, l'introduction d'un comité permanent de haut niveau responsable des questions foncières urbaines – présidé par le MEATDD – figure parmi les actions recommandées dans le cadre de la Composante 2. D'autres coordinations seront déterminantes pour la réforme du financement de l'habitat et la prise de dispositions relatives au parc immobilier vieillissant.

(2) Améliorer la base de connaissances sur le secteur immobilier et le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de l'Habitat

Compte tenu de l'importance des changements de politique recommandés par la Stratégie de l'Habitat et de l'ampleur des réformes législatives et économiques nationales y afférent, il est probable qu'il faudra procéder à des ajustements au cours de la mise en œuvre de la Stratégie, notamment afin de prendre en compte l'évolution du contexte. Certaines actions pourront s'avérer non pertinentes ou inadéquates dans un nouveau contexte et devront être réexaminées. Le rôle du MEATDD sera déterminant, particulièrement lorsqu'il s'agira de s'assurer, afin que le secteur

demeure dynamique et productif, que la Stratégie fait l'objet d'évaluations régulières et que les changements nécessaires sont bien effectués.

Sans compréhension approfondie des différentes questions immobilières et foncières urbaines et sans les capacités suffisantes au suivi des impacts des composantes de la Stratégie de l'Habitat, il sera presque impossible d'ajuster de façon efficace et rapide les politiques et interventions y afférentes. Actuellement, l'État ne dispose à cet effet que d'un petit observatoire de l'immobilier placé sous la tutelle de la DGH du MEATDD. Or le concept « d'observatoire » du secteur immobilier devrait être considérablement élargi et ses capacités renforcées, à la fois en matière de personnels, d'équipements techniques et d'allocations budgétaires. Il faudrait également renforcer les liens actuels avec l'INS, qui génère une grande quantité d'informations relatives au secteur immobilier à travers ses recensements et ses enquêtes périodiques de consommation des ménages.

Il sera important que cet observatoire soit doté d'une certaine indépendance institutionnelle qui garantira que ses capacités financières ne seront pas à risque, mais aussi qu'il pourra mener à bien ses mandats, un critère essentiel au bon fonctionnement de tout observatoire. En outre, l'indépendance politique d'un bon observatoire – une condition majeure – permettra de prévenir la manipulation des données à des fins de capture politique. En fait, une direction ou une entité semi-indépendante solide devrait, sous la tutelle du MEATDD, assurer les fonctions « d'observatoire de l'immobilier et du foncier urbain ». Dans cette perspective, il sera pertinent de veiller à l'absence de duplication des missions d'observation et de recherche de l'AUGT (Agence Urbaine du Grand Tunis). La création de cette entité devrait en outre être accompagnée d'un solide plan de financement permanent, qui garantira la conduite des activités même lorsque le budget étatique fait l'objet de contraintes financières, ainsi que de missions et d'un cadre de gouvernance clairs et fonctionnels.

(3) Restructurer les organismes et entités étatiques

Tel que constaté au Chapitre 1, les principales entités publiques responsables de la production de logements sociaux – la SNIT et la SPROLS – sont maintenant inefficaces du moins quant à l'objectif social- et doivent être réformées en profondeur. De façon similaire, l'AFH a vu son rôle de fournisseur de foncier destiné à l'immobilier se réduire en peau de chagrin. Seule l'ARRU garde une efficacité et un rôle essentiel dans la mise à niveau urbaine. Certaines dispositions de base de la Stratégie de l'Habitat permettront de remédier aux déficiences de ces trois (3) intervenants publics. Ces dispositions sont fondées sur le principe directeur voulant que ce type d'entité ne peut être efficient lorsque le contexte favorise le profit et la compétition, une situation où sa présence ne se justifie alors qu'à travers sa capacité à intervenir dans des domaines non couverts par le secteur privé (par exemple le logement abordable à moindre coût). Les aspects suivants devraient être traités en priorité:

- *Restructurer la SNIT et la SPROLS.*

Il est important de s'attaquer à la question de l'inadéquation entre les moyens déployés (en personnel et frais généraux) par ces 2 organismes publics et leurs volumes respectifs de production. La proximité de leurs marchés cibles respectifs peut même rendre pertinente la fusion de ces deux entités. Si la SNIT et la SPROLS ont des avantages comparatifs, ces derniers résident essentiellement dans l'élaboration de formes innovantes de logements sociaux abordables, la promotion de paquets de logements locatifs pour les ménages extrêmement pauvres, et la conduite d'initiatives en réponse aux besoins en logements des ménages appartenant aux 2 déciles inférieurs de revenu. Ceci et d'autres options avancées dans les différentes composantes peuvent guider la démarche pour la réforme de ces structures.

- *Restructurer l'AFH afin d'en faire soit un grossiste foncier spécialisé ou un promoteur/coordonateur du développement urbain à large échelle, mais pas les deux.*

Comme mentionné à la Composante 2, ces deux fonctions sont absolument nécessaires.

Le rôle de banque foncière devrait être en partie dévolu à l'AFH, mais ses capacités à cet effet sont faibles et il faudra procéder à sa réforme complète ou, si cela s'avère impossible, mettre en place d'autres institutions et/ou dispositifs de création, gestion et mise à disposition des réserves foncières.

Le rôle de promoteur/coordonnateur à grande échelle devra être assumé par une institution qui pourra coordonner les investissements dans le développement urbain pour la mise en œuvre des PAU, surtout à la demande des municipalités (avec des capacités renforcées à cet effet). Il s'agit ici de la coordination de la production d'infrastructures de base et des autres services urbains, en collaboration avec les principales parties prenantes publiques. Il s'agira notamment des municipalités pour les routes, les services publics d'eau, d'électricité, d'assainissement, et les réseaux de drainage d'eaux pluviales et de communication, ou encore du ministère de l'Éducation pour les écoles, du ministère de la Santé pour les centres de santé, etc. L'institution responsable devra avoir les capacités financières nécessaires à l'investissement, la latitude légale et administrative requise pour l'acquisition des terrains et la coordination avec les propriétaires fonciers et, enfin, les capacités techniques essentielles à la conception et à la supervision de la construction. Pour assurer le succès de ce rôle complexe, il faudra s'éloigner de l'acquisition foncière de grande ampleur (visant à posséder une zone complète ou la majorité de la zone urbanisée), qui est à la fois coûteuse et de longue durée (jusqu'à 10 ans) pour se concentrer plutôt sur l'amélioration de la capacité à mener à terme les investissements dans les infrastructures et services publics – ceci en réponse à la demande substantielle des municipalités désireuses de mieux contrôler leur développement urbain.

L'AFH dispose déjà de la plupart des capacités nécessaires, de façon complète ou partielle. Elle est probablement en retard sur les questions de gestion financière, mais tout à fait solide dans la conduite de travaux de construction. De façon générale, la contrainte majeure reste cependant la culture d'affaires en elle-même, qui demeure peu développée et orientée vers le changement.

En tout état de cause, les idées avancées ici seront développées quant à la faisabilité dans la stratégie à mener pour cet acteur.

(4) Orienter la Stratégie de l'Habitat vers une décentralisation accrue

La Stratégie de l'Habitat devrait accompagner l'effort national de décentralisation des pouvoirs et des ressources au niveau municipal, tel que recommandé par la Constitution de 2014. Les réformes institutionnelles qui accompagneront le renforcement graduel des capacités et ressources des municipalités rendront les initiatives immobilières plus efficaces et plus pertinentes. En outre, il faudra également renforcer les capacités des services déconcentrés du MEATDD en créant des pools de compétences dans les 5 principales régions, particulièrement pour la conduite des réformes importantes liées à la planification et au développement urbains mentionnés à la Composante 1. À plus long terme, il faudra également procéder à une étude de faisabilité de la création d'agences d'urbanisme au niveau régional ou des agglomérations urbaines. Enfin, il sera important de définir un cadre qui permettra aux municipalités de promouvoir une extension urbaine intégrée et dotée de logements sociaux abordables. Ce cadre mettra les bases pour l'adoption de PPP entre propriétaires fonciers et municipalités et servira de base au financement des investissements nécessaires. Ces suggestions d'initiatives locales demanderont la participation importante du MEATDD au dialogue et décisions sur la décentralisation et le renforcement municipal, en collaboration avec le ministère de l'Intérieur.

Composante 8 : L'habitat informel

Comme l'a reconnu la politique de mise à niveau urbaine en vigueur, l'habitat informel constitue un segment très important du secteur de l'habitat tunisien et ceci pour trois(3) raisons : (1) l'habitat informel forme une large part du parc immobilier actuel, soit au moins 25 pour cent de l'ensemble des logements; (2) la production de logements informels est extrêmement rapide et a représenté environ 45 pour cent de l'ensemble des nouvelles unités ajoutées au parc immobilier entre 2011 et 2013; (3) les processus de construction de l'habitat informel sont tout à fait adaptés aux ménages à faible revenu, particulièrement lorsque ces derniers sont instables ou que les moyens de subsistance sont ancrés dans l'économie informelle.

Évidemment, l'habitat informel est extralégal – il s'implante sur des parcelles qui contreviennent à la réglementation urbaine et est construit au mépris des codes du bâtiment et procédures formelles. Les quartiers informels sont surtout le fait de lotisseurs clandestins; ils compromettent et contreviennent aux plans de développement ordonné des zones périurbaines. En outre, l'État ne dispose actuellement d'aucun dispositif de recouvrement des coûts d'investissement en infrastructures sur ou hors des sites et les terrains nécessaires à l'équipement doivent être identifiés d'une façon ou d'une autre. Il existe également d'autres formes d'habitat informel, notamment les bâtiments individuels dispersés en zone rurale et autour des municipalités. Certains d'entre eux sont plus ou moins conformes aux plans de lotissement et aux codes de construction, mais leurs propriétaires ont tout simplement préféré ignorer les procédures souvent pénibles, longues et coûteuses imposées par la réglementation.

Il faut bien admettre que l'habitat informel demeurera pendant plusieurs décennies un segment important du secteur de l'habitat tunisien puisqu'il satisfait aux aspirations en matière de logement des populations les plus pauvres. Même s'il y avait interdiction formelle immédiate de création de nouvelles zones informelles, les quartiers actuels et récemment assemblés continueront à se densifier. Les propriétaires ajouteront des unités aux bâtiments existants, les lots feront l'objet d'une subdivision accrue et il y aura remplissage des parcelles vacantes. Pour le moment, la densité résidentielle dans les nouvelles zones informelles est relativement faible (20 à 40 ménages par hectare), mais, avec le temps, la densité peut certainement atteindre 100 ménages par hectare et même davantage dans les quartiers matures (à Hay Etadhamen, par exemple). Ces faits confirment que la contribution des logements informels au parc immobilier national restera sans aucun doute très substantielle.

En réalité, l'habitat informel est porteur d'un dilemme : il s'agit à la fois d'une opportunité et d'une menace. Toutefois, même s'il s'agit d'un phénomène complexe, la Stratégie de l'Habitat ne peut se permettre de l'ignorer. Pourtant, la formulation de la Stratégie en matière d'habitat informel devra être nuancée – la poursuite du développement informel dans de nouveaux espaces périurbains devra être arrêtée et il faudra simultanément améliorer les moyens d'intégration et de réhabilitation des habitats et zones informels existants. Cette approche devrait reposer sur 2 «piliers»:

- Prévention : limiter la création de nouveaux quartiers informels à la fois en bloquant la poursuite du développement foncier et, simultanément, en offrant des alternatives concrètes susceptibles de rendre attrayants aux promoteurs informels et aux ménages des terrains et des modes d'habitat formels. Toutefois, malgré tous les efforts consentis au secteur foncier formel, il est peu probable que des promoteurs enregistrés puissent prendre la charge entière de la production de parcelles susceptibles de répondre complètement à la demande. En outre, la filière informelle fonctionne très bien; il serait inefficace de « l'éradiquer » et beaucoup plus réaliste de l'utiliser pour le rapprochement des secteurs formel et informel.
- Amélioration et réhabilitation : poursuivre la mise à niveau des quartiers informels existants afin qu'ils atteignent des niveaux d'efficacité et de dignité acceptables et, simultanément,

intégrer progressivement les systèmes d'habitat utilisés dans ces quartiers aux cadres réglementaires et fiscaux.

Outre ces 2 piliers fondamentaux, une intervention auxiliaire sera également nécessaire : il faudra améliorer considérablement la compréhension des processus fonciers et d'habitat informels ainsi que la demande future à leur endroit.

Les paragraphes suivants détaillent les actions nécessaires à la mise en œuvre de cette double stratégie.

(1) Prévention de nouvelles zones informelles :

Les principales mesures préventives concernent l'offre d'alternatives aux processus informels, telles que détaillées dans les autres composantes de la Stratégie de l'Habitat :

- En premier lieu, rendre attrayant aux propriétaires fonciers et aux lotisseurs occasionnels/ clandestins le développement formel et leur offrir des alternatives viables inscrites dans une réglementation du développement foncier révisé, comme recommandé par la Composante 2. La quantité de terrain perdue par un lotisseur en raison des aires de circulations et des services publics sera déterminante. Actuellement, ces pertes peuvent atteindre 50 pour cent alors qu'un promoteur informel sacrifie rarement plus de 20 pour cent du terrain concerné. En outre, afin de résoudre une autre difficulté majeure, le niveau d'équipement requis pourrait être allégé pour le lotissement de type social, un mode omniprésent dans le secteur informel. Les procédures auraient avantage à être simplifiées afin d'accélérer le cycle de production. L'assistance technique présente dans les municipalités pourrait être mise à profit pour aider à la préparation d'un projet, à sa mise en œuvre et à son suivi en fonction des procédures.
- Offrir aux acquéreurs potentiels de parcelles situées dans les zones informelles des alternatives intéressantes sur des lots formels, ce qui permettrait de réduire la demande en lots informels. La concrétisation de ce type d'alternative fait partie intégrante des actions prévues par les Composantes 1 et 2.
- Anticiper et prévenir, ou tout au moins restructurer les nouvelles extensions informelles attenantes aux zones informelles existantes (cette action devrait être réalisée dans le cadre des améliorations intégrées décrites ci-après).
- Adopter d'autres mesures policières et pénales afin d'empêcher et de décourager les activités des lotisseurs clandestins. Quoique déjà sur papier, ces mesures sont rarement appliquées par les municipalités qui en sont pourtant l'autorité statutaire. En fait, les dirigeants et cadres des communes n'assumeront sérieusement cette responsabilité que lorsque les pouvoirs et les ressources auront été délégués au niveau local et qu'ils pourront, avec les communautés qu'ils représentent, faire entendre fortement leur voix lors des décisions liées à la planification municipale (voir les Composantes 1, 2, et tout spécialement 7, développement institutionnel). Par conséquent, comme dans le cas des autres mesures de prévention, la réussite reposera essentiellement sur des réformes enchâssées dans les autres composantes de la Stratégie de l'Habitat.

(2) Anticiper l'extension des zones informelles

D'expérience, un noyau informel appelle à des ramifications qui participent à son extension à ses limites. Ce phénomène s'explique avant tout par l'arrivée d'infrastructures et de services urbains, l'eau et l'électricité dans un premier temps, puis le transport public, et enfin les voiries, éclairage public, assainissement usé et école lorsque ces quartiers font l'objet de réhabilitation. Davantage, l'arrivée de ces infrastructures et services publiques fait augmenter les prix des terrains voisins qui bénéficient gratuitement de leur proximité.

Connaissant ce phénomène « systématique », il paraît stratégique de prévoir des outils qui permettent d'anticiper le développement informel de ces extensions, et au contraire, d'accompagner leur urbanisation de façon formelle ou tout au moins restructurer les nouvelles extensions informelles attenantes aux zones informelles existantes. Et en parallèle, il serait alors opportun que ces instruments permettent de récupérer sur ces nouveaux lotissements une contribution (financière ou en nature) aux investissements publics réalisés dans la zone. Cette action devrait être réalisée dans le cadre d'opérations intégrées décrites ci-après, menées par les municipalités, l'ARRU ou d'autres opérateurs, et qui combineront réhabilitation et anticipation du développement informel.

Les instruments qui pourraient être utilisés pour intervenir en extension des quartiers informels doivent permettre aux opérateurs dans le cadre d'un périmètre donné, soit d'entrer en partenariat avec les propriétaires fonciers ou de substituer à eux si ceux-ci n'ont pas les moyens de réaliser les travaux minimum requis. Ils pourraient aussi permettre à un opérateur public de se porter acquéreur de parcelles.

(3) Développement intégré et réhabilitation des zones informelles existantes

Plusieurs initiatives pourront être entreprises dans les quartiers informels existants et nouvellement créés afin d'intégrer progressivement leurs modes d'habitat dans les cadres réglementaires et fiscaux :

- Étendre autant que faire se peut le régime de cadastre/enregistrement aux zones informelles (voir la Composante 2).
- Promouvoir l'application de nouvelles modalités de crédit à l'habitat dans les quartiers informels (voir la Composante 5).
- Promouvoir l'application d'un régime de permis de construction simplifié et plus flexible pour la construction/reconstruction de logements dans les zones informelles (voir la Composante 1).
- Encourager l'utilisation de nouveaux baux par les propriétaires de logements situés dans les zones informelles (voir la Composante 4).
- Influencer la planification et la structure des nouvelles extensions informelles annexées aux zones informelles actuelles, notamment en encourageant de nouvelles formes de partenariat entre propriétaires, lotisseurs et municipalités (voir également la composante 2).

(3) Le nouveau rôle de catalyseur de l'intégration endossé par l'ARRU

Au cours des 2 dernières décennies, l'ARRU a procédé à la mise à niveau des infrastructures dans plus de 900 zones informelles et cette tâche se poursuit. En tant que telle, l'ARRU est une institution efficace, fructueuse, dont la réputation internationale est fondée sur ses interventions qui ont permis d'améliorer la vie de plus de 2 millions de Tunisiens. Ses travaux sont financés par l'État (avec le soutien important des partenaires techniques et financiers), avec un recouvrement des coûts quasi inexistant. (Il en coûte à l'ARRU un maximum de 2 500 DT [par ménage pour la mise à niveau d'une zone, un coût étonnamment bas qui ne reflète pas le fait que les avantages pour un ménage d'aujourd'hui se répercuteront dans l'avenir sur 3 ou 4 ménages supplémentaires). Actuellement, l'ARRU se concentre essentiellement sur les infrastructures et les espaces/services publics et n'aborde pas les questions de logement en elles-mêmes⁴².

Outre ses capacités solides, l'ARRU profiterait certainement de certains changements institutionnels stratégiques. En fait, il est prévu que la progression de la Stratégie de l'Habitat entraîne un ralentissement du développement de quartiers informels. Les effets sur l'ARRU ne seront probablement pas visibles au cours de la prochaine décennie, considérant le nombre élevé de quartiers qui doivent encore être mis à niveau. Toutefois, il faut que l'ARRU se prépare à ce nouveau

⁴² Selon le plan PRIQH actuel, l'ARRU doit réhabiliter 15 000 unités d'habitation dans les zones informelles, une nouvelle initiative.

contexte. Ceci mis à part, l'ARRU possède également les capacités et l'expérience qui lui permettraient de jouer un rôle majeur dans la politique de prévention mentionnée ci-dessus, puisqu'il s'agira d'anticiper le développement informel, particulièrement autour de ses propres projets, et d'aider à rendre formels les nouveaux lotissements. Par ailleurs, il sera important de considérer la nouvelle place des municipalités qui, en raison de la décentralisation, joueront un rôle politique d'avant-plan, notamment dans la mise à niveau urbaine.

Il faudrait donc que l'ARRU s'élève d'un cran et commence à jouer un rôle de catalyseur pour la conduite d'actions plus intégratives, particulièrement à mesure que de nouvelles zones sont créées. (Le plan PRIQH actuel prévoit que l'ARRU procédera à la mise à niveau de 119 zones au cours de la période 2012 – 2016). En fait, le mot « catalyseur » est déterminant. Il faut en effet que plusieurs intervenants s'associent pour que les étapes d'intégration des zones informelles puissent se concrétiser (tel que précisé au point [2] ci-dessus). On peut notamment penser ici aux municipalités, propriétaires fonciers, lotisseurs occasionnels/ clandestins, promoteurs privés, concessionnaires d'infrastructures et organisations communautaires. La vaste expérience de l'ARRU dans les zones informelles lui accorde un avantage comparatif, particulièrement lorsqu'il s'agit de rassembler les différentes parties prenantes. Elle a d'ailleurs déjà établi de solides relations avec la plupart des communes et travaillé de concert avec la STEG, la SONEDE, et l'ONAS depuis de nombreuses années.

(4) S'attaquer au problème de l'habitat des zones informelles qui ne satisfait pas aux normes.

Même si la Tunisie a presque complètement éliminé les bidonvilles et l'habitat rudimentaire, certains d'entre eux sont encore présents dans quelques zones informelles. Lorsque, et si, ces enclaves sont découvertes (le travail de l'ARRU et des municipalités), il faut procéder à un redéveloppement qui pourrait demander une certaine délocalisation des habitants pauvres. Dans ce cas, la construction par remplissage de logements sociaux dans les zones limitrophes pourrait certainement être confiée à la SNIT (voir la Composante 7).

(5) Améliorer la compréhension des processus fonciers et d'habitat informels.

La connaissance à une échelle macro et micro des processus fonciers et d'habitat informels doit absolument être améliorée. Jusqu'en 2014, seule une poignée de sites a été étudiée par des établissements universitaires et la base de données de l'ARRU est vraiment la seule qui rassemble les connaissances sur ce phénomène, une couverture tout à fait insuffisante compte tenu du poids de la production de l'habitat informel en Tunisie. En 2014, la petite enquête par sondage auprès des ménages des zones informelles commandée par le MEATDD a fourni quelques indications utiles, mais a surtout démontré que davantage d'informations peuvent être obtenues à un coût relativement faible. Ce mandat d'amélioration des connaissances sur l'habitat en général est couvert par la Composante 7.

CHAPITRE 3 : PLAN D'ACTION

Le Plan d'action fournit au gouvernement tunisien et aux parties prenantes du secteur de l'habitat un guide, sous forme de feuille de route, des interventions concrètes nécessaires à la mise en œuvre de la Stratégie. Les actions sont clairement définies et les institutions et intervenants chargés de leur réalisation sont identifiés.

Les différentes actions ont été articulées en fonction des 8 composantes de la Stratégie soit : (1) la réglementation urbaine; (2) le marché foncier; (3) la promotion immobilière; (4) le secteur locatif; (5) le financement des ménages; (6) le parc immobilier existant; (7) le développement institutionnel; et (8) l'habitat informel.

Les actions afférentes aux composantes ont généralement été définies sur un horizon de 5 ans, ou dans certains cas, de 10 ans. Pour chaque composante, il y a identification des actions spécifiques à mener au cours de l'an 1 (2015) et au cours des années 2 à 5 (2016-2019). Ces périodes sont indicatives, et il pourrait s'avérer que certaines actions sont réalisées plus rapidement, ce qui rapprocherait le calendrier et permettrait une atteinte plus rapide des résultats.

Revue de la Stratégie après 5 ans

Compte tenu du caractère flexible et adaptatif de la Stratégie de l'Habitat, qui lui permet de s'accorder à l'évolution des circonstances, il sera important de procéder à une revue majeure de la Stratégie après 5 ans, soit au début de 2020. Cet examen comprendra 3 principales activités :

Tirer des enseignements; les interventions pilotes et autres associées à chaque composante seront évaluées afin d'identifier ce qui a fonctionné ou pas, et pourquoi. Les actions très prometteuses seront mises en lumière. En outre, les actions proposées dans le cadre de la Stratégie, mais qui n'ont pas bénéficié de l'attention nécessaire seront identifiées.

Vérifier les tendances du secteur de l'habitat; après 5 ans, beaucoup de choses auront changé en Tunisie en général, mais dans le secteur de l'habitat en particulier. Un réexamen rapide du secteur permettra de vérifier la validité des hypothèses actuelles et d'identifier à la fois les tendances émergentes qui auront un impact sur les composantes de la Stratégie et leurs initiateurs. Dans ce cadre, il y aura examen des études et suivis menés par l'Observatoire de l'immobilier et du foncier proposé du MEATDD ainsi que des données générées par l'INS, l'AUGT et les établissements universitaires.

Élaborer une stratégie révisée pour 2020-2030; à partir des enseignements tirés et des tendances du secteur de l'habitat, le MEATDD, appuyé de l'assistance technique nécessaire, procédera à l'élaboration d'une stratégie de l'habitat révisée pour la période 2020 – 2030

Composante 1 : La Réglementation urbaine

An 1 (Interventions immédiates)	
Interventions	Responsabilités
Assistance technique (en cours); réalisation d'une étude sur les moyens de rationalisation et d'amélioration du système actuel de réglementation urbaine, ceci à travers des interventions et modifications mineures qui ne demanderaient pas de réforme législative majeure. Les résultats de cette étude comprendront l'exposé : (1) des améliorations pouvant être apportées par décret ministériel; (2) des recommandations relatives au meilleur scénario de rationalisation procédurale du dispositif réglementaires; et (3) des textes et des guides, incluant la planification de leur diffusion.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Étude réalisée par un petit groupe de consultants. • Consultation avec les acteurs nationaux et régionaux. • Applications pilotes des réformes dans les PAU des communes.
Assistance technique pour la conception de nouvelles normes de planification et de construction simplifiées, axées sur la promotion de plus fortes densités; une exploitation accrue des parcelles; la mixité d'usage, incluant le mode d'habitat « semi-collectif ».	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD/DU • Étude réalisée par une équipe d'architectes
Assistance technique pour la conception de nouvelles normes de planification et de construction dans les « zones spéciales de logement social »	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD/DU • Étude réalisée par une équipe de spécialistes de l'habitat avec recours à des exemples internationaux
Années 2 à 5	
Interventions	Responsabilités
En préparation de la refonte complète du CATU 1994 formation d'un panel d'experts pour l'ébauche d'une nouvelle législation	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Comité d'experts et technique si nécessaire • Consultation soutenue des municipalités (en coordination avec la nouvelle législation sur la décentralisation). • Forte implication des commissions régionales et autorités chargées des infrastructures
En vertu de la refonte complète du CATU 1994 formation d'un panel d'experts pour l'ébauche d'une nouvelle législation	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Comité d'experts et technique si nécessaire • Consultation soutenue des municipalités (en coordination avec la nouvelle législation sur la décentralisation). • Forte implication des commissions régionales et autorités chargées des infrastructures
Développement de PAU et de PAD dans des zones pilotes afin d'ancrer la nouvelle législation dans des exemples concrets	
Définition légale des zones géographiques d'application des nouvelles réglementations, de façon à refléter les différences majeures du développement urbain à travers le pays	
Ébauche de la nouvelle législation débattue et affinée de concert avec les différentes parties prenantes afin de parvenir à un consensus national	
Soumission de la nouvelle législation au parlement pour approbation	
Préparation des règlements exécutifs complémentaires nécessaires.	
Réorganisation et renforcement des directions du MEATDD (notamment en matière de S & E) pour le pilotage efficace de l'application de la nouvelle législation.	

Composante 2 : Le marché foncier urbain et péri-urbain

An 1 (interventions immédiates)	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Le gouvernement confie au MEATDD la direction de toutes les initiatives relatives au secteur foncier urbain et péri-urbain, peut-être en codirection avec la DG des Collectivités locales. Dans ce cadre, il y a création d'un comité de haut niveau — présidé par le MEATDD — chargé des questions foncières urbaines et péri-urbaines.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • DGCL • le comité comprendra des représentants des instances gouvernementales pertinentes et des experts fonciers et juridiques clés.
Formation d'un groupe de travail responsable de l'élaboration des propositions de création d'une banque foncière qui agira en tant que commerçant foncier de gros. Il pourrait s'agir de l'AFH réformée ou d'une autre institution. Les pratiques internationales exemplaires seront examinées. Des propositions concrètes et réalisables seront soumises au cours de la première année.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD/DU • La représentation inclut l'AFH et possiblement certains partenaires privés.
Formation d'un groupe de travail chargé du développement des différentes étapes de réforme et de rationalisation du régime de doubles titres fonciers, incluant des propositions d'intégration de ces 2 systèmes lorsqu'il s'agit de terrains urbains.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD/DU • OTC • Ministère des Finances • Experts spécialistes
Engager une étude sur l'aménagement foncier et son financement. L'étude analysera les pratiques courantes utilisées en Tunisie et leurs lacunes. Les expériences internationales exemplaires seront examinées. Des recommandations concrètes seront formulées pour faciliter l'aménagement de nouvelles extensions urbaines conformément aux PAU, à la fois en matière de réglementation, de financement (fiscalité locale et autre) et de cadre institutionnel.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • DGCL
Dans le cadre des interventions de la Composante 1, il faudra délibérer sur les normes spéciales, incitations et réformes réglementaires nécessaires à une incitation à la création de « lotissements sociaux ».	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD • Municipalités sélectionnées • ARRU
Années 2 à 5	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
À partir des résultats obtenus par le groupe de travail sur une banque foncière et de l'étude sur l'aménagement foncier au cours de l'an 1, un montage institutionnel pour l'aménagement foncier (comprenant l'AFH et d'autres opérateurs existant tel que l'ARRU ou à créer), comprenant des volets sur le financement, le portage opérationnel, et la constitution de réserves foncières, sera validé et le rôle de l'AFH dans ce montage sera clarifié. Un certain nombre d'actions pour la mise en œuvre de ce montage seront identifiées et engagées.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage by MEATDD • DGCL • AFH
À partir des résultats obtenus par le groupe de travail sur le régime foncier au cours de l'an 1, le plan de réforme et de rationalisation du régime de doubles titres fonciers, avec une ébauche législative si nécessaire, est mis en œuvre et inclut l'assouplissement des droits et taxes associés aux transferts fonciers et à l'enregistrement.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Ministère des Finances • OTC
Augmenter les taux de la TNB et de la TIB, leur couverture et leur collecte ainsi que les capacités d'évaluation foncière. Une assistance technique aux municipalités devra accompagner cette intervention. Étudier (niveau de faisabilité) la création d'instruments de mobilisation de ressources additionnelles pour le secteur foncier	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le Ministère des Finances • MEATDD • DG Collectivités locales • Consultants spécialistes des taxes

sur la base de la plus-value foncière réalisées par des interventions publiques (par exemple une taxe d'urbanisation ou assimilée ou une taxe de participation aux infrastructures de valorisation des zones).	
Réformer le CATU et les autres règlements afin de rationaliser les processus de subdivision et de réglementer les processus de création de PPP pour la réalisation de lotissements à large échelle (voir la Composante 1).	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • AFH • DG Collectivités locales • Principaux promoteurs immobiliers
Les premiers projets pilotes de « lotissement social » sont lancés dans les zones retenues, en fonction de PAU révisés	<ul style="list-style-type: none"> • ARRU • DU
Faire des propositions pour faciliter la constitution de réserves foncières par les opérateurs foncier et immobilier, avec éventuellement un cadre différencié entre le public et le privé. Étudier alors l'élimination, sous conditions, de la restriction empêchant les promoteurs immobiliers d'acquérir des terrains hors des limites du PAU.	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD

Composante 3 : Le logement social et la promotion immobilière

An 1 (interventions immédiates)	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Préparer l'ébauche législative de révision de la Loi de 1990 sur les promoteurs privés (incluant ses amendements subséquents) et des autres réglementations pertinentes afin d'éliminer les contraintes qui empêchent actuellement l'expansion des promoteurs privés et l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché immobilier (incluant le partenariat avec des firmes étrangères). Dans l'ébauche législative, le seuil du capital libéré par les promoteurs privés devra être augmenté afin de décourager les promoteurs occasionnels. En outre, les dispositions d'amélioration des relations entre promoteurs et acquéreurs seront impératives, comme d'ailleurs la présence d'un cadre clair de PPP.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Ébauche réalisée par un petit groupe d'experts immobiliers et légaux. • Consultation avec des associations de promoteurs privés et promoteurs qui produisent des logements d'intérêt social. • Ministère des Finances • Autorités responsables des services publics
Identifier les taxes et incitations fiscales – avec effet de distorsion - accordées aux promoteurs; la finalité étant de suggérer la révision des textes afin de garantir des règles du jeu équitables pour tous les producteurs immobiliers.	
Élaborer des ébauches de texte qui définissent avec précision les caractéristiques de l'habitat d'intérêt social construit par des promoteurs, par de petits entrepreneurs sur des parcelles subdivisées et par des individus en tant qu'ajout à une structure existante. Seront explicitées les normes plus souples pour les domaines d'habitat d'intérêt social (concept de zone spéciale) et autoriser la mixité des types d'habitation et des utilisations foncières.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Ébauche des normes spécifiques par une équipe de spécialistes des questions légales et architecturales
Développer des normes spécifiques pour l'auto-construction de logements d'intérêt social sur des parcelles individuelles, incluant l'extension à des bâtiments existants.	
Développer des modèles plus novateurs d'habitat d'intérêt social	
Organiser un groupe de travail sur la réforme de la SNIT et de la SPROLS	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • SNIT et SPROLS
Commanditer des ateliers réunissant les parties prenantes concernées afin de consulter sur les textes révisés et sur les normes d'habitat social avant finalisation des textes y afférents.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD
Années 2 à 5	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Soumettre les textes légaux et réglementaires élaborés au cours de l'an 1 pour promulgation si nécessaire	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD
Après la promulgation, élaborer des guides expliquant comment les textes révisés pourront être appliqués	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Panel d'architectes réunis par le MEATDD • Commissions régionales de l'habitat
L'application de normes plus souples aux projets d'habitat d'intérêt social pourrait se faire à travers des études architecturales appliquées à des sites concrets.	
Conduire les études nécessaires pour la révision des rôles de la SNIT et de la SPROLOS et leur réforme	
Fiscalité : Remplacer l'exemption de TVA par une restitution aux acquéreurs ou auto-constructeurs, sous conditions de ressources	

Composante 4 : Le secteur locatif

An 1 (interventions immédiates)	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Mettre en place un comité multidisciplinaire qui assurera l'ébauche de la nouvelle Loi réglementant et améliorant les relations entre propriétaires et locataires, incluant la conception des mesures de soutien (résolution extrajudiciaire des litiges, incitations fiscales et campagnes de sensibilisation publique).	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Le comité inclura des experts légaux, judiciaires et de l'habitat ainsi que des représentants du ministère des Finances.
Animer une consultation sur la Loi auprès de l'ensemble des parties prenantes afin d'atteindre un consensus.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD/DU • Les représentants incluront la société civile, les propriétaires et les locataires.
Ébauche de la Loi soumise au parlement pour approbation	• Pilotage par le MEATDD/DU
Lancer un diagnostic général du secteur et une évaluation des programmes actuels (logements étudiant, etc.).	• MEATDD
Années 2 à 5	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Mettre en œuvre la loi sur les relations entre propriétaires et locataires : décrets d'application et autres mesures d'encadrement (contrat type, protocole d'enregistrement d'un contrat, mesures de suivi, etc.).	• MEATDD
Établir les dispositifs de résolution extrajudiciaire des litiges, notamment les commissions spéciales de niveau local.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Administrations régionales/locales
Modifier les codes de taxation pertinents afin d'introduire des incitations à la fourniture de logements locatifs. Par exemple, incitations fiscales à l'investissement locatif au profit des investisseurs personnes physiques, sous condition de ressources des locataires et de formalisation des baux.	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère des Finances • Firme(s) médiatique(s) de haut calibre
Recruter une ou des firmes médiatiques pour la conduite des campagnes de sensibilisation publique.	
Au vu des résultats de l'étude diagnostic du secteur, établir un document cadre pour une politique du logement locatif. Il s'agira de préciser la cible sociale et les zones géographiques préférentielles, ainsi que les mesures incitatives pour faciliter l'accès à un logement locatif pour ces ménages-cible.	•
Concevoir les dispositions spéciales incitant au soutien du secteur locatif pour la population cible (voir également la Composante 3)	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Ministère des Finances • Ministère de l'Intérieur, DG Collectivités locales
Années 6 à 10	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Procéder à l'échelle nationale à une évaluation de l'impact de la nouvelle Loi sur la location et de ses mesures de soutien, en partie à partir de la collecte systématique de données tirées des baux enregistrés en vertu de la nouvelle Loi	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Nouvelles commissions spéciales • Ministère de la Justice • équipe d'assistance technique
À partir de l'évaluation des impacts, évaluer les affinements légaux et procéduraux qui permettront de s'assurer que les marchés locatifs – en particulier de logements sociaux – fonctionnent tel que planifié	<ul style="list-style-type: none"> • Observatoire de l'immobilier et du foncier du MEATDD
Examiner les réformes législatives et les mesures incitatives susceptibles d'attirer des entreprises du secteur privé dans les secteurs de la fourniture et de l'exploitation de logements locatifs, particulièrement de logements sociaux.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Association(s) de promoteurs privés • Équipe d'experts légaux/fiscaux

Composante 5 : Financement des ménages

An 1 (interventions immédiates)	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Révision des textes du FOPROLOS pour l'ouvrir à l'auto-construction et la rénovation de l'habitat existant	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD • Ministère des Finances
Etude de faisabilité et des coûts/avantages des différentes options pour la réforme du FOPROLOS, FNAH et du système d'épargne-logement aidé par l'Etat dans le cadre des orientations générales de la stratégie (en cours)	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD • Ministère des Finances
Études d'options d'aides spécifiques non nécessairement liées au crédit pour les ménages de très faibles revenus (deux premiers déciles)	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Ministère des Finances (lien avec la restructuration de la BH) • Coordination avec le Ministère des Affaires Sociales
Étudier les conditions d'inclusion des ménages informels dans le système d'aides publiques, notamment sur les conditions d'une meilleure connaissance du secteur informel	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Ministère des Finances • Coordination avec le Ministère des Affaires Sociales
Etude d'impact de l'allongement de la durée de prêt en autorisant les taux variables au-delà de 15 ans et définition des normes limitant le risque de taux pour les emprunteurs de prêts à taux variables	<ul style="list-style-type: none"> • BCT
Étude de faisabilité des instruments de financement de l'habitat par le marché des capitaux (ressources longues et soutien en trésorerie pour les prêteurs, financement long des investissements fonciers), analyse de l'existant (notamment raisons de l'insuccès de la titrisation), et choix des instruments les mieux adaptés au marché tunisien	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère des Finances • Conseil des Marchés Financier (CMF) • BCT
Etude d'opportunité de la promotion de la microfinance pour le logement (auto-construction, habitat évolutif) : Evaluation de l'intervention de l'ENDA sur le logement.	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère des Finances • BCT
Les crédits à moyen terme à l'amélioration ou la rénovation de l'habitat existant ne sont plus sujets au régime pénalisant du crédit à la consommation (accompli : nouvelle réglementation BCT)	<ul style="list-style-type: none"> • BCT
Années 2 à 5	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Sur la base des conclusions des études de faisabilité en année 1 mettre en place un nouveau système d'aides aux ménages et établissement des textes et procédures y afférentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Ministère des Finances • Coordination avec le Ministère des Affaires Sociales
Mettre en œuvre les recommandations émergeant de l'étude d'opportunité de la promotion de la microfinance pour le logement	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère des Finances • BCT
Autorisation des taux variables au-delà de 15 ans	<ul style="list-style-type: none"> • BCT
Développer des instruments de financement par le marché des capitaux sur la base de l'étude de faisabilité (textes)	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère des Finances • Conseil des Marchés Financier (CMF) • BCT
Étudier la faisabilité d'un mécanisme de garantie couvrant une partie du risque encouru sur les emprunteurs modestes ou informels	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD • Ministère des Finances • BCT

<p>Développer un mécanisme de garantie couvrant une partie du risque encouru sur les emprunteurs modestes ou informels sur la base des résultats de l'étude de faisabilité complétée en année 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définition des règles de partage des risques entre l'institution (gouvernement) et les établissements prêteurs • Définition de normes prudentielles du fonds et prêts garantis et de conditions de mise en jeu de la garantie • Calibrage des primes et du soutien financier de l'Etat • Création du fonds de garantie <p>Préparation de normes prudentielles d'octroi de crédit pour les ménages informels</p>	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD • Ministère des Finances • BCT
--	---

Composante 6 : Le parc immobilier existant

An 1 (interventions immédiates)	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Lancer un inventaire du parc dégradé des principaux centres-villes, identifier les processus de dégradation de ce parc, et formuler des recommandations.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par la DGCL • MEATDD • ASM pertinentes et municipalités
Lancer une petite étude technique de revue des dispositions de la Loi sur le logement de 1976. L'expert recruté proposera des modifications de textes et identifiera des moyens alternatifs de levée des blocages, notamment à partir des pratiques internationales optimales en la matière.	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD/DGH • Expert juridique • Expert immobilier
Lancer un inventaire des friches urbaines dans les principales agglomérations urbaines et monter un groupe de travail pour l'établissement d'un plan de reconquête des friches urbaines. Cette activité sera intégrée au pilotage sur le marché foncier (Composante 2). L'étude évaluera la place du domaine foncier marginal contrôlé par l'État et situé à proximité des centres urbains (friches urbaines) de Tunis, Sfax, et Sousse. L'étude évaluera la faisabilité de leur conversion en zones résidentielles à forte mixité sociale, incluant les compensations aux utilisateurs fonciers actuels et l'identification de promoteurs privés potentiels.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par la DGCL • MEATDD • AUGT • Autres Ministères propriétaires des friches • Ministère des Finances • Gouvernorat respectif
Années 2 à 5	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Mettre en place un groupe de travail sur les Biens des Etrangers, dont la mission sera de proposer un plan de relance pour ce parc et son positionnement stratégique dans la politique de renouvellement urbain et de rénovation de l'habitat dégradé.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Municipalités concernées • SNIT • ASM Tunis
À partir des résultats obtenus au cours de l'an 1, une série de réformes du cadre légal relatif aux locations relevant de la loi de 1976 sera soumise pour adoption. Ce cadre définira également les incitatifs offerts à la fois aux locataires actuels et aux investisseurs potentiels afin de résoudre les imbroglios relatifs au gel de ces unités. Il y aura conduite d'interventions pilotes sur les propriétés de grande valeur.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • Promoteurs privés • Groupes de locataires et de propriétaires
Étendre le cadre stratégique relatif aux centres villes et formuler des plans de sauvegarde et de renouvellement urbain qui intègrent une dimension habitat, accompagner la résolution des problèmes de titres de propriété, incluant la mise en œuvre des incitations bancaires et législatives susceptibles d'encourager les promoteurs privés et les propriétaires à régulariser leurs titres de propriété.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par la DGCL • MEATDD • Gouvernorat de Tunis • ASM Tunis
Lancer un inventaire du parc dégradé produit par la SNIT et la SPROLS et d'autres opérateurs de logement social, formuler des recommandations et établir un plan de rénovation de ce parc.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par la DGCL • MEATDD
Mettre en place un comité responsable de la conception des règlements et incitations à l'établissement d'entreprises spécialisées en gestion immobilière.	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD • Promoteurs privés

Composante 7 : Gouvernance du secteur

An 1 (interventions immédiates)	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Mettre en place un montage institutionnel pour le pilotage de la stratégie. Une équipe dédiée (secrétariat) sera chargée d'animer la mise en œuvre des activités et de conduire leur évaluation.	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD
Le MEATDD soumettra un ensemble de propositions adéquatement justifiées sur son renforcement en tant qu'institution faîtière responsable du pilotage et de l'orientation du secteur de l'habitat. Réforme organisationnelle et renforcement budgétaire du MEATDD, essentiellement afin d'accorder davantage de prééminence à l'habitat, mais également l'attention nécessaire à la déconcentration régionale.	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD • Soutien par des experts en développement institutionnel et réformes administratives
Conjointement avec les éléments ci-dessus, le MEATDD soumettra une proposition d'observatoire de l'immobilier et du foncier) largement amélioré, proposition qui clarifiera les missions respectives de l'observatoire et de l'AUGT afin d'éviter tout doublon. La déconcentration régionale ou la représentativité locale de l'observatoire sera étudiée.	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD/DGH • AUGT • INS
Années 2 à 5	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
La réforme du MEATDD qui doit renforcer ses capacités de pilotage du secteur du logement est complétée.	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD • Consultants fiscaux spécialisés
Un observatoire de l'immobilier immobilier et du foncier élargi et important est en place et contribue au suivi national et régional des différentes composantes de la Stratégie de l'Habitat	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • AUGT • DG Collectivités locales • INS

Composante 8 : L'habitat informel

An 1 (interventions immédiates)	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Préparer un plan et une méthodologie d'amélioration et de réhabilitation intégrée des zones informelles existantes, incluant les interventions dans les zones soumises à des pressions de lotissement foncier informel. Préparation de la méthodologie et des outils pour le couplage des opérations de réhabilitation publique (fonds publics Etat/CL) avec la maîtrise de l'informel environnant	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • ARRU • DGCL du ministère de l'Intérieur • MEATDD, MEF • ARRU • DGCL et municipalités concernées. • Autres parties prenantes
Sélectionner des zones informelles spécifiques et municipalités pour la mise en œuvre pilote de plans d'amélioration et de réhabilitation intégrée des zones informelles.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage par le MEATDD • ARRU • DGCL du ministère de l'Intérieur
Élaborer un programme de recherche au niveau macro et micro et identifier les études nécessaires à l'amélioration de la compréhension des processus fonciers et d'habitat informels	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD (observatoire de l'immobilier et du foncier amélioré) • ARRU • AUGT • Établissements universitaires avec expertise dans l'habitat informel
Années 2 à 5	
Interventions	Responsabilités/parties prenantes
Sur la base des zones pilotes identifiées au cours de l'an 1, entreprendre des mesures d'intégration de ces zones/municipalités et, après 3 ans, procéder à leur évaluation.	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD • ARRU • DGCL et municipalités concernées. • Autres parties prenantes
Sur la base de l'évaluation des initiatives pilotes d'intégration (mais aussi de l'évolution de la décentralisation des pouvoirs et des ressources au niveau municipal), préparer au cours de l'an 5 un plan de mise à l'échelle au niveau national de l'intégration des zones informelles.	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD • ARRU • DGCL et municipalités concernées. • Autres parties prenantes
Procéder à des études rigoureuses et à des évaluations des processus fonciers et d'habitat informels identifiés au cours de l'an 1. Ces évaluations devraient également identifier quelles réformes réglementaires et normatives (surtout en vertu des Composantes 1 et 2) et quelles options d'expansion de l'habitat d'intérêt social abordable se sont avérées un succès en tant qu'offre d'alternative concrète aux lotisseurs informels et auto-promoteurs.	<ul style="list-style-type: none"> • MEATDD (observatoire de l'immobilier et du foncier amélioré) • ARRU • AUGT • Établissements universitaires avec expertise dans l'habitat informel