

République Tunisienne

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



Pour une nouvelle stratégie de l'habitat

Les opérateurs publics

Diagnostics et recommandations

Plan du rapport

Résumé analytique	5
Recommandations	9
I. Introduction générale	12
1. Rappel de l'objectif de la consultation	
2. Méthodologie de l'évaluation	
3. La problématique des opérateurs publics	
4. Quelques recommandations pour l'ensemble des quatre opérateurs	
II. Les promoteurs publics : la SNIT et la SPROLS	16
1. Les missions des deux promoteurs	
2. L'offre des deux opérateurs	
3. La situation financière des deux opérateurs	
4. Une comparaison avec les promoteurs privés	
5. Quelques orientations	
III. L'Agence Foncière d'Habitation (AFH)	23
1. Missions et prérogatives de l'AFH	
2. L'offre de l'AFH	
3. Situation financière de l'AFH	
4. Forces et faiblesses de l'AFH	
IV. L'ARRU	30
1. Missions de l'ARRU	
2. Evolution de ses activités	
3. Impacts socio-économiques des activités de l'ARRU	
4. L'offre et la demande	
5. La situation financière	
6. Forces et faiblesses de l'ARRU	
7. Quelques orientations	
V. ANNEXES	38
1) Les différentes étapes d'un processus de production de lots de terrains par l'AFH	
2) La Gouvernance de l'AFH	
3) Cycles des programmes et projets de l'ARRU	
4) La Gouvernance de l'ARRU	
5) Le système de Management de l'ARRU	
6) Analyse de la politique de l'Habitat et de la réhabilitation	
7) Note méthodologique, base du dialogue avec les responsables des opérateurs publics	
8) Comparaison des délais entre un opérateur public et un opérateur privé	
9) Textes juridiques et réglementaires relatifs à l'AFH	

Liste des abréviations

AFH	Agence Foncière de l'Habitat
ANIFOM	Agence d'Indemnisation des Français d'Outre-Mer
ARRU	Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine
CA	Chiffres d'affaires
CAVIS	Caisse d'Assurance Vieillesse, Invalidité et Survivants
CNAM	Caisse Nationale d'Assurance Maladie
CNEL	Caisse Nationale d'Epargne Logement
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
DGCLP	Direction Générale des Collectivité Publiques Locales
EPIC	Entreprise publique à caractère industriel et commercial
FOPROLOS	Fond de Promotion du Logement pour les salariés
MOD	Maîtrise d'ouvrage déléguée
ONAS	Office national d'assainissement
PDU	Projets de développement urbain
PDUI	Projets de développement urbain intégrés
PIF	Périmètre d'Intervention Foncière
PNRQP	Programmes de réhabilitation des infrastructures dans les quartiers populaires
PPQGV	Programme de promotion des quartiers populaires dans les grandes villes
PRF	Périmètre de Réserve Foncière
PRIQH	Programme de Réhabilitation et d'Intégration des Quartiers d'Habitation
RBE	Résultats bruts d'exploitation
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'électricité et de gaz

Liste des tableaux

- Tableau 1 Logements construits par la SPROLS
- Tableau 2 Indicateurs financiers de la SNIT
- Tableau 3 Indicateurs financiers de la SPROLS
- Tableau 4 Indicateurs de comparaison entre les opérateurs publics et ceux du secteur privé
- Tableau 5 Tableau 5 : Productivité du travail (opérateurs publics privés)
- Tableau 6 Tableau 6 : Indicateurs financiers de l'AFH
- Tableau 7 Charges salariales de l'AFH
- Tableau 8 Décomposition des recettes annuelles de l'ARRU
- Tableau 9 Indicateurs financiers de l'ARRU
- Tableau 10 Subventions annuelles accordées à l'ARRU

1. RESUME ANALYTIQUE

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

La SNIT et la SPROLS

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

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

1. L'offre des deux opérateurs

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

Quant à la SPROLS, elle a réalisé, entre août 1977 et mars 1989, environ dix mille (9 985) logements sociaux locatifs, financés par les caisses de sécurité sociale et géré, les programmes de logement qui lui sont confiés par la CNSS. Durant cette période, la moyenne annuelle de construction de ces logements sociaux locatifs est de 747

unités. Elle a pu offrir un parc locatif à prix abordable et contrecarrer la spéculation frappant le secteur. Elle a aussi construit des locaux administratifs, commerciaux et d'utilité publique (dispensaires, postes de police, écoles, foyers universitaires et autres) dont le nombre avoisine les 300 unités (289). Toutefois, depuis mars 1989 à nos jours, la SPROLS a cessé de construire les logements sociaux locatifs. Entre 2008 et 2013, la société a produit en moyenne annuelle 154 logements et aucun logement social.

2. La situation financière des deux opérateurs

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

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

3. Une comparaison avec les promoteurs privés

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

L'Agence Foncière d'Habitation (AFH)

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

1. L'offre de l'AFH

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

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

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

environ une demande sur cinq est satisfaite. Sur la période 2008-2013, la moyenne annuelle de lots vendus est 892.

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

2. Situation financière de l'AFH

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

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

L'ARRU

L'ARRU a été chargée de l'exécution de la politique de l'Etat dans les domaines de la réhabilitation et des rénovations urbaines pour le compte de l'Etat et des collectivités publiques, principalement les communes. Conformément à la loi de sa création, l'ARRU est tenue d'entreprendre des travaux de nature à améliorer les conditions d'habitabilité dans les quartiers sous équipés et permettre une meilleure utilisation de certains lots urbains.

1. Evolution de ses activités

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

Avec une moyenne annuelle de 200 salariés et une masse salariale de 4,4 MD par an sur la période 2008-2013, les programmes et projets de l'ARRU se sont soldés par (i) un montant

des investissements des programmes réalisés, en cours de réalisation ou programmés de 1065 millions de dinars (MD) ; (ii) un nombre des quartiers réhabilités, en cours de réhabilitation ou programmés est 1227 quartiers ; (iii) un nombre de bénéficiaires de ces programmes et projets est d'environ 3,8 millions d'habitants et (iv) un nombre de logements d'environ 700 mille logements.

2. La situation financière

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

La problématique de l'ensemble des opérateurs publics

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

Leurs situations financières sont difficiles et les charges salariales sont lourdes. Leurs chiffres d'affaires (CA) et par conséquent, les résultats bruts d'exploitation (RBE) ainsi que la part des salaires dans le CA sont fluctuants. L'ARRU justifie ces résultats par la non maîtrise des commandes de l'Etat. Les trois autres opérateurs, y compris l'AFH, avancent la rareté du foncier et par la longueur du cycle de projet, en raison des délais plus ou moins longs dus à une réglementation rigide et contraignante³.

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

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

2. RECOMMANDATIONS

a) Ensemble des opérateurs

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

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

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

b) La SNIT et la SPROLS

La SNIT est déficitaire et ne construit pas suffisamment de logements. De son côté, la SPROLS, en cherchant à équilibrer ses comptes, s'est éloignée de sa principale mission qui consiste à construire des logements sociaux locatifs, en optant pour les logements standing. Même avec ces orientations, les deux entreprises publiques ne sont pas compétitives et cette situation ne peut plus durer sans subventions de l'Etat. Les 564 salariés en 2013 (301 à la SNIT et 263 à la SPROLS), alors que ESSOUKNA et SIMPAR n'emploient ensemble que 45 personnes (une vingtaine par entreprise), constituent la principale contrainte à leur restructuration. Deux solutions sont possibles : accroître considérablement le chiffre d'affaire dans le logement social et le logement économique et/ou réduire considérablement le nombre de salariés. Cela étant, trois scénarii, à débattre et à approfondir, sont possibles :

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

c) L'AFH

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

a) Un besoin de redéfinition de la politique de l'entreprise en matière de lotissements

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

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

b) Un besoin de redéfinition de la politique de l'entreprise en matière de prix

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

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

c) Ouvrir de nouveaux horizons dans le domaine de l'habitat dans au moins trois directions :

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

d) L'ARRU

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

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

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

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

I. Introduction générale

1. Rappel de l'objectif de la consultation

L'objectif de la consultation s'articule autour des éléments suivants :

- Analyser la performance des institutions publiques chargées du secteur du logement : la SNIT, l'AFH, la SPROLS et l'ARRU afin de fournir un diagnostic de la situation institutionnelle actuelle en termes de gouvernance, des forces et des faiblesses de la gestion (SWOT), d'évolution interne, de réponses aux changements externes, etc.
- Proposer les réformes relatives à ces opérateurs afin de mieux répondre aux besoins du secteur de l'habitat ;

Pour chaque opérateur, le diagnostic doit mettre l'accent sur les différentes activités de l'entreprise, sur ses ressources humaines, sur sa gouvernance ainsi que sur sa situation financière. Tous ces aspects doivent être analysés en rapport avec les ressources et les impacts économiques et sociaux en vue :

- D'analyser l'institution concernée afin de mettre en évidence les forces et les faiblesses de chacune d'entre elles,
- D'analyser l'entreprise dans son environnement afin de faire ressortir les menaces ou opportunités provenant de la situation économique, du secteur d'activité et de ses contraintes liées au métier mais également réglementaires, du positionnement de l'institution et/ou de sa dépendance par rapport à tous ces facteurs.

Dans le cadre de cette introduction on traitera quatre points :

- La méthodologie suivie ;
- La problématique des opérateurs publics ;
- Les principaux résultats ;
- Quelques orientations stratégiques

2. Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a été réalisée en quatre étapes :

1. Au cours de la première étape, une analyse de la littérature sur les opérateurs publics a été effectuée. La tâche se résumait à :

- collecter et analyser les textes juridiques et réglementaires relatifs aux entreprises publiques et à chaque opérateur ;
- collecter et analyser les rapports produits par les institutions elles-mêmes tels que les états financiers, les budgets prévisionnels, etc.

2. La seconde étape a consisté à engager un dialogue avec les responsables de chaque opérateur public afin de partager i) les objectifs du projet concernant le logement abordable et ii) les objectifs de la mission d'évaluation des opérateurs publics.

L'approche adoptée a été participative. Suite à une note rédigée par le consultant⁴, pour organiser le débat, préparée par le consultant, un dialogue avec les responsables des opérateurs publics a été instauré. L'objectif visé a été de partager des connaissances sur le diagnostic de l'entreprise en tant qu'instrument de mise en œuvre de la stratégie et de la politique de l'Habitat suivie. Ce dialogue sur les expériences vécues par les responsables des opérateurs publics et les contraintes et défis rencontrés lors de leurs expériences respectives a été franc et utile. Au terme, des premières rencontres, chaque opérateur a été invité à produire un rapport d'autoévaluation. Indépendamment de la valeur des rapports produits cet exercice a permis de :

- Réfléchir sur la stratégie et la politique suivie par l'entreprise ;
- Prendre conscience de la situation financière et sociale de l'entreprise ;
- Confronter les points de vue des différents acteurs de l'entreprise ;
- participer à la conception d'une nouvelle stratégie de l'entreprise.

La rédaction du rapport d'autoévaluation a permis aussi, en discutant entre les responsables d'une même entreprise, de renforcer leurs capacités de compréhension de la situation de l'entreprise.

3. La formulation des recommandations et des orientations stratégiques et la production d'un rapport complet a fait l'objet de la troisième étape.

4. La problématique des opérateurs publics

La politique de l'Etat en matière de création des opérateurs publics a été dépourvue d'une vision globale et d'une stratégie claire en matière de l'Habitat. Les entreprises sont nées au coup par coup et de manière étalée dans le temps, sous la pression des contraintes économiques et sociales du moment.

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

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

⁴Cf. la note en annexe 7.

une réglementation rigide et contraignante⁵.

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

5. Quelques recommandations pour l'ensemble des quatre opérateurs

On part de l'hypothèse que la demande pour les logements sociaux et économiques est très forte et que ce type de logements devient de moins en moins rentable pour trois raisons : i) la rareté du foncier, ii) la forte hausse des prix des matériaux de construction et iii) la pénurie de main d'œuvre dans le secteur.

Sur cette base, l'Etat doit jouer son rôle de régulateur pour ajuster l'offre à la demande de logement social et de logement à prix modéré pour les salariés. Dans ce sens, il a besoin d'outils performants pour concrétiser sa politique dans ce sens. A ce niveau et pour tous les opérateurs, quatre orientations, qui dans un certain sens se recoupent, peuvent être avancées :

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

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

⁵L'argument des délais avancés par les entreprises publiques est à relativiser. Cf. Annexe 8.

Quelques données sommaires sur les quatre opérateurs publics.				
	SNIT (1957)	AFH (1973)	SPROLS (1977)	ARRU (1981)
Loi de création n°	57-19 du 10 septembre 1957	73-21 du 14 avril 1973 Décret n° 74-33 du 21 janvier 1974 a défini son organisation et son fonctionnement.	77-53 du 03 août 1977	81-69 du 1er août 1981
Statut	Entreprises publiques (EP) dotées de l'autonomie financière avec un contrôle de tutelle souvent contraignant.			
Objectif	Promotion immobilière.	Produire des lotissements aménagés et contribuer à la création d'un environnement urbain sain et harmonieux.	Contribuer à la concrétisation de la politique de l'Etat en matière d'Habitat social	Réhabilitation et rénovation urbaine en vue d'améliorer les conditions de quartiers d'habitations pour le compte de l'Etat et des collectivités publiques
Taille	1. CA (41,6MD) 2. Salariés (375)	1. CA (77,5) 2. Salariés (647)	1. CA (15,6 MD) 2. Salariés (301)	1. CA (8,0 MD) 2. Salariés (200)
Indicateurs financiers	1. RBE (- 2,8 MD) 2. Salaire moyen (24 KD) 3. S/CA (21%)	1. RBE (16,7 MD) 2. Salaire moyen (24,3 KD) 3. S/CA (20,3%)	1. RBE (-1,6 MD) 2. Salaire moyen (15,3 KD) 3. S/CA (29,2%)	1. RBE (- 1,2 MD) 2. Subventions (1,5 MD) 3. Salaire moyen (23,6 KD) 4. S/CA (56%)
Concurrence	Les trois entreprises (AFH, SNIT et SPROLS) appartiennent à un secteur concurrentiel, mais subissent des contraintes réglementaires que les concurrents privés ne subissent pas et avec une salariale très élevée par rapport au secteur privé. L'ARRU est un cas particulier.			

Tous les indicateurs représentent une moyenne annuelle sur la période 2008-2013, soit trois ans avant la Révolution et trois après.

Introduction

Dès l'indépendance de la Tunisie, en 1956, les pouvoirs publics ont accordé au secteur de l'habitat un intérêt particulier en créant en 1957 la SNIT (Société Nationale immobilière de Tunisie) qui fût pendant une quinzaine d'années, l'unique promoteur immobilier chargé à la fois du foncier, de l'aménagement, de la construction et du financement du logement.

Cependant et en raison de l'accroissement de la demande de logements et en vue de faciliter davantage l'accès des citoyens tunisiens à la propriété de leurs logements, l'Etat a décidé de restructurer le secteur en 1973 et de limiter la mission de cette institution à la promotion immobilière et de confier les missions d'aménagement des terrains et de financement de la construction de logements respectivement à l'Agence Foncière de l'Habitat (AFH) et à la Caisse Nationale d'Epargne Logement (CNEL) transformée par la suite en une Banque de l'Habitat.

Quatre ans plus tard fut créé la SPROLS (Société de Promotion des Logements Sociaux) et environ quatre années plus tard, soit en 1981 fût créée l'ARRU (Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine).

Par la création de ces opérateurs, l'Etat a cherché à faire de l'habitat un droit social. En juin 1988, la politique de l'habitat a été renforcée par :

1. La restructuration de l'Agence Foncière d'Habitation et de la Caisse Nationale d'Epargne Logement qui devient en 1989 la Banque de l'Habitat ;
2. La mise à jour de la réglementation relative à la promotion immobilière (promoteurs publics et privés et offices de logements rattachés à certains ministères).
3. La promotion de l'habitat destiné aux couches sociales à faible et moyen revenus.

Cela a permis à la Tunisie d'atteindre des niveaux de performances en matière de logements. Le recensement de la population tunisienne de 2004 fournit les indicateurs suivants:

taux des ménages propriétaires des logements qu'ils occupent	77,4%
taux de raccordement au réseau d'électricité	98,9%
taux de raccordement au réseau d'eau potable	83,4%

Dans ce qui suit, on analysera les deux promoteurs immobiliers à savoir la SNIT et la SPROLS puis on traitera successivement l'AFH et l'ARRU.

II. Les promoteurs publics : la SNIT et la SPROLS

Le regroupement de la SNIT et de la SPROLS se justifie par le fait que les deux promoteurs publics opèrent dans un environnement concurrentiel. On traitera, dans le cadre de cette section, cinq points. Le premier sera consacré à un rappel de la mission de chaque opérateur. On analysera ensuite les réalisations de chacun par rapport à ses missions. On traitera ensuite la situation financière des deux entreprises qu'on comparera à celle de deux promoteurs privés. Puis on conclura par quelques recommandations.

4. Les missions des deux promoteurs

La SNIT, créée en 1957, fût pendant une quinzaine d'années l'unique promoteur immobilier public. 24 ans après, soit en 1981, fut créé le deuxième promoteur immobilier public pour construire des logements au profit des assurés sociaux à savoir la SPROLS.

Mission de la Société Nationale Immobilière de Tunisie (SNIT)

La Société Nationale Immobilière de Tunisie (SNIT) a été créée en vertu de la loi n°57-19 du 10 septembre 1957. Elle est la première institution publique nationale chargée d'entreprendre et de financer des projets d'habitat destinés aux différentes couches sociales. Elle a pour objet d'effectuer toutes les opérations à caractère immobilier tant pour son propre compte que pour celui de l'Etat ou des Collectivités Publiques et notamment :

1. d'acheter, vendre et construire des logements ;
2. d'acquérir et vendre pour le compte de l'Etat ou des Collectivités Publiques des immeubles ;
3. d'entreprendre des programmes de construction ou participer financièrement à de telles réalisations ;
4. de gérer et exploiter directement ou indirectement tous les établissements ou fonds de commerce situés dans les stations thermales et concourant à l'exploitation des eaux minérales chaudes et froides⁶.

La SNIT était, au départ, à la fois lotisseur, promoteur immobilier et organisme de crédit. En 1974, l'Etat a limité sa mission à la promotion immobilière. De ce fait, la SNIT a perdu certaines prérogatives telles que l'expropriation. De plus, les études, qui étaient réalisées en régie pour les logements sociaux et économiques, devaient être confiées suivant des procédures particulières à des bureaux extérieurs, conformément au règlement d'urbanisme.

Mission de la Société de Promotion des Logements Sociaux (SPROLS)

La SPROLS a été créée par la Loi 77-53 du 3 août 1977 soit le même jour que le Fond de Promotion du Logement pour les salariés (FOPROLOS) par la loi 77-54. La mission de la SPROLS, selon l'article 2 de la loi de sa création, consiste à « promouvoir la construction de logements au profit des assurés sociaux ». Dans ce sens, elle est habilitée à :

1. réaliser et gérer les programmes immobiliers de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et de la Caisse d'Assurance Vieillesse, Invalidité et Survivants (CAVIS) ;
2. louer des logements aux assurés sociaux ;

En 1993, l'article deux a été modifié par la Loi 93-78 du 19 Juillet 1993 qui prévoit que SPROLS est habilitée à effectuer les opérations immobilières et financières tant pour son propre compte (nouvelle prérogative) que pour celui des caisses de la sécurité sociale. Ainsi, elle devient promoteur immobilier public dans la mesure où elle peut entreprendre des

⁶Loi n°59-58 du 9 juin 1959 modifiant le statut organique de la SNIT dans son article 3 :

programmes de construction ou participer financièrement à telles réalisations. Par ailleurs, la SPROLS est appelé à :

- gérer, moyennant redevance, le patrimoine des caisses sociales et autres organismes ;
- réaliser et gérer les programmes immobiliers de la caisse nationale de sécurité sociale, de la caisse d'assurance vieillesse, invalidité et survivants et de la caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale ;
- louer des logements aux assurés sociaux.

Depuis sa création en 1977, la SPROLS est demeurée sous tutelle du Ministère des Affaires Sociales jusqu'au décembre 2010, date de la parution du nouveau décret qui l'a placée sous tutelle directe du Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, soit la même tutelle que tous les autres promoteurs immobiliers publics dont, notamment, la Société Nationale Immobilière de Tunisie.

5. L'offre des deux opérateurs

La SNIT

Dans le cadre de la décentralisation et dès 1979, il a été créé trois sociétés régionales filiales de la SNIT :

1. SNIT -Nord dont le siège est à Bizerte et agissant dans les gouvernorats de Bizerte, Béja, Le Kef, Jendouba et Siliana ;
2. SNIT -Centre dont le siège est à Sousse et agissant dans les gouvernorats de Sousse, Monastir, Mahdia, Kairouan et Kasserine ;
3. SNIT -Sud dont le siège est à Sfax et agissant dans les gouvernorats de Sfax, Gabès, Tozeur, Gafsa, Médenine, Kébili, Sidi Bouzid et Tataouine.
4. La SNIT – mère a continué à agir dans le grand Tunis et les gouvernorats de Nabeul et de Zaghuan.

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

1. Rénovation du quartier Bab-Souika - Halfaouine : Dans le cadre de l'aménagement de la place Bab-Souika - Halfaouine, l'Etat a confié à la SNIT la construction d'un certain nombre d'immeubles à usage commercial, d'habitation et de type socio-culturel. Ce projet a été mené à terme en 1990 et compte 409 locaux.
2. Opération "Biens des étrangers" : Dans le but de sauvegarder le patrimoine national et particulièrement les biens immobiliers construits ou acquis avant 1956, et propriété des Français, l'Etat Tunisien a conclu avec l'Etat français des accords concernant environ huit

mille logements fixant les conditions de rachat de ces biens auprès des propriétaires français et de leur revente aux occupants tunisiens. □ La SNIT a été chargée par l'Etat de gérer ces accords immobiliers en collaboration avec la partie française, à savoir l'Agence d'Indemnisation des Français d'Outre-Mer (ANIFOM).

3. Opération "Oukalas et logements rudimentaires" : Dans le cadre de la politique de l'Etat visant l'éradication de l'habitat rudimentaire, l'opération consiste en l'expropriation et la démolition des constructions vétustes et délabrées en vue de leur remplacement par de nouvelles constructions. Pour ce faire, la SNIT a acquis un certain nombre d'oukalas et a réalisé des projets situés à la rue Bab El Khadra, à l'avenue de Londres, à la rue Souk Belkhir, à Sidi Yahia, etc.

4. Assainissement foncier : Suite à la décision du Conseil des Ministres en février 2001, la SNIT a engagé une action de grande envergure en vue d'assainir la situation juridique et technique de ses lotissements (anciens et nouveaux) afin de permettre à chaque bénéficiaire de logement ou bien de la société d'obtenir son propre titre foncier privatif. Cette action a permis d'assainir plus de 99 mille logements.

La SPROLS

La SPROLS est passée par deux étapes :

Entre août 1977 et mars 1989, la PROLS, de part la loi portant sa création, a réalisé et géré les programmes de logement qui lui sont confiés par la CNSS, moyennant rémunération prévue par les diverses conventions liants les deux organismes, notamment, les logements locatifs.

Durant cette période, la société a réalisé environ dix mille (9985) logements sociaux locatifs, financés par les caisses de sécurité sociale. La moyenne annuelle de construction de ces logements sociaux locatifs est de 747 unités. Elle a pu offrir un parc locatif à prix abordable et contrecarrer la spéculation frappant le secteur. Elle a aussi construit des locaux administratifs, commerciaux et d'utilité publique (dispensaires, postes de police, écoles, foyers universitaires et autres) dont le nombre avoisine les 300 unités (289).

Toutefois, depuis mars 1989 à nos jours, la SPROLS a cessé de construire les logements sociaux locatifs. Entre 2008 et 2013, la société a produit en moyenne annuelle 154 logements et aucun logement social. Alors que la demande est forte pour ce type de logements. Trois facteurs expliquent cette situation : i) le coût élevé des terrains à bâtir, ii) la forte hausse des prix des matériaux de construction et la pénurie de main d'œuvre qualifiée.

Tableau 1 : Logements construits par la SPROLS

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Nombre de logements réalisés	73	200	139	216	0	295	154
dont logements sociaux	0	0	0	0	0	0	0

Source : la SPROLS

De plus, la SPROLS a cessé de construire les logements sociaux locatifs, depuis mars 1989. Pour les responsables de l'entreprise, c'est l'Etat qui a poussé à l'adoption d'une telle politique:

- En mars 1989, l'Etat décide la cession de la plus grande partie du patrimoine locatif de la CNSS, ainsi que les locaux y attenants, à l'exception de 827 logements situés dans quatre cités (El Manar, Romana, La Marsa et El Menzah 8) ;
- En juin 1989, la Société, par décision de l'Etat, est appelée à financer ses projets par ses propres moyens et grâce aux crédits qui lui sont octroyés par la Banque de l'Habitat et le FOPROLOS (Fond de Promotion du Logement pour les Salariés), tout en continuant à gérer le patrimoine de la C.N.S.S ;
- En mars 2007, l'Etat décide de céder une partie du patrimoine de la CNSS (El Menzah 8 et Romana) à la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM), Les deux cités locatives restantes, la Marsa et El Manar, demeurèrent propriété de la CNSS.
- En avril 2008, une nouvelle convention fut signée par la CNAM par la SPROLS, avec effet rétroactif remontant au mois de janvier 2006, en vue de permettre le maintien réglementaire de la gérance des deux cités.

6. La situation financière des deux opérateurs

La SNIT

Sur la période 2008-2013, la SNIT avec une moyenne annuelle de 375 salariés et un salaire moyen de 24 mille dinars, a réalisé un chiffre d'affaire annuel moyen de 41,6 MD et un résultat brut négatif de 2,8 MD.

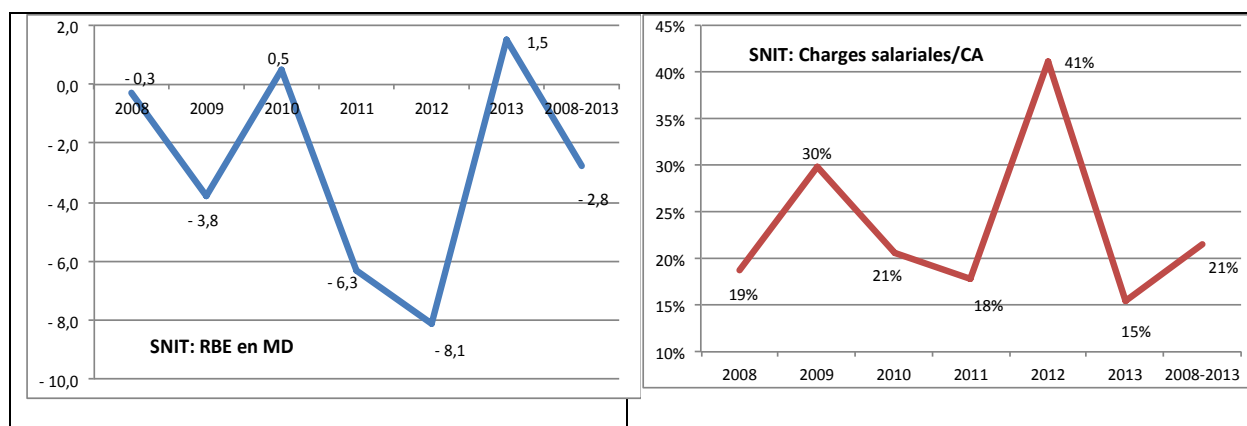
Tableau 2 : Indicateurs financiers de la SNIT

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Recettes (CA) en MD	50,9	31,7	45,3	49,2	20,5	51,7	41,6
Total des charges	51,2	35,5	44,8	55,5	28,7	50,2	44,3
Résultats (RBE)	-0,3	-3,8	0,5	-6,3	-8,1	1,5	-2,8
Salaires	9,5	9,5	9,3	8,8	8,5	8,0	8,9
Nombre de salariés	448	420	390	364	329	301	375
Salaire moyen (1000)	21,2	22,6	23,9	24,0	25,7	26,6	24,0
Salaires/CA (en %)	19%	30%	21%	18%	41%	15%	21%

Source : la SNIT

Les graphes suivants indiquent :

1. Une très forte fluctuation du RBE et des charges salariales dans le chiffre d'affaires. La SNIT n'a pas les moyens pour lisser ses activités.
2. Le déficit a atteint le niveau de 6,3 MD en 2011 et 8,1 MD en 2012.
3. Les charges salariales ont atteint 41% du chiffre d'affaires en 2012.



La SPROLS

Sur la période 2008-2013, avec une moyenne annuelle de 301 salariés et un salaire moyen de 15,3 mille dinars, la SPROLS s'est éloigné de sa principale mission et ne produit plus de logements sociaux. Pire, elle est déficitaire avec une moyenne annuelle de 1,6 MD.

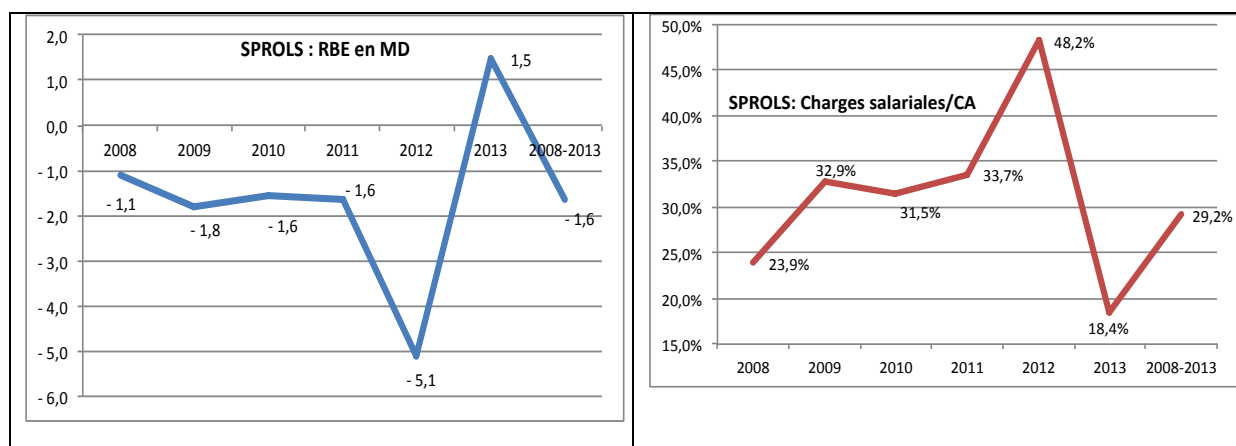
Tableau 3 : Indicateurs financiers de la SPROLS

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Chiffre d'affaires (CA) en MD	18,2	14,1	14,8	14,2	9,9	22,6	15,6
Total des charges	19,3	15,9	16,4	15,9	15,0	21,1	17,3
Résultats brut d'exploitation (RBE)	-1,1	-1,8	-1,6	-1,6	-5,1	1,5	-1,6
Salaires	4,4	4,7	4,7	4,8	4,8	4,2	4,6
Nombre des salariés	327	342	300	292	282	263	301
Salaire moyen	13,3	13,6	15,6	16,4	17,0	15,8	15,3
Salaires/ CA	24%	33%	31%	34%	48%	18%	31%
CA par logement	41	49	49	35	86	52	52

Source : la SPROLS

Les graphes suivants indiquent :

1. Les résultats bruts d'exploitation (RBE) sont négatifs et variables. En 2013, grâce à la construction de logements de haut standing aux alentours de Carthage, la société a pu dégager des bénéfices d'un montant égal à 1,5 MD.
2. Les charges salariales dans le chiffre d'affaires fluctuent entre 18% en 2013 et 48% en 2012%.



4. Une comparaison avec les promoteurs privés

Afin de donner une appréciation sur les entreprises publiques, nous les avons comparé à deux promoteurs privés : ESSOUKNA et SIMPAR. Les résultats sont donnés par le tableau (4) suivant :

1. En termes de chiffre d'affaires, les deux promoteurs privés réalisent des résultats meilleurs que la SPROLS qui emploie un effectif 14 fois supérieur à celui d'ESSOUKNA et 12 fois supérieur à celui de SIMPAR.

Tableau 4 : Indicateurs de comparaison entre les opérateurs publics et ceux du secteur privé.

	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013
Chiffre d'affaires (en MD)						
ESSOUKNA	17,3	14,4	20,0	22,2	21,5	19,1
SIMPAR	20,7	16,0	16,9	18,5	37,2	21,9
SNIT	31,7	45,3	49,2	20,5	51,7	39,7
SPROLS	14,1	14,8	14,2	9,9	22,6	15,1
Nombre de salariés						
ESSOUKNA	22	22	22	21	20	21
SIMPAR	24	25	22	24	25	24
SNIT	420	390	364	329	301	361
SPROLS	342	300	292	282	263	296
Salaires/CA en %						
ESSOUKNA	5,3%	6,1%	4,8%	5,3%	5,2%	5,3%
SIMPAR	5,3%	7,2%	6,9%	8,9%	3,4%	6,3%
SNIT	30%	21%	18%	41%	15%	25,0%
SPROLS	33%	31%	34%	48%	18%	32,9%

Source : SNIT, SPROLS et SIMPAR

2. Cette situation pèse lourdement sur les deux entreprises publiques en termes de charges salariales dans le chiffre d'affaires. Ces résultats se justifient, en partie, par la mauvaise gouvernance des entreprises publiques. C'est l'Etat qui nomme les PDG et désigne les membres des Conseils d'administration qui ne sont pas nécessairement les plus compétents et qui par ailleurs, doivent respecter scrupuleusement des textes juridiques et réglementaires, le plus souvent, très contraignants.



3. Le calcul de la productivité⁷ du travail indique qu'un employé à ESSOUKNA ou à SIMPAR est dix sept fois plus productif que celui de la SPROLS et plus que huit fois plus productif que celui de la SNIT.

Tableau 5 : Productivité du travail (opérateurs publics privés)

	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013
ESSOUKNA	0,79	0,65	0,91	1,06	1,08	0,90
SIMPAR	0,86	0,64	0,77	0,77	1,49	0,91
SNIT	0,08	0,12	0,14	0,06	0,17	0,11
SPROLS	0,04	0,05	0,05	0,04	0,09	0,05

Source : SNIT, SPROLS et SIMPAR

5. Quelques orientations

La SNIT est déficitaire et ne construit pas suffisamment de logements. De son côté, la SPROLS, en cherchant à équilibrer ses comptes, s'est éloignée de sa principale mission qui consiste à construire des logements sociaux locatifs, en optant pour les logements standing. Même avec ces orientations, les deux entreprises publiques ne sont pas compétitives et cette situation ne peut plus durer sans subventions de l'Etat. Les 564 salariés en 2013 (301 à la SNIT et 263 à la SPROLS), alors que ESSOUKNA et SIMPAR n'emploient ensemble que 45 personnes (une vingtaine par entreprise), constituent la principale contrainte à leur restructuration. Deux solutions sont possibles : accroître considérablement le chiffre d'affaire dans le logement social et le logement économique et/ou réduire considérablement le nombre de salariés. Cela étant, trois scénarii, à débattre et à approfondir, sont possibles :

4. Assigner à la SPROLS sa première vocation à savoir les logements sociaux locatifs et la SNIT la mission de construire des logements économiques sur la base de contrats-objectifs bien définis.
5. Fusionner les deux opérateurs en une seule entreprise avec trois directions centrales : logements sociaux, logements économiques et biens étrangers.

⁷ Faute de données sur la valeur ajoutée, on admet que le chiffre d'affaire par salarié est une approximation de la productivité.

6. Les responsables de la SNIT soutiennent que l'activité "Bien étrangers" occupe environ une cinquantaine de salariés. Toutefois, rien de concret n'apparaît et aucune avancée sur la question n'est enregistrée. L'entreprise n'a pas jusqu'à ce jour un recensement de ces biens. Pire, l'immeuble de la rue de Ghana est pratiquement en ruine et la SNIT n'a aucun plan pour les deux immeubles "Le Colisée" et "l'International". Dans ces conditions, il est possible de créer une structure "Ad hoc" dans la durée est limitée et la mission est précisée pour "liquider rapidement cette affaire" qui a trop duré.

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

3. Missions et prérogatives de l'AFH

Créée en 1973, en vertu de la loi n° 73-21 du 14 avril 1973, l'Agence Foncière d'Habitation (AFH) est chargée des missions suivantes :

1. Acquérir des terrains destinés à l'habitat ;
2. Aménager ces terrains ;
3. Vendre les terrains aménagés aux particuliers, aux promoteurs immobiliers, à l'Etat et aux collectivités publiques et aux différents investisseurs.

En créant l'AFH, les pouvoirs publics entendaient mettre en œuvre une politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire et lui ont consigné les missions suivantes :

- fournir au secteur de l'habitat et de l'urbanisme, les terrains aménagés dont il a besoin pour faire face à la demande publique et privée en veillant particulièrement à la réduction des coûts de production ;
- assurer un environnement urbain de qualité qui répond au souci des pouvoirs publics de moderniser les villes tunisiennes et de les adapter aux mutations économiques, culturelles et sociales ;
- favoriser l'accès au logement à toutes les catégories de populations et particulièrement aux ménages à faibles et moyens revenus ;
- soutenir l'effort des municipalités dans la réalisation de leurs projets urbains en mettant en place les infrastructures primaires et secondaires nécessaires ;
- participer à l'effort national de maintien des populations dans leur zone d'origine par la réalisation de projets décentralisés au moindre coût ;
- compléter l'action publique de lutte contre l'habitat anarchique en mettant en œuvre des programmes de relogement appropriés.

Ainsi, l'AFH a été chargée de produire des lotissements aménagés et de contribuer à la création d'un environnement urbain sain et harmonieux.

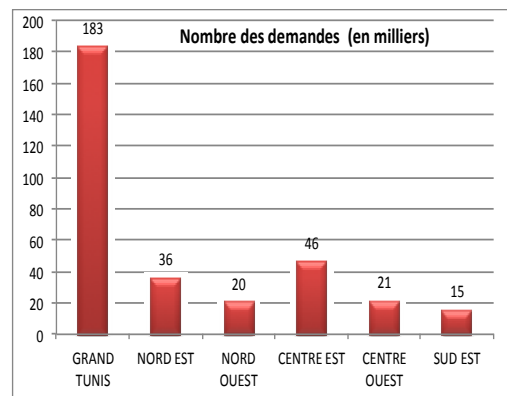
4. L'offre de l'AFH

L'AFH est habilité à intervenir dans les zones urbaines, dans le cadre de Périmètre d'Intervention Foncière (PIF) et de Périmètre de Réserve Foncière (PRF). Dans ce sens, elle intervient à plusieurs niveaux : l'acquisition foncière ; les études urbanistiques et environnementales ; les études techniques ; la réalisation des travaux d'aménagement et enfin la vente et le transfert de propriété.

Les clients de l'AFH sont i) les personnes physiques (lots individuels) ii) les promoteurs immobiliers (lots destinés à l'habitat collectif) et iii) l'Etat (lots destinés aux équipements administratifs).

La demande de terrains

L'AFH dispose d'une base de données 321 mille demandes⁸ de lots de terrain enregistrées et stockées dans son système informatique. Le graphe ci contre indique que deux grandes agglomérations urbaines enregistrent les plus fortes demandes de terrain à savoir le Grand Tunis avec 183 mille et le Centre Est avec 46 mille demandes soit respectivement 57 et 14% de l'ensemble.

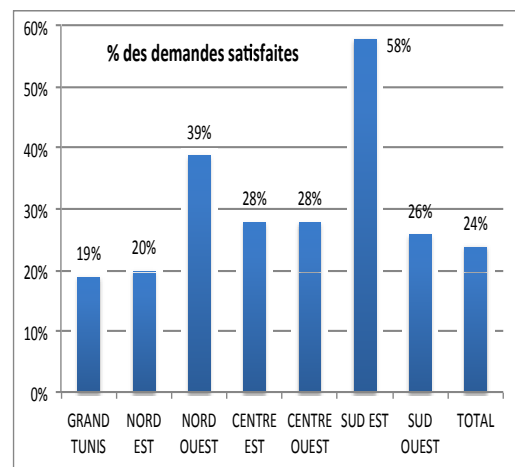


L'offre de terrains

Face à cette demande, l'AFH n'a offert qu'à peine 77 mille terrains (76 794), soit environ un sur quatre est satisfait (24%). Dans le Grand Tunis, le taux de satisfaction est de 19% seulement, soit environ une demande sur cinq est satisfaite. Sur la période 2008-2013, la moyenne annuelle de lots vendus est 892 répartis comme suit :

2008	2009	2010	2011	2012	2013
1 151	684	1 265	645	762	882

Source : AFH



Ce grand écart entre l'offre et la demande s'explique par un certain nombre de difficultés, tels que :

1. La rareté des terrains affectés à l'habitat ;
2. L'essoufflement des mécanismes et instruments traditionnels d'acquisitions des terrains initialement donnés à l'AFH par la loi de sa création. L'article 2 de la loi du 14 Avril 1973 prévoit : "L'AFH pourra acquérir les terrains nécessaires à l'exécution de sa mission, soit à l'amiable, soit par l'exercice d'un droit de préemption, soit par voie d'expropriation".

⁸Ce chiffre indique qu'une bonne partie de la population Tunisienne est exclue du système AFH.

Toutefois, l'essoufflement de ces deux éléments de base à savoir le recours à l'expropriation et l'accès aux terrains domaniaux explique la forte baisse de la moyenne d'acquisition annuelle du foncier passée de 200 hectares durant les années quatre vingt dix⁹ à parfois 50 hectares durant les années 2000 :

1. L'intérêt général est une notion flexible et à contenu variable, qui évolue en fonction de l'évolution de l'environnement socio-économique. De fait, l'expropriation, un recours auquel procède l'AFH, devient de plus en plus restrictive dans le contexte actuel. Les derniers décrets d'expropriation remontent à 2000.
2. Les terrains domaniaux étaient une source non négligeable pour la constitution de stocks de terrains et garantit la pérennité de l'AFH. Or, depuis quelques années, les domaines de l'Etat n'ont pas concrétisé la vente ou l'échange de terrains demandés par l'AFH.

Cout et délais des services rendus

L'AFH a assuré des prix du mètre carré des terrains offerts non concurrentiel par rapport aux intervenants du domaine. Le coût du mètre carré aménagé par l'Agence tourne autour de 35 à 45% des prix pratiqués par les promoteurs privés, avec souvent une qualité meilleure que celle des privés. Toutefois, les délais sont très longs dans la mesure où le cycle de projet dépasse largement les sept ans et plusieurs demandeurs finissent par abandonner.

En effet, l'Agence trouve des difficultés dans la maîtrise foncière. Les cycles de ses projets varient entre sept et vingt ans en fonction de plusieurs paramètres tels que :

- La superficie du projet ;
- La nature de la propriété du terrain (domanial ou privé) ;
- Dans le cas de propriété privée, le nombre de propriétaires et la nature de l'acquisition (à l'amiable ou non) ;
- La réalisation du projet dans le cadre d'un PIF ou non ;
- La réalisation du projet dans le cadre d'un PAD déjà existant ou non ;
- Les travaux VRD nécessitant des travaux primaires ou non.

Ce cycle est appelé à s'allonger surtout en raison des difficultés rencontrées en matière d'acquisition du foncier et l'éparpillement de la propriété. L'exemple de Nabeul C est des plus significatifs, où la superficie moyenne des parcelles est égale à 500 m², le nombre de propriétaires est de l'ordre de cinq mille personnes et où la durée du cycle est de 24 ans¹⁰.

⁹1992-1998

¹⁰L'opération d'acquisition a commencé en 1980 et n'a été terminée que vers 2004, en remarquant qu'un décret d'expropriation remonte à l'année 2000.

5. Situation financière de l'AFH

Les données suivantes couvrent la période 2008-2013. La moyenne annuelle de salariés est de 647 avec un salaire annuel moyen de 24,4 mille dinars, un chiffre d'affaire (CA) de 77,5 MD et un résultat brut d'exploitation de 16,7 MD. Les salaires représentent 20,3% du CA.

Sur le plan financier, l'AFH enregistre de fortes fluctuations aux niveaux de son chiffre d'affaires, de ses résultats d'exploitation et des lots vendus dus principalement à la disponibilité du foncier. Seuls les salaires ont augmenté, sur la période 2008-2013, en moyenne annuelle de 4,2%, alors que taux de croissance de la productivité du travail, mesurée par le chiffre d'affaires par salarié, est de (-1,3%) en moyenne annuelle sur la même période. Les salaires par lot de terrain vendu varie entre 12 et 25 mille dinars et s'élèvent à environ 19 milles dinars en moyenne sur la période 2008-2013.

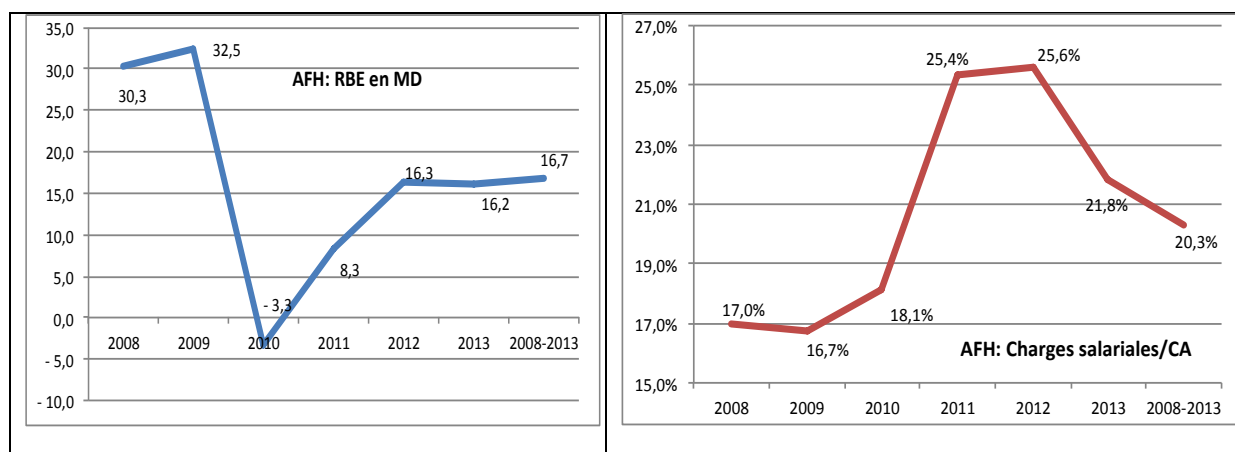
Tableau 6 : Indicateurs financiers de l'AFH

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-13
Chiffre d'affaires (CA) en MD	81,0	91,5	86,1	64,1	65,1	77,2	77,5
Total des charges	50,6	59,1	89,4	55,8	48,8	61,0	60,8
Résultats bruts d'exploitation (RBE)	30,3	32,5	-3,3	8,3	16,3	16,2	16,7
Salaires	13,8	15,3	15,6	16,3	16,7	16,8	15,7
Nombres de salariés	649	648	640	672	637	636	647,0
Nombres de lots vendus	1 151	684	1 265	645	762	882	898,2
Salaire moyen en milliers DTN	21,2	23,7	24,4	24,2	26,2	26,5	24,4
Salaire/CA en %	17,0%	16,7%	18,1%	25,4%	25,6%	21,8%	20,3%
Salaire/lots en milliers DTN	12,0	22,4	12,3	25,2	21,9	19,1	18,8
CA/salariés	125	141	135	95	102	121	120

Source : AFH

Les graphes ci dessous indiquent que sur la période 2008-2013 :

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



6. Forces et faiblesses de l'AFH

Forces

1. L'AFH a acquis une grande expérience en matière d'acquisition foncière ; des études urbanistiques et environnementales ; des études techniques ; de réalisation des travaux d'aménagement et de transfert de propriété. Les services rendus par l'Agence sont de qualité avec des prix de vente moins élevés que les prix du marché. La compression des prix s'explique, en partie, par la nature d'intervention de l'Agence qui vise des zones vastes pour amortir le coût des infrastructures primaires mais aussi par le faible prix d'achat des terrains de l'Etat ou par expropriation. Le recours au (PIF) donne à l'AFH pendant une certaine période, la priorité d'acquisition et encourage le partenariat avec les propriétaires ou la participation aux charges de viabilisation.

2. Depuis sa création, l'AFH a vendu des terrains aménagés aux particuliers, aux promoteurs immobiliers et aux différents investisseurs. a joué un rôle dans la planification des cités intégrées. Elle a fourni des services aux citoyens, aux communes et aux administrations par la fourniture de lots viabilisés adéquats en assurant, conformément à ses missions, un environnement urbain de qualité qui répond au souci de moderniser les villes tunisiennes.

Faiblesses

Une situation sociale potentiellement difficile

Sur la période 2008-2012, l'entreprise emploie en moyenne annuelle 647 personnes avec une masse salariale de 15,7 MD, un salaire moyen de 24,3 mille dinars et une faible productivité de 0,12 MD par salarié. Avec la raréfaction du foncier, l'AFH risque de connaître une situation difficile.

Par ailleurs, avec un prix du lot de terrain, en termes de salaires seulement d'environ 19 mille dinars, une bonne partie de la population Tunisienne se trouve écartée.

Tableau 7 : Charges salariales de l'AFH

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Salaires	13,8	15,3	15,6	16,3	16,7	16,8	15,7
Nombres de salaires	649	648	640	672	637	636	647
CA/Salariés	0,12	0,14	0,13	0,10	0,10	0,12	0,12
Salaire moyen	21,2	23,7	24,4	24,2	26,2	26,5	24,3
Salaire/lots	12,0	22,4	12,3	25,2	21,9	19,1	18,8
Salaire/CA	17,0%	16,7%	18,1%	25,4%	25,6%	21,8%	20,3%

Source : AFH

La non maîtrise du foncier

L'AFH n'arrive à satisfaire une demande croissante de terrains et les délais d'acquisition d'un terrain sont longs. Son système exclut, par hypothèse, une large couche de la population pauvre. Dès sa création, elle n'a pas veillé à l'utilisation rationnelle des terrains par la densification et le recours à l'habitat vertical. Ses lots dépassent, parfois, les mille m².

Elle a des difficultés de maîtrise foncière. Elle trouve actuellement des problèmes d'acquisition de terrains, qui se traduisent par une hausse des prix de revient des terrains aménagés destinés à l'habitat de nature à exclure davantage une tranche importante de la population de l'accès du terrain qui se rabattra sur l'habitat anarchique. Ces difficultés s'expliquent par :

- la raréfaction des terrains dans le milieu urbain surtout dans les grandes agglomérations tels que le Grand Tunis, Sousse et Sfax ;
- Les difficultés rencontrées pour procéder à l'acquisition à l'amiable de terrains auprès des privés, du fait du refus de leurs propriétaires à les céder à des prix relativement bas ;
- Les difficultés de recourir à l'expropriation, même pour les voiries, les espaces verts et les équipements publics. Cela génère une hausse des prix d'acquisition.
- L'augmentation des coûts d'aménagement, tels que les frais de réalisation des réseaux primaires en extramuros qui auparavant été pris en charge par les concessionnaires.

L'impossible accès au terrain pour les couches défavorisées

L'AFH n'a pas réussi à s'adapter aux mutations économiques, culturelles et sociales en vue de favoriser l'accès au logement à toutes les catégories de populations et particulièrement aux ménages à faibles et moyens revenus. Elle n'a pas réussi compléter l'action publique de lutte contre l'habitat anarchique en mettant en œuvre des programmes de relogement appropriés.

7. Quelques orientations

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

d) Un besoin de redéfinition de la politique de l'entreprise en matière de lotissements

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

- Constituer une importante réserve foncière en corrélation avec les orientations des plans et schémas directeurs d'urbanisme et d'Aménagement du Territoire, pour devancer l'extension urbaine et réduire les couts d'aménagements ;
- Créer des pôles urbains intégrés prenant en compte l'évolution future des villes selon une approche prospective avec une utilisation optimale des terrains aménagés, en intégrant, par un système de péréquation de prix, toutes les couches sociales par une offre, pour les catégories exclues du système actuel, d'un produit adapté à leurs moyens. Les cités El Manar et Enasr sont des exemples à éviter dans la mesure où elles consacrent une fracture sociale de la population ;

- Donner la priorité à l'Habitat collectif de forte densité et en renforçant son intervention au niveau des zones à forte pression urbaine ;
- Intervenir aux niveaux des régions intérieures pour attirer les populations locales et les inciter à participer à leurs développements.

e) Un besoin de redéfinition de la politique de l'entreprise en matière de prix

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

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

f) Un besoin de renforcer l'efficacité de l'Agence par la réduction des coûts, l'amélioration de la qualité du service rendu et la diminution des délais de traitement des dossiers.

g) Ouvrir de nouveaux horizons dans le domaine de l'habitat dans au moins trois directions :

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

IV. L'ARRU

L'ARRU est une EPIC (entreprise publique à caractère industriel et commercial) créée par la loi n°81-69 du 1er Août 1981.

3. Missions de l'ARRU

L'ARRU est chargée de l'exécution de la politique de l'Etat dans les domaines de la réhabilitation et des rénovations urbaines, sous la tutelle du Ministère de l'Equipement, de l'aménagement du territoire et du développement durable pour le compte de l'Etat et des collectivités publiques, principalement les communes.

Conformément à la loi de sa création, l'ARRU est tenue d'entreprendre des travaux de nature à améliorer les conditions d'habitabilité dans les quartiers sous équipés et permettre une meilleure utilisation de certains lots urbains. Son intervention doit s'effectuer conformément à un plan d'aménagement approuvé, un programme d'équipement de base et d'équipements collectifs, un programme de restauration ou de rénovation d'immeubles et de mise en état du sol et un programme de construction qu'elle peut réaliser ou faire réaliser par des promoteurs publics ou privés.

Cadre de ses interventions

L'intervention de l'ARRU s'effectue dans un cadre contractuel avec les collectivités publiques locales titulaires des projets. Dans ce cadre, l'ARRU se charge de l'identification des besoins nationaux dans le domaine de la réhabilitation et leur classification suivant les priorités et la proposition de programmes et de modes de financement.

Les périmètres d'intervention de l'agence sont définis par décrets et après avis des ministres de l'intérieur, du plan et des finances, de l'équipement et de l'habitat et des collectivités publiques locales intéressées. L'agence peut acquérir les terrains et les immeubles nécessaires à l'exécution de sa mission, soit à l'amiable soit par l'exercice d'un droit de préemption, soit par la voie d'expropriation opérée conformément à la législation en vigueur. Elle peut procéder aussi à titre d'échange et à la demande éventuelle des propriétaires, au remplacement de ces terrains et immeubles par des biens immobiliers qui lui appartiennent ou qui ont été mis à sa disposition par l'Etat à cet effet.

Dans le cadre de son périmètre d'intervention foncière (PIF), l'ARRU exerce le droit de préemption pendant quatre ans et ce, dans les mêmes conditions que celles définies par la loi 73-21 du 14 avril 1973, relatives à l'aménagement des zones touristiques, industrielles et d'habitation. L'exercice du droit de préemption peut être prorogé pour une période de deux ans. L'agence est habilitée à acquérir, construire, ou prendre en location tous logements et autres locaux qui lui sont nécessaires pour les opérations de relogement et de réinstallation provisoires ou définitives.

4. Evolution de ses activités

Tout au long de son parcours historique dans la réalisation des projets urbains, l'ARRU a développé des modes d'interventions adaptées aux différents types de programmes prenant la forme de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD), d'assistance technique et d'intervention directe.

1. La principale activité de l'ARRU est sous la forme de MOD. Dans ce cadre, elle se charge de toutes les étapes de réalisation du projet : apurement foncier, études préliminaires, techniques et financières des projets, signature des marchés, suivi des travaux, paiement des entreprises et des bureaux d'études et réception des travaux ;
2. L'ARRU peut intervenir aussi sous la forme de maîtrise d'ouvrage partagée. Dans ce cadre, elle se charge de la réalisation de certains projets en partenariat avec les communes ;
3. Dans le but d'améliorer ses propres ressources et équilibrer ses comptes, l'ARRU a réalisé certains projets de promotion immobilière. Dans ce sens, elle a été érigée en promoteur immobilier public suite à une décision du ministre de l'équipement et de l'habitat en date du 27 novembre 1991, l'autorisant à exercer le métier de promotion immobilière. Cette décision est au nom du PDG de l'ARRU en exercice et doit par conséquent être renouvelée à chaque changement de PDG.

L'ARRU engagea différents programmes et projets de réhabilitation des quartiers populaires par l'extension, la rénovation des réseaux de base (voirie, eau potable, assainissement, drainage des eaux pluviales, éclairage public et la construction d'équipements socio-collectifs (écoles, dispensaires, salles de sports, etc.). Cinq générations de programmes se sont succédées et ont, en partie, coexisté en parallèle depuis sa création.

1. 1980 – 1992 : les projets de développement urbain (PDU) ;
2. 1992 -2013 : les programmes de réhabilitation des infrastructures dans les quartiers populaires (PNRQP) ;
3. 1994-2007 : les projets de développement urbain intégrés (PDUI)
4. 2007 – 2013 : le Programme de promotion des quartiers populaires dans les grandes villes (PPQGV) ;
5. 2013-2016 : le Programme de Réhabilitation et d'Intégration des Quartiers d'Habitation (PRIQH).

Les interventions de l'ARRU se situent au niveau de :

1. La restructuration et la requalification des centres urbains anciens (ou rénovation urbaine) en liaison avec les politiques de structuration de l'espace urbain dans les grandes villes préconisées par les SDA et les PAU ;
2. L'intégration sociale par un rééquilibrage fonctionnel et social des quartiers englobant une forte composante sociale ;
3. Les missions d'assistance aux communes pour l'aménagement des services urbains dans les opérations d'aménagement foncier et pour les études et la supervision pour les travaux communaux ;
4. Les opérations immobilières sur le tissu ancien accompagnées de mission d'encadrement des propriétaires pour la réhabilitation des logements vétustes ;
5. Le développement, l'équipement et la structuration de l'habitat populaire.

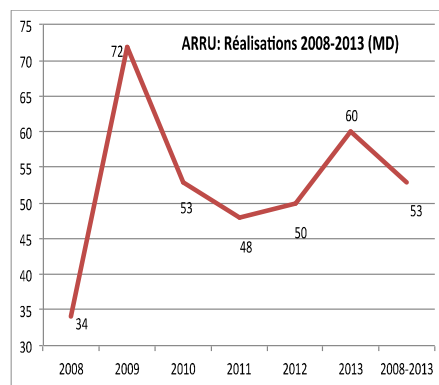
5. Impacts socio-économiques des activités de l'ARRU

Le traitement de l'habitat spontané a été une réponse à la forte croissance urbaine et l'incapacité du marché à répondre à la demande sociale. Depuis l'indépendance jusqu'au années soixante dix, l'Etat a cherché à éradiquer les bidonvilles¹¹, quartiers spontanés, qui représentaient des concentrations d'habitations précaires. Toutefois, le phénomène allait en s'amplifiant. Les raisons démographiques et économiques, ayant engendré le phénomène, continuaient d'exister. Face à la dégradation des conditions de vie dans les quartiers anarchiques, l'Etat s'est engagé dans l'amélioration de ces quartiers et leur intégration urbaine et sociale.

Avec une moyenne annuelle de 200 salariés et une masse salariale de 4,4 MD par an sur la période 2008-2013, les programmes et projets de l'ARRU se sont soldés par les résultats suivants :

¹¹Dégourbification

- a) Le Montant des investissements des programmes réalisés, en cours de réalisation ou programmés s'élève à 1065 millions de dinars (MD)
- b) Le nombre des quartiers réhabilités, en cours de réhabilitation ou programmés est 1227 quartiers.
- c) Le nombre de bénéficiaires de ces programmes et projets est d'environ 3,8 millions d'habitants.
- d) Le nombre de logements est d'environ 700 mille logements.



Les programmes nationaux de réhabilitation des quartiers populaires, lancés depuis le début des années 80 par l'Etat tunisien, ont permis l'amélioration des conditions de vie de ces populations au niveau hygiène, sécurité, accessibilité et circulation. Les quartiers réhabilités ont aussi connu des transformations visibles : densification, amélioration du niveau de desserte en matière d'infrastructures urbaines de base revalorisation immobilière et apparition de nouvelles dynamiques de développement social et local par la réalisation d'équipements socio-collectifs et de locaux industriels.

Indicateurs Généraux Relatifs aux Programmes d'Intervention de l'ARRU					
Dans les Quartiers spontanés & Populaires (Programmes réalisés)					
Programme	Données Générales				
	Nbre Communes	Nbre Quartiers	Population concernée	Nbr. de Logts	Coût Total (En millions dt)
3ème PDU	10	9	80 000	10 300	29
4ème PDU	25	26	108 000	15 600	23
PDUI 1	3	3	19 840	3 100	3
PDUI 2	11	11	69 930	11 100	5
PDUI 3	18	18	134 820	21 400	17
PNRQP 1	135	222	460 000	79 100	47
PNRQP 2	229	238	540 000	102 000	69
PNRQP 3	223	259	580 000	113 000	93
PNRQP 4	189	240	600 000	200 000	100
PPQPGV	17 + 1 Conseil Régional	26	166 055	32 286	115
PRIQH	50 + 6 conseils régionaux	119	685 000	133 000	435
TOTAL GENERAL		1 171	3 443 645	720 886	936

Source : ARRU

6. L'offre et la demande

Avec l'extension des quartiers anarchiques la demande est pressante. Elle est appelée à

croître. Quant à l'offre de l'opérateur, en termes d'activité, elle dépend de la politique de l'Etat en termes de programmation de réhabilitation. Les projets sont décidés, supervisés, et financés par l'Etat sur son budget ou via un bailleur de fonds tels que la Banque mondiale, l'USAID ou l'AFD.

C'est l'Etat qui décide la réalisation des programmes et projets spécifiques de réhabilitation et de rénovation urbaine que ce soit dans les quartiers populaires ou les centres anciens, confiés à l'ARRU en maîtrise d'ouvrage déléguée et moyennant des conventions cadres entre elle et les collectivités publiques locales (Ministère de l'Intérieur) maître d'ouvrage. C'est ce dernier qui fixe la liste des quartiers à réhabiliter et qui se charge de mobiliser les fonds sur le budget de l'Etat ou sur des fonds extérieurs. Cette non maîtrise des commandes explique la forte variation des activités de l'ARRU.

7. La situation financière

La situation financière de l'ARRU est particulière. Ses marges brutes, sont négatives et fluctuantes. Sur la période 2008-2012, elle enregistre, en moyenne annuelle, un déficit de 1,2 MD. La non maîtrise de ces activités impacte nécessairement tous les indicateurs financiers de l'Agence.

L'Agence ne pouvait pas fonctionner avec uniquement les commandes de l'Etat. Elle a du recourir à la promotion immobilière et aux subventions pour équilibrer ses comptes et payer ses 200 salariés, qui représentent en moyenne annuelle 56% de ses recettes. Sur toute cette période,

- Les rémunérations de l'ARRU pour ses services à l'Etat ne représentent, qu'un peu plus du tiers de ses recettes (36,7%) ;
- Les subventions représentent, en moyenne annuelle 17,9% de ses recettes ;
- Ce sont les ventes de logements qui financent, en moyenne annuelle, plus des 2/5 de ses recettes.

Le tableau suivant indique, sur la période 2008-2013, la décomposition des recettes de l'Agence :

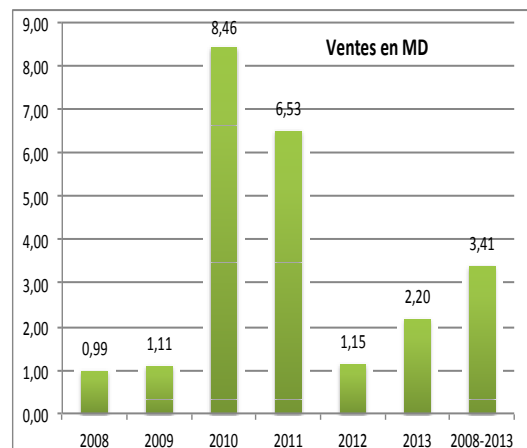
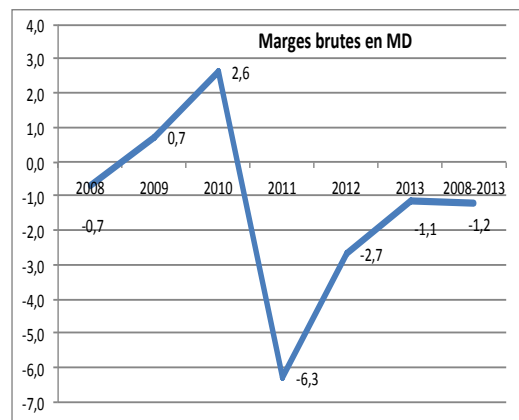


Tableau 8 : Décomposition des recettes annuelles de l'ARRU

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013	En % du total
Ventes en MD	0,99	1,11	8,46	6,53	1,15	2,20	3,41	42,8%
Rémunérations de l'ARRU	1,75	3,36	3,59	2,26	2,67	3,87	2,92	36,7%
Subventions	1,27	1,56	1,48	1,57	1,58	1,10	1,43	17,9%
Autres	0,04	0,11	0,02	0,01	-	0,21	0,08	
Recettes totales	4,80	6,11	13,58	10,39	5,46	7,40	7,96	

L'ensemble de sa situation financière est résumé dans le tableau suivant

Tableau 9 : Indicateurs financiers de l'ARRU

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Recettes totales (CA)	4,08	6,11	13,58	10,39	5,46	7,4	7,8
Total des charges	4,76	5,37	10,94	16,67	8,13	8,52	9,1
Marges brutes	-0,7	0,7	2,6	-6,3	-2,7	-1,1	-1,2
Subventions	1,2	1,6	1,5	1,7	1,7	1,1	1,5
Salaires	3,34	3,7	4,2	4,6	5,1	5,4	4,4
Nombre de salariés	167	184	199	200	223	229	200
Réalisations (MD)	34	72	53	48	50	60	52,8
Charges salariales/CA	82%	61%	31%	44%	93%	73%	56%

Source : ARRU

8. Forces et faiblesses de l'ARRU

Forces

L'ARRU est devenue au fil des années un agent de développement urbain et communal de premier ordre. Son expérience de plus de 30 ans, la grande diversité des projets réalisés et le large spectre des compétences mises en œuvre ont conféré à l'Agence une bonne connaissance dans la compréhension, l'analyse, la conception, la planification et la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes et projets de développement urbain. Ainsi, en tant qu'unique opérateur public dans les domaines de réhabilitation et de rénovation urbaines, l'ARRU présente les avantages suivants :

1. une bonne connaissance des problématiques d'aménagement et de développement urbain ;
2. une expérience dans la conduite et l'exécution des projets ;
3. un savoir-faire en matière d'approche des opérateurs institutionnels, de coordination des acteurs et de prise en compte des différentes contraintes et attentes, spécifiques aux divers intervenants.

Faiblesses

L'Agence a deux principales faiblesses intimement liées : i) la non maîtrise de ses activités et de ce fait, ii) sa dépendance des subventions de l'Etat.

- a) La non maîtrise de ses activités

L'ARRU n'est ni totalement libre de ses choix ni dotée d'un capital propre lui permettant de réguler ses activités à un niveau compatible avec ses capacités de réalisation. Elle ne peut

fixer aussi librement le prix de ses services. Les activités de l'Agence dépendent des décisions de l'Etat dans le domaine de l'habitat. De ce fait, elle ne peut pas contrôler le volume de ses activités.

Avant la Révolution, ses interventions s'inscrivaient dans le cadre des plans nationaux de cinq ans. Même dans ce cas, l'ARRU ne peut procéder à une programmation pluriannuelle de ses activités, fonction de paramètres arrêtés par le maître d'œuvre telles que la priorité des interventions, la dispersion géographique et la capacité de mobilisation du financement. Toute fois l'ARRU négocie avec les maîtres d'œuvres la programmation pluriannuelle afin de l'adapter avec ses capacités de réalisation et ses équilibres financiers. Depuis la Révolution, la situation s'est empirée en l'absence de plans quinquennaux. Cela a poussé l'Agence à chercher les programmes et les projets et même le financement de ces programmes, tel que le PRIQH, pour assurer une activité moins fluctuante et de résoudre les problèmes qui surgissent telles que les difficultés de mobilisation de l'autofinancement par les communes après 2011 pour le PNRQP.

b) L'Agence dépend des subventions

L'agence dépend en grande partie des subventions de l'Etat pour couvrir ses dépenses de fonctionnement. Sur la période 2008-2013, les ressources en provenance de la MOD couvrent en moyenne annuelle 40,1% des dépenses de fonctionnement. Ses préoccupations restent focalisées sur la réalisation de l'équilibre du bilan de son budget de fonctionnement. Sur cette période, la moyenne annuelle des subventions est 1,43 MD et représente environ le cinquième des recettes.

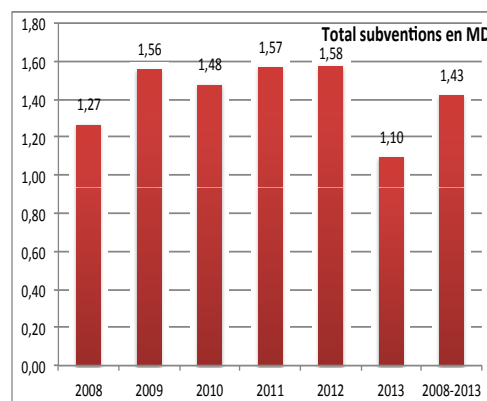


Tableau 10 : Subventions annuelles accordées à l'ARRU

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Recettes totales en MD	4,80	6,11	13,58	10,39	5,46	7,40	7,96
Subventions en MD	1,27	1,56	1,48	1,57	1,58	1,10	1,43
Subventions/Recettes	26,5%	25,5%	10,9%	15,1%	28,9%	14,9%	20,3%
Rémunérations/recettes	36,5%	55,0%	26,4%	21,8%	48,9%	52,3%	40,1%

Source : ARRU

9. Quelques orientations

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

5. Un appui aux communes pour mettre en place le plan de développement urbain ;
6. Une assistance des communes à réaliser leurs projets urbains intégrés ;
7. Un développement des opérations de rénovations des centres anciens ;

8. Un développement des projets de gestion urbaine de proximité.

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

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

V. ANNEXES

1) Les différentes étapes d'un processus de production de lots de terrains par l'AFH

Un processus de production de lots de terrains est complexe et passe par plusieurs phases et requiert une coordination avec plusieurs acteurs.

1. L'acquisition Foncière se fait à travers :

- le consentement,
- la priorité d'achat,
- l'échange
- l'expropriation,
- le partenariat
- la participation,

2. Les études urbanistiques, et environnementales

- Les études de faisabilité
- Les études d'impacts sur l'environnement
- Elaboration des PAD
- Elaboration des lotissements

3. Les études techniques

- Les levés topographiques
- Etudes Techniques
- Etudes des réseaux intra et extra muros
- Les campagnes géotechniques

4. Réalisation des travaux d'aménagement

- Voirie ;
- Réalisation des réseaux (eaux potables, électricité, éclairage public, gaz, eaux pluviales, eaux usées, etc.) ;
- Participation avec les concessionnaires publiques à la réalisation des ouvrages nécessaires (station d'épuration, postes de transformateurs, etc.) ainsi que l'ensemble des réseaux extra muros.

5. Vente et transfert de propriété

Ce travail requiert une coordination avec plusieurs acteurs :

- Les administrations Publiques : ministère de l'Équipement, le Ministère des Domaines de l'État et des Affaires Foncières, les collectivités régionales et locales, les commissions appropriées....
- Les institutions spécialisées en investissement telles que les banques publiques et privées
- Les concessionnaires publics : Société tunisienne d'électricité et de gaz (STEG) et la Société Nationale d'exploitation et de distribution de l'eau (SONEDE) et l'Office national d'assainissement (ONAS) ...
- Les sociétés, les entreprises, les propriétaires et les promoteurs privés ...
- Les concepteurs, les bureaux d'études et de contrôle, les entreprises

2) La Gouvernance de l'AFH

Comme toute entreprise publique, l'AFH est dirigée par un conseil d'administration qui délègue des pouvoirs au Président directeur Général, président du conseil. Les décisions du conseil d'administration sont consignées dans un procès verbal soumis à l'approbation de la tutelle dans le mois.

Sur le plan de la planification financière, l'Agence est tenue de présenter son budget annuel à l'approbation du ministère de tutelle. Les moyens financiers doivent donc être gérés dans le cadre du budget approuvé.

L'AFH élabore des plans quinquennaux, des contrats programmes et des budgets annuels. Le contrôle de l'avancement de ces plans se fait à plusieurs niveaux :

- au niveau du ministère de tutelle sur la base de rapports mensuels traçant à côté de l'avancement des l'activité de l'AFH, un suivi de l'avancement des projets avec toutes ses composantes (acquisitions, études et travaux) ;
- au niveau du conseil d'administration, sur la base d'un rapport sur l'avancement des budgets. Il est à remarquer, qu'un point permanent relatif à ce sujet figure en permanence à l'ordre du jour du conseil d'administration ;
- au niveau de l'AFH, un suivi de l'activité est fait à différents niveaux :
 - ✓ La Direction Générale ;
 - ✓ Le Comité des Directeurs ;
 - ✓ La Direction du Contrôle de Gestion ;
 - ✓ L'Audit Interne ;
 - ✓ La Cellule du Gouvernance
 - ✓ La direction des affaires financières.

Le conseil d'administration délègue au PDG, les pouvoirs suivants :

1. Représenter l'AFH auprès des tiers dans les affaires civiles et administratives ;
2. Signer tous les actes relatifs à l'Acquisition et vente du patrimoine mobilier et immobiliers ;
3. autoriser l'exécution des travaux, fournitures de bureaux, habillement du personnel, matériel et mobilier de bureau et équipements ,aménagement des locaux dans les limites autorisées par les textes en vigueur ;
4. signer les accords de crédit en liaison avec l'activité de l'AFH en conformité avec les décisions prises par le Conseil d'Administration ;
5. Signer toute convention au nom de l'AFH ;
6. Percevoir les mandats postaux et les chèques bancaires émis par les banques et représentations postales et de toutes autre administration au profit de l'AFH ;
7. Autoriser les paiements et les recettes et signer les autorisations dans le cadre de l'activité de l'AFH ;
8. Placer les moyens financiers et les titres et les différents types d'effets chez les banques au nom de l'AFH ;

9. Le PDG a les pouvoirs les plus étendus pour ouvrir des comptes courants bancaires ou postaux sur tout le territoire tunisien.

Composition du conseil d'administration :

Le conseil d'administration de l'AFH est composé de 16 membres (y compris le PDG de l'AFH ; le Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement durable est représenté par deux membres). Tous les membres représentent les différents ministères et les promoteurs immobiliers publics comme suit :

1. Le PDG de l'AFH
2. La présidence du Gouvernement.
3. Le Ministère de l'Intérieur ;
4. Le ministère de la Défense Nationale ;
5. Le ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières ;
6. Le Ministère des Finances ;
7. Le Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement durable (deux membres) ;
8. Le ministère du Développement Economique et de la Coopération Internationale ;
9. Le Ministère de l'Industrie et des mines ;
10. Le Ministères des Affaires Sociales ;
11. Le conservateur de la Propriété Foncière ;
12. Le PDG de l'Agence foncière industrielle ;
13. Le PDG de l'Agence foncière Touristique ;
14. Le PDG de la Société Nationale Immobilière de la République Tunisienne ;
15. Le PDG de l'Agence de Réhabilitation et de réaménagement Urbain.

3) Cycles des programmes et projets de l'ARRU

Les programmes

La définition d'un programme passe par plusieurs étapes qui peuvent varier d'un programme à un autre. A titre d'exemple, un Programme National de Réhabilitation et de rénovation Urbaine (PNRQP), passe par les étapes suivantes :

1. Identification des besoins de réhabilitation : Il s'agit de répertorier les quartiers qui ont un déficit au niveau des infrastructures de base.
 - Des fiches d'enquêtes préétablies par l'ARRU sont adressées aux communes via la Direction Générale des Collectivité Publiques Locales (DGCPL) pour déterminer les besoins de réhabilitation.
 - Les propositions seront collectées auprès des communes qui les classent par ordre de priorités.
2. Traitement de données et vérification de critères d'éligibilités
 - Les données recueillies seront vérifiées et ajustées et introduites dans une base de données.
 - Les critères d'éligibilité seront appliqués pour vérifier si les quartiers répondent aux critères de sélection.
3. Proposition d'un programme : L'ARRU procèdera avec la DGCPL au choix des quartiers à retenir et ce en fonction des priorités exprimés par les communes et les équilibres régionaux et les capacités de financement de l'Etat et des communes et après coordination avec l'ONAS. L'échéancier de réalisation est également négocié et arrêté avec la DGCPL.
4. Validation du programme : Un document de projet est établi comportant le programme physique et le coût prévisionnel avec un échéancier de réalisation et une répartition par gouvernorat.
 - Le schéma de financement de chaque projet est arrêté par la CPSCL en commun accord avec la DGCPL.
 - Le document de projet est signé par la DGCPL, la CPSCL et l'ARRU.
 - Une convention cadre sera signée entre la DGCPL et l'ARRU pour la réalisation du programme.
5. Réalisation : L'ARRU procède à l'établissement d'une convention particulière avec chaque commune et entame la réalisation des études et des travaux conformément au planning initial.

Pour les programmes de promotion des Quartiers Populaires des grandes villes (PPQPGV) et les Programmes de Réhabilitation et d'intégration des Quartiers d'Habitation (PRIQH), le recours à la DGCPL est relativement limité dans la mesure où elle n'est pas le maître

d'œuvre de ces programmes.

- L'ARRU sollicite directement les gouverneurs pour présenter les propositions de ces quartiers.
- Ces propositions sont ensuite vérifiées par le chef de projet et examinées avec le maître d'œuvre pour arrêter le contenu du programme.
- Le programme est conçu avec le ministère de tutelle et validé par un conseil ministériel.

Les projets

La réalisation d'un projet suit les six étapes suivantes :

1. Identification du projet : arrêter le programme physique à réaliser et les coûts prévisionnels et vérification de la faisabilité du pro
2. Choix du bureau d'études : lancement des appels d'offres ou consultation et désignation du bureau d'étude.
3. Suivi et réalisation des études : réalisation de l'étude qui est suivie et réceptionnée par l'ARRU et approuvé par les concessionnaires de réseaux (ONAS, STEG)
4. Choix de l'entreprise: lancement des appels d'offres ou consultation et désignation de l'entreprise.
5. Suivi et réalisation des travaux : réalisation des travaux qui sont suivis et réceptionnés par l'ARRU et le maître d'œuvre (ONAS, STEG).
6. Règlement définitif des conventions études et marché des travaux : établissement des dossiers de règlement définitif des conventions études et marché des travaux qui sont soumis pour approbation par la Commission des marchés et le conseil d'administration.

4) La Gouvernance de l'ARRU

L'ARRU est une entreprise publique et de ce fait, elle subit toutes les procédures réglementaires. Comme toute entreprise publique, l'Etat exerce son contrôle de tutelle par :

1. le suivi de sa gestion et de son fonctionnement quant au respect de la législation et de la réglementation la régissant en vue de s'assurer de la cohérence de ses activités avec les orientations générales de l'Etat dans le secteur d'activité dont elle relève ;
2. l'approbation des contrats-programmes ainsi que des programmes de travail et le suivi de leur exécution ;
3. l'approbation des budgets prévisionnels et le suivi de leur exécution ;
4. l'approbation de ses états financiers ;
5. l'approbation des délibérations des Conseil d'Administration ;
6. l'approbation des conventions d'arbitrage et transactions réglant les différends ;
7. l'examen des statuts particuliers ;
8. l'examen des tableaux de classification des emplois ;
9. l'examen des régimes de rémunération ;
10. l'examen de l'organigramme ;
11. l'examen des nominations aux postes fonctionnels
12. l'examen des lois cadres et des programmes de recrutement et les modalités de leur exécution
13. l'examen des augmentations salariales

Par ailleurs, en tant qu'entreprise publique, les recrutements du personnel se font suivant les étapes suivantes :

1. Les besoins en personnels sont définies à partir des besoins de chaque structure de l'Agence, puis ils sont programmés dans les budgets prévisionnels de fonctionnement ;
2. Les conseils d'administration arrête au plus tard fin août de chaque année, les budgets prévisionnels de fonctionnement ;
3. les budgets prévisionnels de fonctionnement sont négociés avec le Ministère de l'Economie et des Finances ;
4. Les conseils d'administration sera informé des modifications des budgets prévisionnels de fonctionnement ;
5. les budgets prévisionnels de fonctionnement sont communiqués au ministère de tutelle sectorielle pour l'approbation ;
6. Le programme annuel de recrutement sera soumis au conseil d'administration au début de l'année ;
7. Le programme annuel de recrutement sera soumis au ministère de tutelle sectorielle pour l'approbation ;
8. Le programme annuel de recrutement sera soumis au Présidence du Gouvernement.

Toutes ces contraintes se traduisent par l'allongement du cycle de vie des programmes et projets.

5) Le système de Management de l'ARRU

L'ARRU a entrepris un système de management de la qualité en vue d'améliorer ses prestations. Ce système est assurée par :

1. le suivi et la revue des objectifs de l'ARRU (indicateurs de résultats) ;
2. le suivi et la surveillance des processus (degré d'atteinte des objectifs /processus) Le processus comprend différentes étapes : l'identification, les études, la désignation des fournisseurs, les travaux, le paiement des fournisseurs et le recouvrement ;
3. la mesure de la conformité du produit relatif aux processus de réalisation (identification, études, travaux, achat et gestion des marchés)
4. l'analyse des données (surveillance des processus, résultats des indicateurs, résultats des audits, conformité du produit, retours d'informations des clients)
5. la mesure de degré de satisfaction des clients
6. les audits ;
7. l'Evaluation des fournisseurs ;
8. l'amélioration continue par des actions correctives, des actions préventives et la revue de direction.

Le système de suivi de l'ARRU repose sur l'établissement d'un rapport mensuel d'avancement des programmes et des projets et d'un rapport d'activité annuel. Ces rapports sont réalisés en exploitant les données qui ressortent des états de suivi établis par chacune des structures opérationnelles.

- Des tableaux de bord sont établis pour permettre le suivi budgétaire afin d'évaluer l'avancement des projets par rapport aux objectifs fixés au niveau du budget ;
- Des tableaux de bord sont également établis pour permettre le suivi des contrats programmes et d'évaluer les réalisations par rapport aux objectifs fixés dans le contrat programme. Ces tableaux seront présentés dans le rapport d'activité annuel de l'Agence ;
- Les rapports de suivi mensuels sont soumis à la direction générale et sont adressés régulièrement aux maîtres d'œuvre et aux parties concernées. Quant aux tableaux de bord de suivi budgétaire, ils sont soumis au conseil d'administration ;
- L'ARRU exploite une application informatique pour le suivi et la gestion des projets utilisée par les différentes structures au niveau central et régional ;
- L'ARRU réalise à la demande du maître d'œuvre ou des bailleurs de fond certaines études d'évaluation des programmes.

La maîtrise du cout est assurée par :

- une bonne estimation du cout des projets (au niveau de l'identification)
- une bonne estimation des travaux à exécuter au niveau des études ;
- une participation satisfaisante des entreprises ;
- La maîtrise des dépassements dans le cout des travaux exécutés ;
- L'exploitation des reliquats de crédits

La maîtrise des délais est assurée par :

- Le respect de la programmation initiale des projets ;
- la maîtrise des délais de toutes les étapes de réalisation des projets (identification, études, désignation des fournisseurs, paiement des fournisseurs, recouvrement, travaux)
- la maîtrise du processus de désignation des bureaux d'études et des entreprises (minimiser le taux des appels d'offre (AO) déclarés infructueux).

6) Analyse de la politique de l'Habitat et de la réhabilitation

Malgré son dynamisme, le secteur de l'habitat a été marqué par :

- Une offre publique de logements sociaux structurellement insuffisante et à des prix sans cesse en augmentation ;
- L'exclusion des salariés du secteur informel des programmes publics (pas de revenus garantis et réguliers) ;
- L'exclusion des logements des quartiers informels du financement public (FOPROLOS-FNAH) ;
- Le glissement des opérations publiques et privées vers les classes moyennes par le niveau des prix et l'accès aux crédits (FOPROLOS 2 et 3).
- La pénurie du foncier (absence de réserves foncières) et la hausse régulière du prix du foncier.
- L'offre de lotissements sociaux limitée et à des prix élevés.
- Des modalités de financement et de paiement à des conditions difficiles à remplir par les populations à revenus modestes.

La planification urbaine est rendue inefficace pour les raisons suivantes :

- Elle est marquée par une approche sectorielle ;
- Elle est dominée par une logique des opérateurs publics guidée par des motivations foncières, commerciales et/ou financières et non par des préoccupations de développement urbain à long terme ;
- Une faible coordination entre les schémas directeurs, les programmes et les calendriers des opérateurs sectoriels et par rapport aux prévisions des plans d'Aménagement ;
- Une absence d'une maîtrise de l'assiette foncière

Les politiques économiques et d'Aménagement du Territoire ont eu les effets suivants :

- Les orientations et politiques économiques privilégient la croissance globale sur l'équilibre du territoire. Il en a résulté,
- Une concentration de la population et des activités dans les centres urbains du littoral qui ont bénéficié historiquement des avantages de l'urbanisation (équipement en infrastructures et en services urbains) et présentent les meilleures conditions pour le développement des entreprises ;
- Un déséquilibre entre le littoral et l'intérieur en matière d'urbanisation et de développement économique, renforcé depuis 1998 par la politique de métropolisation ;
- Un contraste entre les centres urbains du littoral, dynamiques et à forte attraction et les zones intérieures marquées par une stagnation (et même recul) démographique et économique, fortes disparités ;
- Les tentatives de correction par des mesures incitatives (fiscales et financières), les grands équipements structurants (aéroports et infrastructures universitaires) et les projets de

développement régional n'ont eu que peu d'effets sur l'influence déséquilibrante des politiques économiques ;

- L'incapacité de l'économie, pour diverses raisons à répondre à la demande d'emploi, à une période marquée par une arrivée massive d'une population jeune sur le marché de l'emploi, a alimenté le chômage et la pauvreté. Les populations les plus exposées se recrutent dans les villes de l'intérieur, caractérisées par l'absence d'une base économique diversifiée et dans les quartiers populaires des grandes villes.

La politique de réhabilitation a traité l'aspect **curatif** de l'habitat informel :

- Elle n'a pas été accompagnée et appuyée par des actions sur les causes de ce phénomène et se trouve ainsi, dépassée par la croissance de l'habitat informel, devant la persistance des besoins non satisfaits par le marché organisé ;
- La prévention de cet habitat informel implique simultanément les secteurs de l'habitat, de l'aménagement du territoire et de l'économie qui n'ont pas contribué efficacement à limiter sa progression.

La stratégie de réhabilitation à adopter :

Pour atteindre ses objectifs, la réhabilitation des quartiers d'habitat informel doit s'inscrire dans une démarche à deux niveaux concomitants :

Le premier niveau est **préventif** pour juguler ce phénomène qui, même s'il est traité ultérieurement, finit par marquer négativement le paysage urbain et coûte plus cher à la collectivité (sur les plans financier, environnemental, social étalement urbain). Ceci nécessite :

- Une action volontariste pour une planification urbaine efficace et la mobilisation des moyens nécessaires à la constitution de réserves foncières, la fourniture de terrains aménagés et de logements sociaux à des prix raisonnables ;
- La garantie de l'accès aux financements à des conditions avantageuses et la réintroduction de l'auto construction sur des petites parcelles aménagées avec l'assistance et l'encadrement des ateliers d'urbanisme ;
- Le renforcement des capacités des collectivités locales de gestion et de contrôle de l'urbanisation ;

Le deuxième niveau est curatif pour traiter les quartiers existants. La démarche est susceptible d'améliorer l'efficacité des choix et de la mise en œuvre des opérations de réhabilitation et l'atteinte des objectifs d'intégration sociale et économique des populations des quartiers en question.

- Autant les besoins en infrastructures et équipements peuvent être identifiés et traités à l'échelle des quartiers, autant les réponses au chômage et au sous emploi doivent être appréhendées à l'échelle de la ville ;
- Pour les grandes villes, où la base économique est diversifiée, il y a lieu de maintenir et de généraliser les programmes intégrés de réhabilitation des quartiers tout en améliorant la

conception et la mise en œuvre de la composante relative aux activités économiques et à la promotion de l'emploi et une forte implication de la population dans le choix et le suivi des projets ;

- Pour les villes petites et moyennes, notamment celles de l'intérieur, la réhabilitation des quartiers existants doit s'inscrire dans le cadre d'un plan local de développement ou d'un plan de référence. Cet instrument de planification urbaine et économique met en relief les actions complémentaires et interdépendantes qui peuvent concourir au développement économique, urbain et social de la ville ;
- Le plan local de développement servira ainsi de cadre de cohérence pour les projets identifiés dans l'ensemble des secteurs d'activité et particulièrement ceux de réhabilitation et d'intégration des quartiers informels ;

7) Note méthodologique, base du dialogue avec les responsables des opérateurs publics

Contexte

Le projet a pour objectif de faire un diagnostic de la politique de l'Habitat en Tunisie et de ses instruments en vue d'élaborer une nouvelle stratégie dans le domaine. Il couvre plusieurs aspects tels que la production de logement, le foncier, le financement, les questions juridiques et le logement informel. L'une des composantes du projet est d'évaluer les opérateurs publics fonciers et immobiliers.

L'approche est participative et consiste à partager des connaissances sur le diagnostic de la stratégie et de la politique de l'Habitat suivie et sur ses mécanismes de mise en œuvre. En instaurant un dialogue entre les différents intervenants, sur les expériences vécues par les opérateurs, les contraintes et défis rencontrés lors de leurs expériences respectives.

Objet de la mission

La mission consiste principalement à évaluer les opérateurs publics fonciers et immobiliers. Il s'agit :

1. D'analyser la performance des institutions publiques chargées du secteur du logement : ARRU, AFH, SNIT, SPROLS afin de fournir un diagnostic de la situation institutionnelle actuelle en termes gouvernance, des forces et des faiblesses de la gestion (SWOT), d'évolution interne, de réponses aux changements externes, etc.
2. De proposer les réformes relatives à ces opérateurs afin de mieux répondre aux besoins du secteur de l'habitat ;

L'objectif est de préciser les missions de l'entreprise, définies par le législateur, ainsi que les résultats des activités de l'entreprise pour pouvoir analyser :

- l'adéquation entre les objectifs explicites et les problèmes socioéconomiques que l'opérateur est censé prendre en charge (la pertinence) ;
- de savoir si les objectifs formulés par les textes sont en voie d'être atteints et de mettre en lumière les réussites ou les difficultés rencontrées (l'efficacité) ;
- de rapprocher les résultats obtenus des ressources mobilisées (les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens engagés ?). Cette question renvoie à celle de la « performance » de l'institution (l'efficacité) ;
- juger les impacts obtenus au regard des besoins de la société et des enjeux économiques. Il s'agit de mesurer la contribution de l'opérateur à la réalisation des objectifs nationaux en matière de l'habitat (l'utilité)

Pour chaque opérateur, le diagnostic portera sur les différentes activités de l'entreprise, sur les ressources humaines, sur les textes réglementaires ainsi que sur la situation financière. Tous ces aspects seront analysés en rapport avec les ressources et les résultats financiers et les impacts économiques et sociaux en vue :

1. D'analyser l'institution concernée, fonction par fonction afin de mettre en évidence les forces et les faiblesses de chacune d'entre elles,
2. D'analyser l'entreprise dans son environnement afin de faire ressortir les menaces ou opportunités provenant de la situation économique, du secteur d'activité et de ses contraintes liées au métier mais également réglementaires, du positionnement de l'institution et/ou de sa dépendance par rapport à tous ces facteurs.

Au cours des différentes étapes une attention particulière sera donnée aux questions suivantes : i) les activités de l'entreprise, ii) sa gouvernance et sur iii) sa situation financière.

Les activités

- Missions et prérogatives (selon les textes juridiques) :
- Evolution des activités et des domaines d'actions au cours du temps : offre, demande, approche adoptée, clients, etc.
- L'offre de l'opérateur est elle suffisante pour satisfaire la demande ?
- Qualité des services rendus :
- Cout, et délais des services rendus :
- Cycle du projet :

La gouvernance :

- **Mode de gouvernance**

Au niveau institutionnel

Les procédures

- a) Mise en œuvre et exécution de la **politique gouvernementale** dans le domaine de l'habitat au niveau des opérateurs ?
- b) Procédures régissant l'opérateur :
- c) Niveau de délégation des pouvoirs :
 - Des autorités de tutelle à l'opérateur : pouvoirs et moyens humains, financiers et matériels
 - Au sein de l'entreprise
- d) contractualisation des relations entre les administrations centrales et les opérateurs à travers des contrats objectifs- moyens
- e) Y a t-il un besoin pour **redéfinir les missions** de l'entreprise ?
- f) Stratégie, planification et programmation au sein de l'entreprise ?
- g) Les outils de contrôle, de suivi et d'évaluation?
- h) Quelles sont les activités que l'entreprise peut externaliser pour améliorer son efficacité ?

La gestion

Ressources humaines

- a) Organigramme

- b) Politique de recrutement,
 - évolution du personnel par catégorie
 - Gestion des carrières
 - contraintes (insuffisance du personnel, taux d'absentéisme, etc.)
 - mobilité du personnel
- c) Politique de formation et de mise à niveau du personnel ;
 - Bénéficiaires
 - Nature de la formation (thèmes, interne, externe)
 - Evolution du budget
- d) système d'évaluation des fonctionnaires, comme outil d'appréciation des performances des candidats à la promotion de grade ;
- e) système de promotion à l'effet de récompenser le mérite et la compétence ;

Autres aspects de gestion

- a) indicateurs de performance,
- b) Système de gestion axée sur les résultats et la performance
- c) Quelle est la stratégie suivie en matière de programmation pluriannuelle des activités ?
- d) Performance du système d'audit
- e) Performance du système de contrôle et de suivi des activités
- f) Application de la Comptabilité analytique ?
- g) Contraintes affectant les performances de l'entreprise

Développement du système d'information :

- a) méthodes de gestion et d'organisation offertes par les technologies de l'information et de la communication ;
- b) renforcement de l'efficacité par la réduction des coûts, l'amélioration de la qualité du service rendu et la diminution des délais de traitement des dossiers ;
- c) mise en ligne les services de l'opérateur au profit de l'utilisateur et de l'entreprise à travers la mise en place des infrastructures pour les technologies de l'information

La situation financière

- a) Contrat programme ?
- b) Recettes, dépenses (salaires, charges financières, dépenses sociales)

La stratégie

- a) Stratégies adoptées
- b) Stratégies à adopter : objectifs au niveau offre (part du marché)/ demande (réadaptation) / vente,...
- c) Le devenir de l'opérateur ?

8) Comparaison des délais entre un opérateur public et un opérateur privé¹²

Les étapes d'un projet	Délai moyen en jours	
	SNIT	SIMPAR
Terrain	Disponible	
Consultation pour désignation d'un topographe	20	10
Exécution des travaux topographique	15 à 30	15
Etude du lotissement (lotissement + cahier de charges) en régie	20	-
Communication lotissement + cahier de charges aux concessionnaires (STEG, SONEDE, Télécom, ONAS) pour s'assurer de la possibilité de raccordement + Avis	60	90
Consultation pour étude d'impact (soumise à l'approbation de l'AMPE)	20	10
Approbation de l'AMPE	20 à 40	90
Lotissement + études y relatives aux VRD, obtention accord ONAS, DHU à déposer aux services de la Municipalités pour accord de lotissement	180 à 365	180
Consultation étude géotechnique du lotissement+ exécution	40	10
Consultation ou appel d'offres pour désignation d'un architecte	20 à 90	15
Etude architecturale	30	90
Etudes des lots techniques (structure et VRD, fluides, électricité, réseau téléphonique et bureau de contrôle + Intégration avec l'étude architecturale	65	90
Dossier d'autorisation de bâtir déposé aux services de la Municipalité	120 à 360	240
Préparation du dossier d'appel d'offres	30 à 45	30
Avis de presse (Appel d'offres)	30	21
Dépouillement +désignation de l'entreprise (CCM) + établissement du marché+ vérification de la conformité + approbation du conseil d'administration + notification de l'ordre de service	60 à 90	21
Construction + VRD+ lots électricité, fluides, menuiserie..	12 à 24 mois	20 mois
Commercialisation	4 à 6 mois	10 mois

¹²Les données sont fournies par la SNIT et par la SIMPAR.

9) Textes juridiques relatifs à l'AFH

- Loi N° 73-21 Du 14 Avril 1973, Relative A L'aménagement Des Zones Touristiques Industrielles Et D'habitation ;
- Extraits Du Décret N° 74-33 Du 21 Janvier 1974 Portant Organisation Et Fonctionnement De L'agence Foncière D'habitation ;
- Décret n° 99-188 du 11 Janvier 1999, portant approbation du cahier des charges générales du partenariat entre les opérateurs publics et les propriétaires des immeubles situés à l'intérieur des périmètres d'intervention foncière pour la réalisation des programmes d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine.
- Décret n° 99-189 du 11 Janvier 1999 fixant les conditions et la valeur de la contribution des propriétaires des immeubles situés à l'intérieur d'un périmètre d'intervention foncière ou qui y sont contigus à la réalisation d'un programme d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine .

Loi° 73-21 Du 14 Avril 1973, Relative A L'aménagements Zones Touristiques, Industrielles Et D'habitation (J.O.R.T. N° 15 Des 17 - 20 Avril 1973. P 633)

Au Nom du Peuple,

Nous, Habib Bourguiba, Président de la République Tunisienne ;

L'Assemblée Nationale ayant adopté.

Promulguons la loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER - Il est créé pour acquérir, aménager et céder les terrains situés dans les zones destinées, soit à la construction à usage d'habitation, soit à la construction des zones touristiques ou industrielles, trois établissements publics à caractère industriel et commercial, dénommés :

- Agence Foncière d'Habitation ;
- Agence Foncière Touristique ;
- Agence Foncière Industrielle.

Les modalités de fonctionnement de chaque Agence sont fixées par décret.

ART. 2.- Chacune des Agences Foncières créées par la présente loi pourra acquérir les terrains et immeubles nécessaires à l'exécution de ses missions, soit à l'amiable, soit par l'exercice d'un droit de préemption, soit par voie d'expropriation opérée conformément au décret du 9 Mars 1939.

Toutefois, à la demande des propriétaires, l'Agence Foncière peut procéder, à titre d'échange, au remplacement de ces terrains et immeubles dans la limite des biens immobiliers lui appartenant ou mis à sa disposition par l'Etat à cet effet.

ART. 3.- Le droit de préemption est exercé au profit de l'Agence Foncière sur tout immeuble situé à l'intérieur d'un périmètre de préemption et qui ferait l'objet d'une aliénation volontaire

à titre onéreux, notamment par, vente de gré à gré, adjudication volontaire, échange ou apport en société.

Les périmètres de préemption sont déterminés par décret pris après avis des Communes et des Conseils de Gouvernorat intéressés.

La durée d'exercice du droit de préemption est de quatre ans à compter de la publication de l'acte instituant le périmètre de préemption, li peut être prorogé de deux ans dans les mêmes formes.

ART. 4.- A défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation conformément aux dispositions du décret du 9 Mars 1939.

ART. 5.- A compter de la publication du décret instituant le périmètre de préemption, toute aliénation volontaire à titre onéreux, notamment, par vente de gré à gré, adjudication volontaire, échange ou apport en société d'un immeuble bâti ou non bâti à l'intérieur de ce périmètre, est subordonnée, à une déclaration préalable du propriétaire indiquant les prix et conditions de l'aliénation projetée.

Cette déclaration est adressée au Gouverneur dans les formes prescrites par le décret du 4 Juin 1957, relatif aux opérations immobilières.

Dans les huit jours, le Gouverneur en délivre récépissé et transmet une copie à l'Agence Foncière bénéficiaire du droit de préemption.

Dans les deux mois de la réception par le Gouverneur, l'Agence Foncière intéressée, doit notifier sa décision au propriétaire dans les conditions fixées aux articles ci-après et adresser une copie de cette décision au Gouverneur.

ART. 6.- Le silence gardé par l'Agence Foncière vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption.

ART. 7.- L'Agence Foncière intéressée, qui désire exercer son droit de préemption, notifie au propriétaire, soit sa décision d'acquérir aux prix et conditions proposés, soit son offre d'acquérir à un prix fixé par elle, et à défaut d'acceptation de cette offre, de faire fixer le prix commun en matière d'expropriation.

A compter de la notification de cette offre, le propriétaire dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître à l'Agence Foncière intéressée, soit qu'il accepte le prix proposé, soit qu'il accepte que le prix soit fixé comme en matière d'expropriation, soit qu'il renonce à l'aliénation envisagée.

ART. 8.- En cas d'accord sur le prix demandé par le propriétaire ou sur le prix offert par l'Agence Foncière ainsi que dans le cas où le prix a été fixé par décision de justice, un acte de vente est dressé pour constater le transfert de propriété.

La prise de possession des immeubles par l'Agence Foncière ne peut intervenir qu'après paiement du prix ou à défaut après sa consignation.

ART. 9.- En cas de renonciation expresse ou tacite à l'exercice du droit de préemption,

l'aliénation aux prix et conditions envisagés peut être réalisée librement. En outre, l'Agence ne peut user de son droit de recourir à l'expropriation à rencontre de l'immeuble concerné pendant un délai de six ans à compter de la renonciation.

ART. 10- Si l'immeuble a été aliéné en violation des dispositions de la présente loi, l'Agence Foncière intéressée peut demander au Tribunal de Première instance de la situation de l'immeuble de constater la nullité de l'acte et de déclarer l'Agence acquéreuse au lieu et place du tiers moyennant, soit le prix stipulé dans l'acte, soit le prix offert par l'Agence et accepté ou, faute d'accord sur ce prix, le prix fixé par la juridiction de la situation de l'acte.

ART. 11- L'Agence Foncière intéressée ne peut céder les immeubles aux fins déterminées par la présente loi qu'à des promoteurs dont les projets ont été agréés par le Ministère compétent. Priorité est accordée toutefois aux anciens propriétaires s'ils présentent des projets agréés. Ils bénéficient dans ce cas de la totalité des avantages octroyés à tout autre promoteur conformément à la législation en vigueur.

Le prix de cession aux promoteurs sera fixé par l'Agence Foncière intéressée compte tenu du prix de revient qui comprend notamment le prix d'acquisition et les frais de fonctionnement de l'Agence.

ART. 12.- La cession des immeubles sera faite conformément à un cahier des charges définissant les obligations réciproques du promoteur et de l'Agence"

ART. 13.- Dans le cas où le promoteur contrevient aux obligations du cahier des charges, il est déchu de ses droits par le Ministre duquel relève l'Agence.

Lorsque le promoteur estime que l'Agence n'a pas rempli ses obligations, il pourra faire valoir ses droits auprès des autorités administratives et judiciaires compétentes.

La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République Tunisienne et exécutée comme loi de l'Etat.

Fait au Palais de Carthage, le 14 Avril 1973.

Le Président de la République Tunisienne

Habib BOURGUIBA

Extraits Du Décret N° 74-33 Du 21 Janvier 1974 Portant Organisation Et Fonctionnement De L'agence Foncière D'habitation (J.O.R.T. N° 22-1-1974)

EXTRAITS DU DECRET N° 74-33 DU 21 JANVIER 1974

PORTANT ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

DE L'AGENCE FONCIERE D'HABITATION

NOUS, HABIB BOURGUIBA, PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

TUNISIENNE :

- VU la Loi N° 72-39 du 27 Avril 1972, relative à la vente des terrains acquis par l'Etat en vue, soit à la construction d'immeubles, soit à l'aménagement de l'extension des villes

- VU la Loi N° 72-87 du 27 Décembre 1972, portant loi de finances pour la gestion 1973, ensemble des textes qui l'ont modifiés ou complétés ;
- VU la Loi N° 23-21- du 14 Avril 1973, relative à l'aménagement des zones Touristiques, Industrielles et d'Habitation ;
- VU l'avis des Ministres du Plan, des Finances, de l'Economie Nationale et de l'Equipement.

Décrétons :

TITRE -1-

DISPOSITIONS GENERALES

ARTICLE PREMIER :

L'Agence Foncière d'Habitation, créée par la Loi susvisée N°73-21 du 14 Avril 1973, est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Son siège est fixé à Tunis.

ARTICLE DEUX :

L'Agence Foncière d'Habitation est habilitée à procéder à l'intérieur des zones destinées à la construction d'habitations :

- à toutes opérations immobilières d'acquisition et d'aménagement de terrains et bâtiments nécessaires à l'exécution de sa mission dans les conditions fixées par la Loi susvisée N° 73-21 du 14 Avril 1973 ;
- à l'exercice du droit de préemption, conformément aux articles 3 et suivants de la Loi susvisée N° 73-21 du 14 Avril 1973 ;
- à toutes autres opérations relatives à l'exécution de sa mission, telle que définie par la loi susvisée N°73-21 du 14 Avril 1973.

ARTICLE TROIS:

Pour la réalisation des objets définis à l'article précédent, l'Agence Foncière d'Habitation peut bénéficier, à l'intérieur des zones destinées à la construction d'habitations :

- des transferts de propriété, après déclassement des biens immobiliers faisant partie du Domaine public de l'Etat, conformément à la législation en vigueur ;
- d'affectation ou de cession de biens immobiliers, faisant partie du Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Publiques Locales et des Etablissements Publics, conformément à la législation en vigueur.

ARTICLE QUATRE :

L'Agence Foncière d'Habitation peut procéder à toutes acquisitions amiables, ou par voie d'expropriation, conformément à la législation en vigueur ou bénéficier de tous transferts de biens immobiliers faisant partie des domaines publics, après déclassement, ou privé de l'Etat, même en dehors des zones d'habitation, dès lors qu'ils sont de nature à faciliter les opérations d'échange, d'aménagement et d'équipement des zones d'habitation.

De même, l'Agence Foncière d'Habitation peut procéder, en dehors des zones d'habitation, à

la revente ou à l'échange des immeubles acquis par elle, conformément aux dispositions de l'alinéa ci-dessus.

ARTICLE CINQ :

L'Agence Foncière d'Habitation peut donner en location, avec priorité aux anciens propriétaires, tout terrain dont l'utilisation à des fins d'aménagement, d'habitation est différée d'une année ou plus.

Les différents contrats passés par l'Agence à cet effet, ne sont pas renouvelables par tacite reconduction.

ARTICLE SIX :

L'Agence Foncière d'Habitation cède les terrains qu'elle a acquis et aménagés aux promoteurs immobiliers dont les projets ont reçu l'agrément définitif du Ministère de l'équipement, aux organisations étatiques ou semi étatiques, aux établissements publics, aux- collectivités publiques locales et aux personnes physiques et morales dont la candidature a été agréée par le Ministre de l'Equipement.

Toutefois, l'Agence peut également vendre des terrains non aménagés après accord du Ministère de l'Equipement.

A l'exclusion des lots destinés à un usage commercial qui doivent être cédés par voie d'enchères publiques, Ses Sots destinés à usage d'habitation ou d'équipements publics peuvent être vendus de gré à gré à leur prix de revient majoré des frais et droits mentionnés à l'article 7 du présent décret.

ARTICLE SEPT :

Le prix de vente est payable au comptant.

L'acquéreur doit, dans un délai de quinze jours, sous peine de nullité à compter de la notification qui lui est faite, en effectuer le paiement et verser les frais, ainsi que les droits d'enregistrement, d'inscription et les frais d'établissement du titre foncier à la caisse qui lui est désignée.

ARTICLE HUIT :

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa premier de l'article précédent, les lots qui n'auraient pas pu être attribués, conformément à ces dispositions, pourront être cédés aux candidats qui offriront de payer au comptant le pourcentage le plus élevé du prix de vente. Ce pourcentage ne pourra, toutefois être inférieur à 30 % de ce prix.

Des délais, n'excédant pas cinq ans, pourront être accordés pour le paiement du solde du prix de ces lots à leurs acquéreurs, si ceux-ci sont salariés, ils devront consentir à l'Agence, à due concurrence, des cessions de légations partielles de leurs rémunérations, conformément aux dispositions du code de procédure civile et commerciale.

Toutefois, les lots destinés à la construction d'immeubles collectifs à usage d'habitation peuvent faire l'objet de ventes à crédit dont le prix sera payable dans un délai maximum de cinq ans.

Toutes les sommes payables à terme porteront intérêts aux taux d'escompte de la Banque Centrale de Tunisie, toute somme non payée à son échéance, portera intérêts au même taux majoré de 4 % sans préjudice de l'application des articles 9, 10, 11 et 12 du présent décret.

ARTICLE NEUF :

Le cahier des charges définissant les obligations réciproques de l'Agence et de l'acquéreur, prévu par l'article 12 de la Loi susvisée N°73-21 du 14 Avril 1973, doit comprendre notamment les clauses suivantes :

- L'acquéreur est tenu d'utiliser les terrains acquis auprès de l'Agence Foncière d'Habitation, exclusivement aux fins de la réalisation du projet agréé et conformément aux dispositions du cahier des charges. Toute utilisation différente, ainsi que toute modification du projet tendant à y inclure des activités non agréées, entraîne automatiquement la déchéance de l'acquéreur ;
- L'acquéreur ne peut céder son lot, ni à titre onéreux, ni à titre gratuit et ne peut le grever d'un droit réel quelconque avant de l'avoir construit et d'avoir payé la totalité de son prix d'achat, intérêt compris et en tout état de cause, pendant un délai de cinq ans, à dater de la vente, sauf autorisation expresse du Ministre de l'Equipement ;
- L'acquéreur doit commencer les travaux de construction dans un délai d'un an à compter de la signature de l'acte de vente. Il doit les réaliser dans un délai de deux ans à dater du commencement des travaux.

Faute pour l'acquéreur d'avoir rempli les obligations et engagements prescrits par la législation en vigueur et le présent décret, ou stipulés dans l'acte de vente, l'Agence Foncière d'Habitation pourra faire prononcer sa déchéance partielle ou totale après une mise en demeure assortie d'un nouveau délai notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Ce nouveau délai ne sera pas inférieur à trois mois.

ARTICLE DIX :

La déchéance partielle ou totale est prononcée par arrêté du Ministre de l'Equipement pris sur proposition de l'Agence Foncière d'Habitation.

ARTICLE ONZE :

A compter de l'arrêté de déchéance, l'Agence Foncière d'Habitation reprend possession du terrain et le remet en vente dans les conditions suivantes :

1. Si le terrain est nu, il est revendu de gré à gré dans les conditions prévues par les articles 6 et 7 ou 8 du présent décret ;
2. Si le terrain comporte des constructions édifiées par l'acquéreur, la vente aura lieu par voie d'adjudication aux enchères publiques dans un délai de six mois, à partir de l'arrêt de déchéance. Si l'adjudication ne donne aucun résultat, le terrain est mis en vente sur une nouvelle mise à prix dans un délai de six mois.

L'adjudication devra se conformer à l'agrément initialement notifié à l'acquéreur déchu.

ARTICLE DOUZE :

Si aucune inscription de droits réels n'a été prise sur le Chef de l'acquéreur déchu, l'Agence Foncière d'Habitation rembourse à celui-ci le prix de vente du terrain diminué de 10 %.

Si des inscriptions avaient été prises sur le titre du Chef de l'acquéreur déchu, l'Agence Foncière d'Habitation consignera à la Trésorerie Générale de Tunisie, le produit de la revente qui servira à purger les sûretés et les privilèges inscrits.

Décret n° 99-188 du 11 Janvier 1999, portant approbation du cahier des charges générales du partenariat entre les opérateurs publics et les propriétaires des immeubles situés à l'intérieur des périmètres d'intervention foncière pour la réalisation des programmes d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine .

Le Président de la République,

Sur proposition du Ministre de l'Equipement et de l'Habitat,

- Vu le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulgué par la loi n° 94-122 du 28 Novembre 1994 et notamment son article 36 ;
- Vu l'avis des ministres de l'intérieur, des domaines de l'Etat et des affaires foncières, de l'industrie et du tourisme et de l'artisanat ;
- Vu l'avis du tribunal administratif,

Décète:

Article Premier ; Est approuvé le cahier des charges générales annexé au présent décret et relatif au partenariat entre les opérateurs publics et les propriétaires des immeubles situés à l'intérieur des périmètres d'intervention foncière pour la réalisation des programmes d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine.

Article Deux: Les Ministres de l'Intérieur, des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières, de l'Equipement et de l'Habitat, de l'Industrie et du Tourisme et de l'Artisanat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel de la République Tunisienne.

ZINE EL ABIDINE BEN ALI

Annexe

Cahier des charges générales du partenariat entre les opérateurs publics et les propriétaires des immeubles situés à l'intérieur des périmètres d'intervention foncière pour la réalisation des programmes d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine.

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Article Premier : Définitions

On entend par «partenariat» la participation des propriétaires des immeubles situés à l'intérieur d'un périmètre d'intervention foncière avec l'opérateur public concerné à la réalisation d'un programme d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de

rénovation urbaine, à l'intérieur dudit périmètre, et ce, en vertu d'une convention conclue entre les parties concernées.

On entend par « opérateur public » l'Etat ou une collectivité locale ou l'une des agences foncières créées par la loi n° 73-21 du 14 Avril 1973, relative à l'aménagement des zones touristiques, industrielles et d'habitation et les textes qui l'ont modifiée ou complétée ou l'agence de réhabilitation et de rénovation urbaine créée par la loi n°81-69 du 1er Août 1981, au profit duquel sera délimité un périmètre d'intervention foncière afin de réaliser un programme d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine.

On entend par « partenaire » tout propriétaire d'un immeuble ou partie d'immeuble situé à l'intérieur d'un périmètre d'intervention foncière, par lequel il participe avec l'opérateur public à la réalisation d'un programme d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine à l'intérieur dudit périmètre.

On entend par «travaux de lotissement» les travaux nécessaires à l'aménagement et à l'équipement du lotissement, tels que définis par la réglementation en vigueur.

Article Deux: Objet du cahier des charges :

Le présent cahier des charges fixe l'objet et les conditions du partenariat ainsi que les obligations des opérateurs publics et celles des partenaires à la réalisation de programmes d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine.

Article Trois : Bases juridiques :

Les dispositions prévues par le présent cahier des charges sont soumises à la législation et à la réglementation en vigueur et notamment les textes ci-après indiqués dont les parties contractantes déclarent avoir pris connaissance :

- Le code des obligations et contrats promulgué par le décret du 15 décembre 1906, ensemble les textes qui l'ont modifié ou complété ;
- Le code des droits réels promulgué par la loi n° 65-5 du 12 février 1965, ensemble les textes qui l'ont modifié ou complété ;
- La loi n° 90-17 du 26 Février 1990, portant refonte de la législation relative à la promotion immobilière, ensemble les textes qui l'ont modifiés ou complété ;
- Le code de l'arbitrage promulgué par la loi n° 93-42 du 26 avril 1993 ;
- Le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulgué par la loi n°94-122 du 28 novembre 1994 ;
- Le décret n° 99-189 du 11 janvier 1999, fixant les conditions et la valeur de la contribution des propriétaires des immeubles situés à l'intérieur d'un périmètre d'intervention foncière ou qui y sont contigus à la réalisation d'un programme d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine.
- L'arrêté du ministre de l'équipement et de l'habitat du 19 octobre 1995, fixant la nature des travaux d'aménagement préliminaires et des travaux définitifs du lotissement et le mode de leur réception.

- L'arrêté du ministre de l'équipement et de l'habitat du 30 octobre 1996, fixant le contenu du dossier du programme d'intervention foncière et du plan d'aménagement de détail.

CHAPITRE II : □ Objet et conditions du partenariat

Article Quatre : Objet du partenariat :

Le partenariat porte sur la réalisation des travaux d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation programmés par le plan d'aménagement de détail ainsi que l'ensemble des travaux nécessaires à la réalisation du programme, et le cas échéant, les travaux de lotissement.

Article Cinq : Conditions du partenariat

Le partenariat de l'immeuble est soumis aux conditions suivantes :

- La propriété de l'immeuble objet du partenariat doit être justifiée (titre foncier, contrat de propriété, jugement pétitoire définitif ...) ;
- La superficie de l'unité foncière ne doit pas être inférieure à un demi hectare ou à 2% de la superficie du périmètre d'intervention ;
- Le propriétaire doit présenter une demande écrite pour la participation à la réalisation du programme, et ce, dans un délai n'excédant pas six mois à partir de la date de création du périmètre d'intervention foncière ;
- La valeur vénale de chaque unité foncière doit être déterminée conformément aux dispositions de l'article 7 du présent cahier des charges sans tenir compte de la valeur des constructions à démolir ;
- Une convention doit être conclue à cet effet, entre l'opérateur public et le partenaire, dans le cadre d'un programme et d'un plan d'aménagement de détail approuvés, et ce, avant l'expiration du délai d'exercice du droit de priorité à l'achat prévu à l'article 35 du code d'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

CHAPITRE III □ : Convention du partenariat

ARTICLE SIX : Contenu de la convention :

La convention doit notamment comporter :

- Un exposé préliminaire indiquant le cadre juridique de la convention et son objet ;
- La situation, les limites et la superficie de l'immeuble, objet du partenariat et la nature de l'acte prouvant que le partenaire est propriétaire dudit immeuble ;
- La valeur vénale de l'immeuble ;
- Les délais de mise en possession de l'opérateur public de l'immeuble dont la propriété lui est transférée, en vertu de la convention du partenariat ;
- La nature de la contribution ;
- La base de calcul de la contribution du partenaire ;
- Les délais de paiement de la contribution du partenaire ;

- Les obligations de l'opérateur public et celles du partenaire mentionnées aux articles 14 et 15 du présent cahier des charges ;
- L'éventualité de recourir à l'arbitrage pour régler les litiges si les deux parties l'ont convenu.

ARTICLE SEPT: Détermination de la valeur référentielle de l'immeuble:

La valeur référentielle de l'immeuble objet du partenariat est fixée selon la moyenne des prix des immeubles situés à l'intérieur du périmètre d'intervention à la date de la conclusion de la convention du partenariat et acquis à l'amiable par l'opérateur public.

ARTICLE HUIT : L'arbitrage

Peut être insérée dans la convention de partenariat à laquelle ni l'Etat ni la collectivité locale en sont partie une clause compromissoire obligeant les deux parties régler les litiges qui pourraient surgir dans le cadre de l'interprétation ou l'exécution de la convention par l'intermédiaire d'un arbitre préalablement désigné ou d'un comité d'arbitrage désigné conformément à la législation en vigueur.

ARTICLE Neuf : Effet juridique de la convention

Dès la conclusion de la convention, la propriété de l'immeuble, objet du partenariat, est transférée à l'opérateur public bénéficiaire du périmètre en contre partie de l'attribution au partenaire d'une part divise, compte tenu des dispositions du plan d'aménagement du détail.

CHAPITRE IV □ : Contribution du partenaire

A LA REALISATION DU PROGRAMME

ARTICLE Dix : Types de contribution

Le partenaire est soumis à deux types de contribution :

- une contribution foncière représentant la quote-part du partenaire des aires réservées à la voirie, aux places publiques, aux zones vertes et aux équipements collectifs programmés au plan d'aménagement de détail et qui sont destinées à être cédées sans contre partie ou incorporées au domaine public ;
- Une contribution foncière représentant la quote-part du partenaire des coûts des études des travaux d'aménagement et d'équipement prévus par le plan d'aménagement de détail ainsi que les travaux nécessaires à la réalisation du programme, majorée le cas échéant, des coûts des travaux de lotissement de ses parts divisées.

La contribution financière est réglée en numéraire ou par l'équivalent de sa valeur de l'immeuble objet du partenariat, après son aménagement.

ARTICLE Onze : La base de calculée la contribution :

La contribution foncière du partenaire est évaluée au prorata de la superficie de l'immeuble, objet du partenariat, compte tenu du taux des superficies réservées à la voirie, aux places publiques, aux zones vertes et aux équipements collectifs, et ce, en se basant sur le contenu du

programme d'intervention foncière couvrant tout le périmètre.

La valeur de la contribution financière est estimée sur la base du coût des études et des travaux d'aménagement et d'équipement programmés par le plan d'aménagement de détail ainsi que l'ensemble des travaux nécessaires à la réalisation du programme. Ce coût est majoré d'un taux maximum de 25% au profit de l'opérateur public en contre partie des charges financières et des services rendus.

ARTICLE Douze : Délais de paiement de la contribution

La contribution financière est réglée par le partenaire au profit de

l'opérateur public, bénéficiaire du périmètre, par tranches à partir de la date de démarrage des travaux et selon leur avancement la valeur de ces tranches est fixée sur la base des estimations préliminaires du coût de ces travaux, et ce, dans l'attente de l'établissement du décompte définitif et de la détermination de la valeur finale de la contribution.

En cas de sa substitution par l'équivalent de sa valeur en nature, cette contribution est libérée, par le partenaire, sous forme d'une superficie aménagée après la réalisation des travaux.

ARTICLE Treize: Mode de distraction des parts revenant au partenaire

La part attribuée au partenaire consiste en des portions aménagées selon le programme d'intervention foncière ou selon les dispositions du cahier des charges du lotissement. Ces portions sont réparties en fonction de l'affectation des sols, telle que définie par le plan d'aménagement de détail ou, le cas échéant, par le plan de lotissement.

La part attribuée au partenaire est calculée sur la base de la proportion de la surface de l'immeuble objet du partenariat de l'ensemble des surfaces aménagées, du coût de leur aménagement et de la contribution du partenaire à ce coût, à condition de pondérer ladite part par un coefficient reflétant la valeur ajoutée découlant de l'emplacement et du taux d'utilisation foncière de chaque lot et de l'usage qui lui est affecté, et ce, conformément à la réglementation urbaine en vigueur.

CHAPITRE V □ : Obligations de l'opérateur public et du partenaire

ARTICLE Quatorze : Obligations de l'opérateur public

L'opérateur public s'engage, en sa qualité de partie chargée de la réalisation du programme, à ce qui suit :

- la réalisation des travaux prévus, selon les délais et les étapes fixés par l'arrêté d'approbation du plan d'aménagement de détail et du programme et, le cas échéant, par l'arrêté d'approbation du lotissement ;
- La tenue d'une comptabilité et ses justificatifs des opérations réalisées dans le cadre de la convention de partenariat pour permettre au partenaire, sur sa demande, d'en prendre connaissance, au siège de l'opérateur public, et ce, avant la distraction des parts attribuées au partenaire,
- La remise au partenaire des parts lui revenant en vertu de la convention de partenariat après achèvement des travaux programmés, et ce dans les délais convenus et à condition que

la contribution financière, fixée à l'achèvement des travaux, soit réglée en totalité ;

- l'établissement de tous les actes nécessaires au transfert et à l'inscription de la propriété des parts du partenaire au livre foncier.

ARTICLE Quinze : Obligations du partenaire :

Le partenaire s'engage à ce qui suit ;

- la mise en possession de l'opérateur public de l'immeuble, objet du partenariat, dans les délais fixés par la convention ;
- le paiement des contributions foncières ou la remise de leur équivalent en nature dans les délais impartis, et dans tous les cas, avant la réception des parts divises lui revenant ;
- la prise en charge des dépenses et des frais d'inscription des actes relatifs au transfert et à l'inscription de la propriété des parts lui revenant et établis à son profit par l'opérateur public.

Décret n°99-189 du 11 Janvier 1999 fixant les conditions et la valeur de la contribution des propriétaires des immeubles situés à l'intérieur d'un périmètre d'intervention foncière ou qui y sont contigus à la réalisation d'un programme d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine.

Le Président de la République,

Sur proposition du ministre de l'équipement et de l'habitat,

Vu le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulgué par la loi n° 94-122 du 28 novembre 1994 et notamment son article 39,

Vu l'avis des ministres de l'intérieur, des finances, des domaines de l'Etat et des affaires foncières, de l'industrie et du tourisme et de l'artisanat,

Vu l'avis du tribunal administratif,

Décète :

ARTICLE Premier : Contribuent obligatoirement, au coût de réalisation du programme d'aménagement et d'équipement, de réhabilitation ou de rénovation urbaine à l'intérieur d'un périmètre d'intervention foncière, les propriétaires des immeubles situés, en totalité ou en partie, à l'intérieur dudit périmètre, et n'ayant pas fait l'objet de partenariat pour la réalisation du programme dans le cadre de l'application des dispositions de l'article 36 du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et n'ayant pas fait partie, selon la nature du programme, d'une opération d'acquisition ou d'expropriation au profit de l'opérateur public.

Doivent contribuer obligatoirement, au coût de réalisation du programme, les propriétaires des immeubles contigus à un périmètre d'intervention foncière, bénéficiant de l'infrastructure et des équipements collectifs implantés dans le cadre dudit programme, et ce, après l'accord des organismes responsables des réseaux publics .

ARTICLE Deux : Ne sont pas assujettis à la contribution des propriétaires des terrains ou

parties de terrains non urbanisables ou affectés, selon les documents d'urbanismes, à une zone d'équipements publics ou de servitudes urbaines.

ARTICLE Trois : La contribution revient à l'opérateur public bénéficiant du périmètre d'intervention foncière.

ARTICLE Quatre : La valeur de la contribution des propriétaires des immeubles situés en totalité ou en partie à l'intérieur d'un périmètre d'intervention foncière ou qui y sont contigus, est estimée sur la base du contenu et du coût du programme couvrant tout le périmètre, et selon les proportions que représentent les immeubles de l'ensemble des superficies de terrains bénéficiant de l'infrastructure de base et des réseaux publics et ce, après pondération des dites proportions par le coefficient d'utilisation foncière appliqué à la zone conformément à la réglementation urbaine en vigueur .

ARTICLE Cinq : La contribution est calculée, pour les immeubles situés à l'intérieur du périmètre d'intervention foncière, sur la base du coût des études et des travaux d'aménagement et d'équipement nécessaires à la réalisation du programme majoré d'un taux maximum de 25% en contre partie des charges financières et des services rendus par l'opérateur public, et ce, en plus de la quote part à réserver de ces immeubles à la voirie, aux places publiques, aux zones vertes et aux équipements collectifs programmés par le plan d'aménagement de détail et destinés à être cédés à titre gratuit ou incorporés au domaine public .

La contribution est calculée, pour les immeubles contigus au périmètre, sur la base du coût de réalisation de la voirie et des réseaux publics dont bénéficient ces immeubles.

ARTICLE Six : La contribution à la charge des propriétaires des immeubles situés, en totalité ou en partie, à l'intérieur du périmètre d'intervention foncière est réglée au démarrage des travaux prévus au programme et sur la base des estimations préliminaires du coût de ces travaux prévus au programmes et sur la base des estimations préliminaires du coût de ces travaux, dans l'attente de l'établissement du décompte définitif entre les deux parties selon la base de calcul prévue à l'article 5 du présent décret . Elle peut toutefois être échelonnée, à la demande du propriétaire, sur la période de réalisation de ces travaux.

La contribution à la charge des propriétaires des immeubles contigus au périmètre d'intervention foncière, est réglée dès l'autorisation de leur lotissement ou de construction ou lors du raccordement des bâtiments y existants aux réseaux implantés dans le cadre du programme.

Les organismes responsables des réseaux publics ne sont pas autorisés à y raccorder aucun lotissement, en totalité ou en partie, ou construction quelconque, situé à l'intérieur du périmètre d'intervention ou y est contigu tant que son propriétaire ne leur a pas présenté ce qui justifie le paiement de la contribution à sa charge, au profit du bénéficiaire du périmètre.

ARTICLE Sept Les propriétaires des terrains destinés à être lotis et situés à l'intérieur du périmètre d'intervention foncière, doivent procéder aux études et engager les travaux de lotissement de leurs immeubles dans un délai, de deux ans à compter de la date d'achèvement

des travaux prévus au programme . A l'expiration de ce délai les immeubles restés sans lotissement, sont soumis aux dispositions de l'article 35 du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

ARTICLE Huit Les ministres de l'intérieur, des finances, des domaines de l'Etat et des affaires foncières, de l'équipement et de l'habitat, de l'industrie et du tourisme et de l'artisanat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Tunis, le 11 Janvier 1999