

**SEMINAIRE INTERNATIONAL**

**"STRATEGIES INNOVANTES POUR L'HABITAT DES PAUVRES  
BILAN ET PERSPECTIVES POUR LE 21<sup>EME</sup> SIECLE"**

**Casablanca : 12-14 Juin 2002**

**LES POLITIQUES D'ACCES DES POPULATIONS  
ECONOMIQUEMENT MODESTES AU SOL URBAIN**  
*Le cas de la Tunisie : 1956 - 2000*

---

**Morched CHABBI, Urbaniste  
(Tunisie)**

**Mai 2002**

# LES POLITIQUES D'ACCÈS DES POPULATIONS ÉCONOMIQUEMENT MODESTES AU SOL URBAIN

## *Le cas de la Tunisie : 1956 - 2000*

### INTRODUCTION

La question de l'accès au sol urbain des populations économiquement défavorisées a été discutée à l'échelle internationale dès la fin des années 60, et a été au centre des débats en 1975 lors de la conférence "Habitat" de Vancouver. Cette question est d'autant plus importante qu'elle renvoie au problème d'intégration à la ville des populations économiquement défavorisées, lié à l'ampleur de l'habitat informel dans les grandes villes du Sud.

En 1995, l'accès des pauvres au sol urbain a été l'un des thèmes centraux débattus par Habitat II à Istanbul.

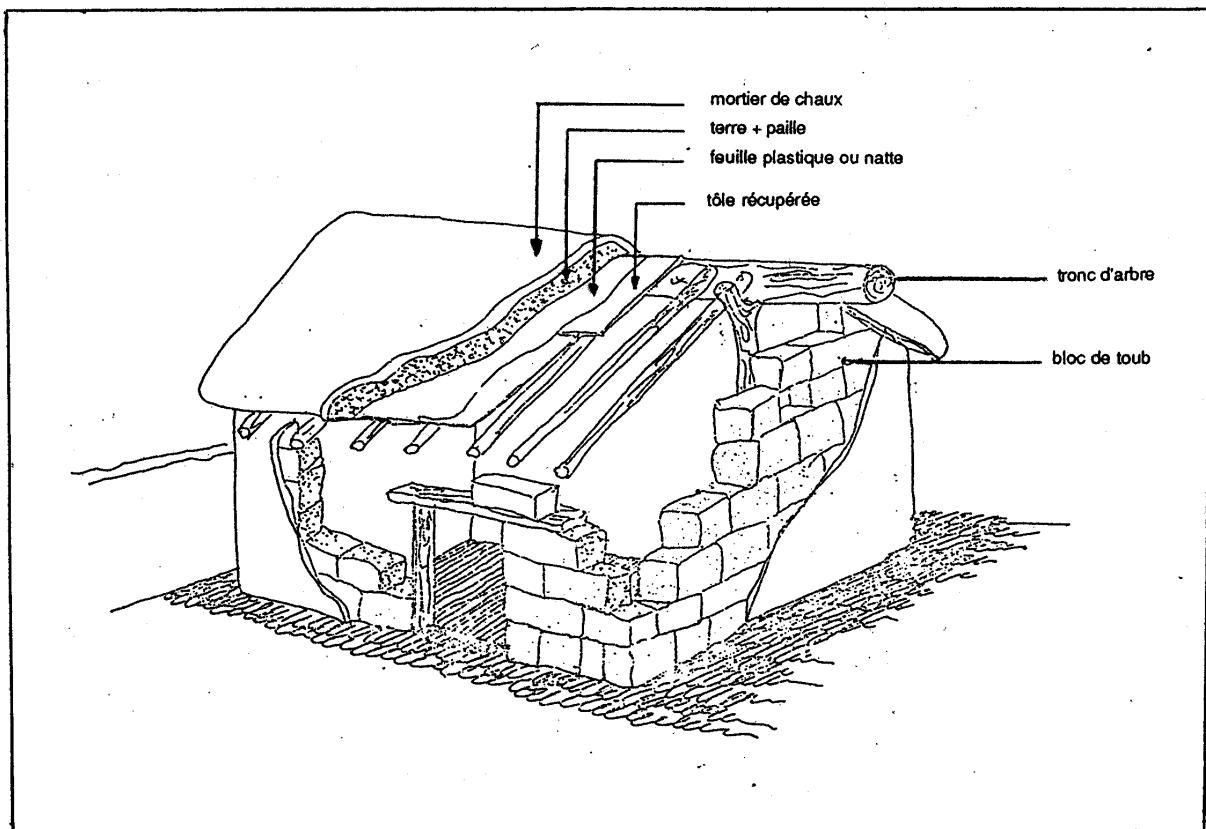
Le présent papier<sup>(1)</sup>, à partir du cas tunisien, focalisera l'analyse sur les politiques d'intervention en matière d'accès au sol urbain des populations économiquement défavorisées, et tentera de dégager les enseignements d'une telle expérience.

### 1-BREF APERÇU DES DIFFERENTES FORMES D'ACCÈS DES PAUVRES AU SOL URBAIN

C'est à partir de 1940 que les premières formes d'accès des populations économiquement défavorisées au sol urbain, se sont traduits par l'implantation, dans des zones insalubres du Grand Tunis (Sebkhat Séjoumi, Jebel Lahmar) des premiers noyaux de quartiers insalubres. Dénommés en Tunisie "gourbivilles" parce qu'ils correspondaient à la transposition en ville d'un type rudimentaire de constructions rurales. Constitué de parcelles de petite taille (100 m<sup>2</sup>), ce mode d'accès au sol urbain a correspondu au développement de formes précaires d'habitat, et était édifié par des migrants ruraux. Ce système d'accès au sol s'est développé durant une trentaine d'années entre 1940 et 1975, date à partir de laquelle de nouveaux mécanismes d'accès des populations économiquement défavorisées ont vu le jour en Tunisie. A partir de 1972, un processus de redistribution de migrations résidentielles, au sein du Grand Tunis, a entraîné le développement d'une nouvelle forme d'habitat spontané périurbain. Cette nouvelle forme d'accès au sol urbain diffère des gourbivilles par trois traits distinctifs :

- Les populations proviennent, en grande majorité, de la ville de Tunis ;
- Les ménages achètent le sol ;
- La construction, réalisée en dur, est de bonne facture.

(1) Ce papier est une version légèrement remaniée extraite d'une étude réalisée pour le P.G.U./Tunisie en 1998 et intitulé "L'accès des populations à faibles revenus au sol urbain".



### Principe de construction d'un gourbi rural

Source : "Saïda Manoubia : une zone d'habitat spontané de Tunis - Etudes urbaines" de D. Pawlowski

Proche des caractéristiques de l'habitat clandestin au Maroc, le développement de cette forme d'accès au sol urbain, à partir du milieu des années 70, a été rendu possible par la constitution d'un marché foncier parallèle, qui a offert, à partir d'un nouvel acteur, le lotisseur clandestin, un produit adapté à la solvabilité des populations économiquement défavorisées.

Cette évolution a été favorisée par l'offre en logements, orientée principalement vers les populations solvables.

Au cours des vingt dernières années, ces quartiers d'habitat spontané ont fait l'objet, depuis 1978, d'actions de régularisation et de réhabilitation.

## 2- LES POLITIQUES D'ACCÈS AU SOL URBAIN : 1960-2000

Après avoir évoqué brièvement les mécanismes et les différentes formes d'accès au sol urbain, pratiquées par les populations, nous analyserons dans la présente partie, les différents projets, les programmes et les politiques d'accès des pauvres au sol urbain, menées en Tunisie au cours des quarante dernières années.

### 2.1- *Les projets et programmes d'accès des pauvres au sol urbain*

Au cours des quarante dernières années, de nombreuses tentatives ont été réalisées pour offrir des solutions alternatives en matière d'accès des pauvres au sol urbain. Ainsi, dès 1950 fut menée l'expérience pilote de Kabaria, quartier à Tunis, qui visait à assurer le relogement des populations des gourbivilles.

Cette expérience, qui se limita à la construction d'une vingtaine de logements, consistait à mettre à la disposition de ménages habitant dans les gourbivilles, des petites parcelles de 100 m<sup>2</sup> ainsi que des aides en matériaux de construction. Le logement était édifié en auto-construction, avec l'aide de maçons<sup>(1)</sup>.

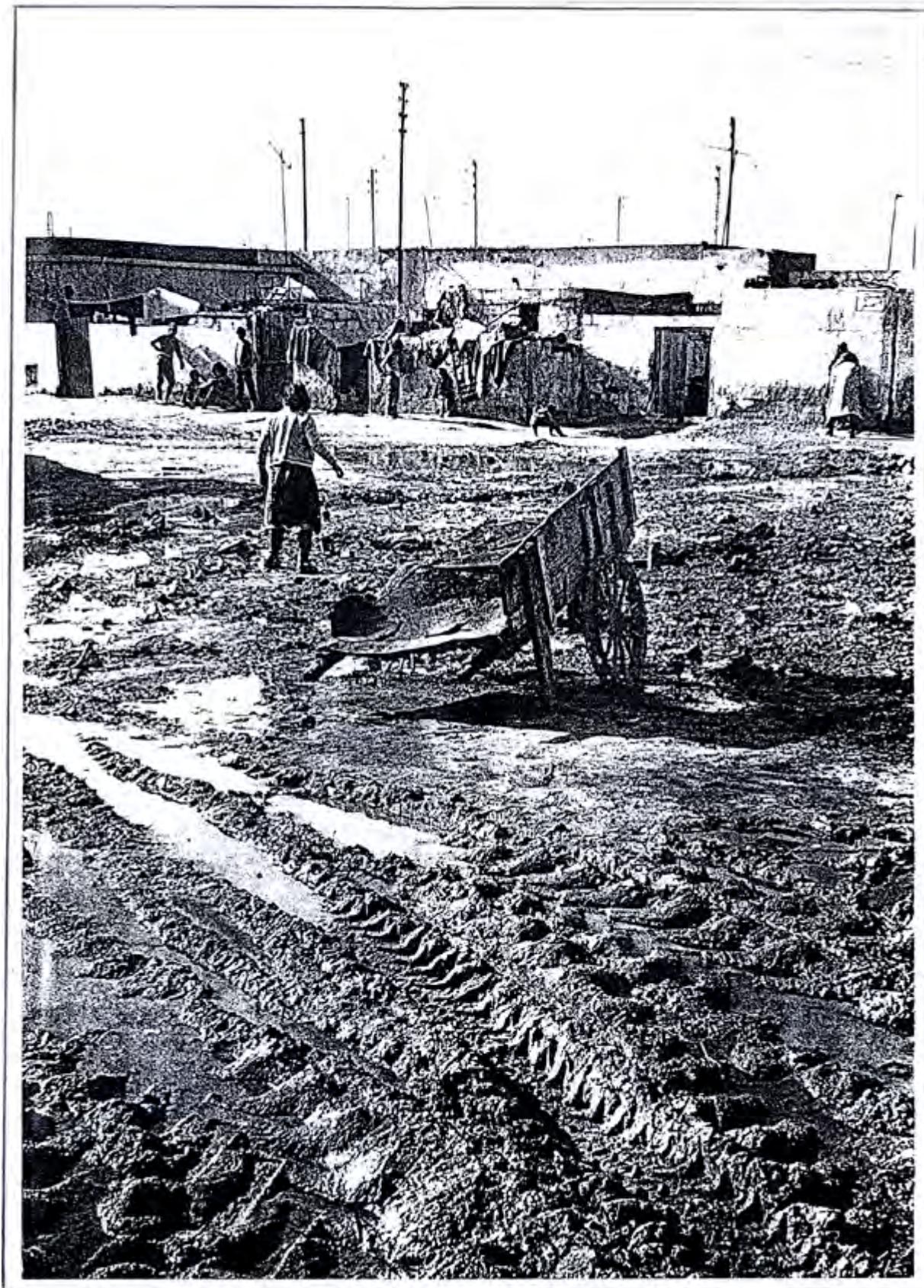
Cette expérience s'inspirait de l'opération réalisée vers la fin des années 40 à Casablanca et connue sous le nom de "Trames Ecochard", du nom de l'architecte français qui a défini des lots de 8 x 8 mètres, expérience qui se traduisit, à l'inverse de celle de Tunis, par d'importantes opérations.

En effet, l'opération menée à Kabaria à Tunis, au début des années 50, a pris un caractère expérimental, puisque seule une vingtaine de logements fut réalisée.

Au lendemain de l'indépendance, l'accès des pauvres au sol urbain a été assuré, ponctuellement, à travers quelques opérations dites de "melja" (refuge en arabe). Inspirées de l'expérience de Kabaria, ces opérations melja s'en distinguent parce qu'il s'agit de logements clé-en-main, accueillant quelques ménages issus parfois de gourbivilles. Le recasement partiel, ainsi réalisé, apparaît par certains aspects les opérations "melja" à l'expérience de Kabaria.

(1) Marchat

Mellassine (1976)



Source : "Etude de faisabilité habitat - Rapport de synthèse" - District de Tunis

Cette expérience de “melja”, menée principalement à Tunis et dans quelques villes tunisiennes, n'a pas été généralisée et a été quasiment abandonnée au milieu des années 60, lorsque l'Etat, du fait de la crise des finances publiques, décida de donner un coup d'arrêt aux programmes de logements sociaux.

En opérant un désengagement financier en matière de politique d'habitat, l'Etat a mis en place, par l'intermédiaire de la Société Nationale Immobilière de Tunisie (S.N.I.T.), un nouveau dispositif d'accès au sol urbain.

En effet, l'institution des sociétés coopératives ouvrières de logements (S.C.O.L.) visait à mettre à la disposition des ménages le sol, afin de permettre à l'Etat et aux opérateurs publics d'engager les opérations de construction.

Ces coopératives ouvrières de logements étaient destinées aux ouvriers permanents, dont les revenus étaient, au début des années 60, compris entre 250 et 600 dinars par an, et leur permettaient de bénéficier d'un logement dont le coût unitaire était, à l'époque, de 1.000 dinars<sup>(1)</sup>. L'amortissement était réalisé sur une période de 30 ans, pour un taux d'intérêt de 2%.

Cette expérience, qui intéressait les “cités nouvelles” selon la dénomination de l'époque, a permis à certains ménages de mobiliser le sol et de le mettre à la disposition de l'opérateur public unique de l'époque, la S.N.I.T. C'est ainsi que furent édifiées les cités Ettahrir et d'autres cités à Tunis. Toutefois, loin de répondre aux besoins des populations à faibles revenus, les S.C.O.L. ont été une forme adaptée aux populations à moyenne solvabilité, ce qui explique, du reste, pourquoi les cités nouvelles ont accueilli une minorité de ménages à faibles revenus.

Ainsi, l'expérience des S.C.O.L. est restée limitée et n'a été ni étendue, ni généralisée. Elle fut, du reste, abandonnée à partir de 1970, au moment où la coopérative comme mode d'organisation fut abandonné. C'est au cours des années 70 et 80 que furent engagés des nouveaux programmes d'accès au sol, sous la forme de parcelles assainies.

## 2.2- *L'accès des pauvres au sol comme préoccupation exogène, le cas du projet de factibilité des parcelles assainies*

Le début des années 70 marque l'intérêt des pouvoirs publics pour l'équipement de la capitale. Engagés dans une politique d'inspiration libérale, l'appel aux capitaux étrangers n'avait de sens que si le Grand Tunis faisait l'objet d'un effort d'équipement important, compte tenu de la décrépitude dans laquelle fut tenue la capitale durant les années 60.

Cet effort d'équipement nécessitait d'importants investissements et financements, qui furent sollicités auprès de la Banque Mondiale. Cette institution financière internationale inaugurait, au début des années 70, une nouvelle orientation sous la férule de son Président Mac Namara, visant à réduire la pauvreté en milieu urbain.

(1) Environ 500 dollars de l'époque.

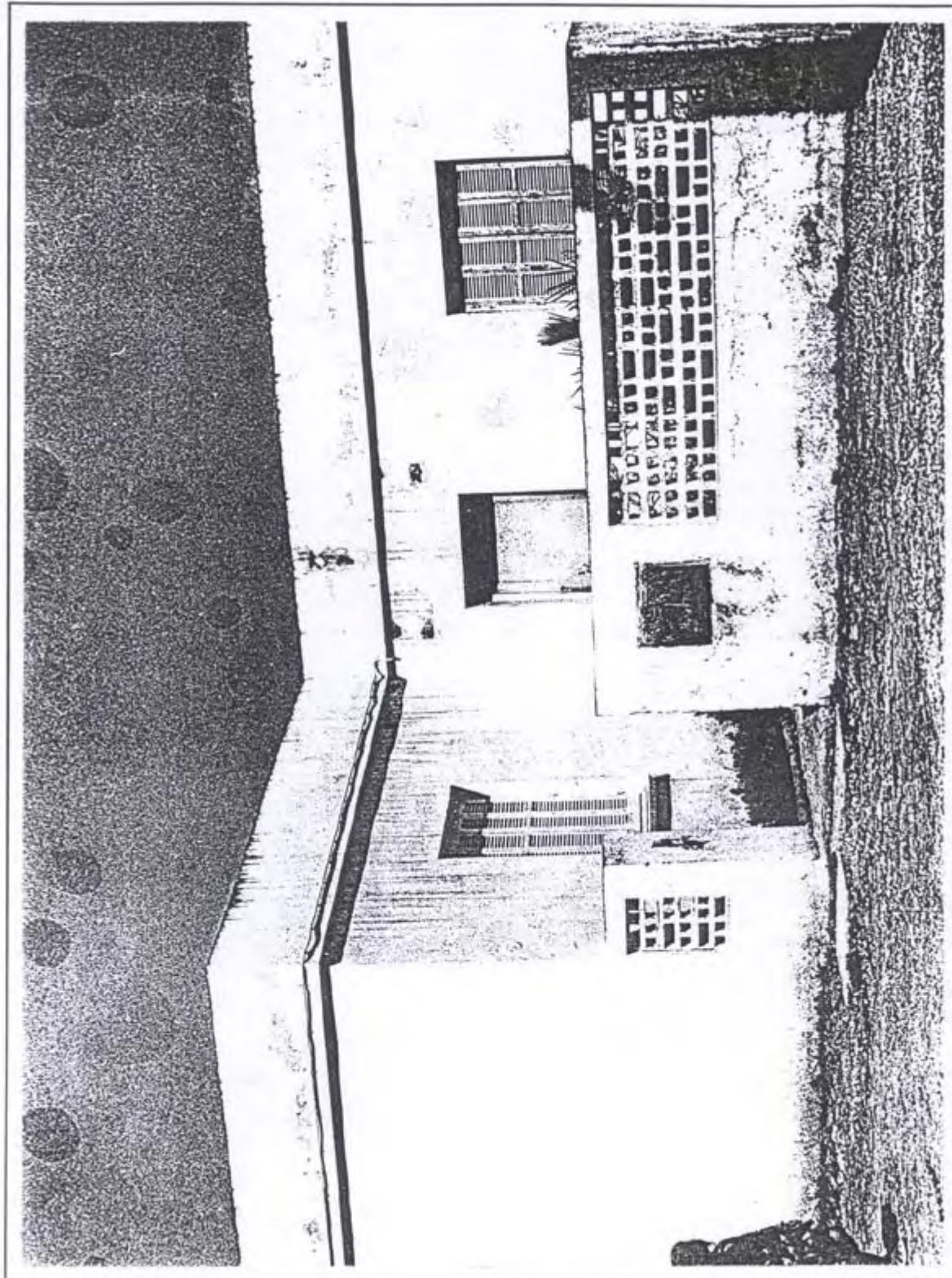


Photo : District de Tunis

Ettahrir : Logement populaire

C'est dans ce nouveau contexte que fut engagé en 1972 le projet de parcelles assainies à Dakar au Sénégal en 1972, dont l'objectif était d'offrir une solution alternative en matière d'accès des pauvres au sol urbain.

Au-delà des péripéties de ce projet<sup>(1)</sup>, dont la réalisation dura plus d'une dizaine d'années, la Banque Mondiale était à cette époque convaincue que les parcelles assainies constituaient une solution d'avenir. C'est pourquoi, elle accepta de financer la création du District de Tunis (Agence de Planification Urbaine du Grand Tunis), et lança un appel d'offres destiné à sélectionner un bureau d'études international, pour étudier les aspects urbanistiques, financiers et institutionnels d'un programme important de parcelles assainies.

Cette étude, supervisée par le District de Tunis (agence de planification urbaine du Grand Tunis, aujourd'hui disparue), fut effectivement lancée en 1975 et élaborée durant une année par un groupement de bureaux d'études français et anglais<sup>(2)</sup>.

Dès les premières analyses, le groupement d'études mit en exergue l'insuffisance des réponses officielles en matière d'habitat en direction des pauvres. En effet, d'importantes enquêtes socio-économiques, menées dans les quartiers d'habitat spontané, permirent de définir les choix d'aménagement, assurant l'intégration des populations à faibles revenus.

- Le programme d'aménagement prévoyait la réalisation de 3.000 logements, répartis sur 4 sites à Tunis (Kram-Ouest, Champ de Tir, Henchir Yehoudia et M'thalith) ;
- Le coût global du programme, au prix de 1976 et actualisé, était de 6,306 millions de dinars (environ 6 M dollars) ;
- Trois types de lots furent définis :
  - Lots de 60 m<sup>2</sup> ;
  - Lots de 90 m<sup>2</sup> ;
  - Lots de 120 m<sup>2</sup>.
- Le montage institutionnel du projet reposait sur de nombreux intervenants et opérateurs.

A travers ces données, on constate que cette étude du projet de parcelles assainies constitue la première tentative globale s'appuyant sur une étude rigoureuse, pour définir une solution alternative à l'accès des pauvres au sol urbain.

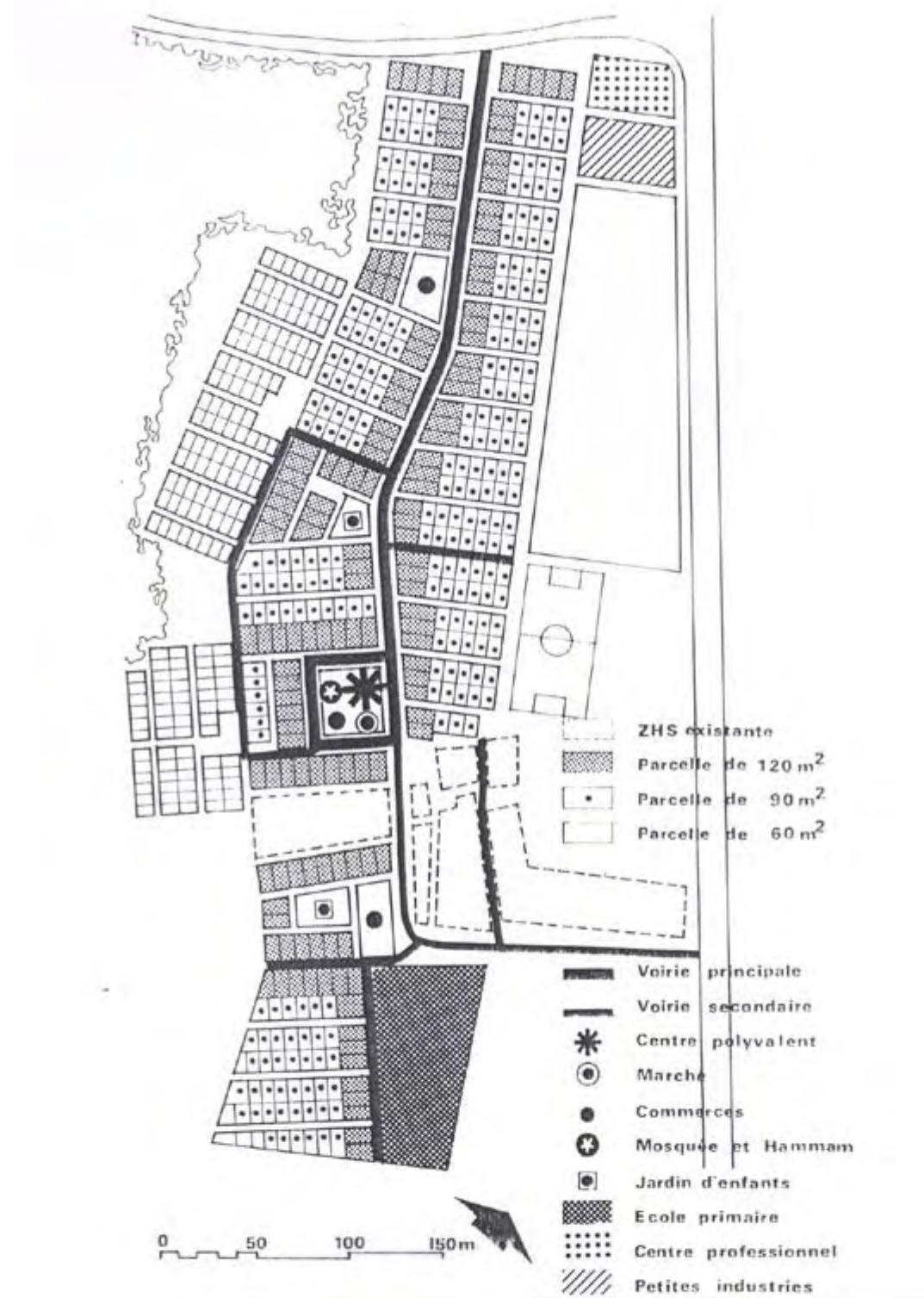
En dépit de la rigueur et de la clarté de l'approche globale et opérationnelle, ce projet fut rejeté par le conseil supérieur du District au courant de l'année 1976<sup>(3)</sup>.

Le principal argument avancé à l'époque était que ce projet, parce que fondé sur une conception évolutive, risquait d'entraîner « la gourbification » de Tunis.

(1) Cf Michael COHEN "Projet parcelles assainies au Sénégal, l'expérience d'exécution".

(2) Shankland Cox Partnership - SCET International en collaboration avec Huszar Brammah an Associates.

(3) Le conseil supérieur du District de Tunis était présidé par le Premier Ministre.



## Quartier M'thalith : structure

Source : "Etude de faisabilité habitat : Rapport de synthèse" - District de Tunis

L'expérience du projet de "factibilité habitat" correspondait à une vision exogène, qui même si elle fut adoptée par les planificateurs tunisiens du District, n'en constituait pas moins une innovation pour le personnel administratif et politique de l'époque.

En effet, au milieu des années 70 était toujours en vigueur l'opinion que les gourbivilles, et généralement l'habitat illégal, ne pouvaient être traités que par la démolition. De ce fait, le relogement des habitants des gourbivilles, tel qu'illustré par l'étude des parcelles assainies, apparaissait comme une remise en cause d'une conception (la démolition), autour de laquelle s'était construit le consensus de l'administration, tant au sein de son personnel technique que de son personnel politique.

Toutefois, ce refus et cette conception seront remises en question par les événements de janvier 1978, qui ont illustré les conséquences d'une politique cantonnant, durant de nombreuses années, des populations pauvres dans des quartiers sous-équipés et insalubres.

### **2.3- *Le tournant dans la politique d'accès des pauvres au sol urbain : La réhabilitation des quartiers spontanés comme l'une des composantes-clé des politiques urbaines en Tunisie (1980)***

La gravité des émeutes de janvier 1978 montra la nécessité d'abandonner l'ancienne politique urbaine, basée sur la démolition des gourbivilles et le refus de prendre en compte les besoins des populations urbaines pauvres.

A la fin de 1978, un accord de crédit fut établi avec la Banque Mondiale, à l'effet d'engager le deuxième projet urbain, qui comportait un programme de réhabilitation des trois plus importants gourbivilles à Tunis et de quelques quartiers sous-intégrés à Sfax, deuxième ville de Tunisie.

On rappellera que des projets urbains similaires ont été engagés au Maroc à quelques mois d'intervalle par rapport à la Tunisie, ce qui traduit également le caractère international de ce type de projets, promus par la Banque Mondiale. Ces projets urbains comprennent plusieurs composantes et visent :

- La régularisation foncière ;
- La création d'infrastructures ;
- La réalisation des équipements socio-collectifs ;
- L'amélioration des logements.

S'agissant de gourbivilles, donc de quartiers de squatters, il était important que la régularisation foncière soit la pierre d'achoppement de ce type de projet.

Cette politique fut consacrée en 1981 par la création de l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (A.R.R.U.), qui est responsable depuis cette date de la réhabilitation des quartiers irréguliers.



Douar Hicher : Gourbiville d'El Ghiran (1976)

Djebel Lahmar (1976)



Source : "Etude de faisabilité habitat : Rapport de synthèse." - District de Tunis

Dans les différents projets, trois formes d'accès au sol urbain ont été développées :

- La légalisation sur place des ménages occupant une parcelle viable ;
- La vente à des prix symboliques de parcelles pour les ménages, dont les logements sont démolis du fait de la réalisation des infrastructures ;
- La vente de parcelles pour les ménages déplacés pour cause de desserrement des densités.

Devenus propriétaires de leurs terrains, les ménages ont bénéficié de crédits, leur permettant soit d'engager l'amélioration de leurs logements lorsqu'ils existent, soit d'auto-promouvoir un nouveau logement.

Cette expérience d'accès des pauvres au sol urbain, a été un véritable catalyseur, qui a libéré les habitants de la crainte dans laquelle ils vivaient, lorsqu'ils ne disposaient pas de la propriété du sol.

Consécutivement à cette régularisation foncière, une véritable dynamique d'amélioration du bâti s'est déclenchée dans les quartiers réhabilités et s'est poursuivie jusqu'au milieu des années 90.

Cet impact de la régularisation foncière a été mis en évidence dans une étude d'évaluation de réhabilitation du quartier du Kram-Ouest à Tunis, réalisée dans le cadre du troisième projet urbain<sup>(1)</sup> : "La mise à disposition des ménages d'un lots de terrain viabilisé et d'un crédit pour l'auto-construction ont permis aux ménages, qui habitaient les gourbis, de changer de logement et de disposer de meilleures conditions d'habitat.

Au-delà du logement, la réhabilitation a permis :

- La mobilisation des ressources familiales pour la construction ;
- L'amélioration du statut social des ménages, du fait de leur accession à la propriété ;
- La valorisation du rôle de la femme au sein de la famille ;
- La transformation des rapports de voisinage.

Au niveau du quartier, on relèvera les effets suivants :

- Intégration du quartier à l'ensemble de la zone du Kram-Ouest ;
- Meilleure accessibilité favorisant une meilleure mobilité du ménage au sein du quartier ;
- Meilleures conditions de salubrité.

Outre les impacts sociaux décrits, des impacts économiques, générés par le projet, sont illustrés, notamment par le développement des activités économiques au sein du quartier. Toutefois, il s'en est suivi un sur-endettement des ménages, résultant de l'investissement réalisé dans la construction du logement".

Le bilan, établi dans cette étude d'évaluation, montre que les projets de réhabilitation, engagés entre 1978 et 1984, ont constitué un véritable tournant dans l'accès des pauvres au sol urbain.

(1) Cf A.R.R.U. - URBACONSULT "Evaluation rétrospective du troisième projet de développement urbain - Le quartier du Kram-Ouest" - Novembre 1996.



DOUAR HICHER (1979)



Source : District de Tunis

**S'agissant de populations démunies, leur intégration par l'accès au sol, dans un premier temps, et par l'auto-promotion du logement, dans un deuxième temps, ont été les éléments catalyseurs du changement social, opéré dans les gourbivilles.**

Il convient, toutefois, de rappeler que cet accès des pauvres au sol urbain n'a concerné que les habitants des quartiers-cibles du projet. Néanmoins, et en dépit des acquis obtenus en matière de montage de projets par l'A.R.R.U., la nature des quartiers réhabilités dans le cadre du troisième projet urbain, va entraîner l'abandon de la composante régularisation foncière.

En effet, comme on l'a montré précédemment, le deuxième projet urbain, engagé entre 1979 et 1985, concernait des quartiers de gourbivilles où la squattérisation était le mode dominant d'implantation des ménages. C'est pourquoi, la régularisation du statut foncier des ménages constituera l'une des composantes stratégiques du projet. Or, lorsque le troisième projet urbain fut engagé en 1985, il concernait, outre le quartier du Kram-Ouest, ancien gourbiville, le quartier d'Ettadhamen et d'autres quartiers dans des villes secondaires à l'intérieur du pays. Or, ces quartiers correspondent aux nouvelles formes d'habitat spontané caractérisées par l'achat du sol. En effet, l'habitat spontané qui s'est développé dans les villes tunisiennes à partir de 1970, se distingue des gourbivilles par l'origine urbaine des ménages, par la construction en dur des logements, ainsi que par l'achat des terrains par les populations, auprès de lotisseur clandestin.

Les caractéristiques, spécifiques de cette nouvelle forme d'habitat spontané, vont entraîner la quasi-disparition de la régularisation foncière dans des quartiers comme Ettadhamen.

Cette évolution dans les projets de réhabilitation est liée à la nature des quartiers d'habitat spontané. Pour certains quartiers, l'accès au sol ne constituant plus un problème, les projets de réhabilitation comportent, désormais, des actions en matière d'infrastructures et d'équipements socio-collectifs. Même les actions en matière d'amélioration des logements sont graduellement abandonnées, à la fin des années 80.

En dépit de l'abandon de la régularisation foncière, pour la majorité des quartiers réhabilités au cours du troisième projet urbain, un quatrième projet urbain concerne 25 quartiers en Tunisie et sera engagé à partir de 1986<sup>(1)</sup>.

Le quatrième projet urbain, dont le coût était de près de 24 millions de dollars, comportait :

- La réhabilitation des réseaux d'assainissement et de voirie ;
- La construction d'équipements socio-collectifs ;
- La fourniture de 3.350 crédits, destinés à l'amélioration des logements.

Outre la réhabilitation, confiée à l'A.R.R.U., vingt lotissements ont été prévus, pour un total de 8.500 parcelles, dont l'aménagement a été confié à l'Agence Foncière d'Habitation.

(1) Fethi MANSOURI "Les projets de développement urbain, financement et recouvrement - Le cas tunisien" - Séminaire international de Meknes - A.N.H.I. - 24, 25 et 26 mars 1994.

Avec le 4<sup>ème</sup> projet urbain, on constate une sorte de pérennisation de l'aménagement de parcelles, permettant aux ménages à faibles revenus d'accéder au sol urbain.

Au cours de la même période (1985-1990), a été lancé un programme important de résorption des logements rudimentaires. Près de 94.000 gourbis ont été identifiés à l'échelle nationale, dont environ 10% en milieu urbain<sup>(1)</sup>. L'ensemble du programme a été réalisé.

A partir de 1990, les pouvoirs publics ont manifesté un intérêt pour l'amélioration des conditions de vie des populations des quartiers d'habitat spontané. C'est ainsi que fut arrêté le programme national de réhabilitation des quartiers populaires (P.N.R.Q.P.), dont la réalisation intéressera 223 quartiers, qui furent réhabilités au cours du VIII<sup>ème</sup> Plan de Développement Economique et Social (1992 - 1996).

Toutefois, bien que financé par le budget de l'Etat et bien qu'élargi à l'échelle de l'ensemble du pays, le P.N.R.Q.P. ne comporte que la réalisation de la voirie et de l'assainissement et a abandonné la composante foncière ainsi que l'amélioration des logements, qui représentaient des composantes importantes dans les deuxième, troisième et quatrième projets urbains.

Cette contraction des composantes de la réhabilitation s'explique par le nombre important des quartiers bénéficiaires (223 quartiers, 95.000 logements localisés dans 134 communes<sup>(2)</sup>).

Ainsi, l'accès au sol urbain ne constitue plus une composante stratégique dans le P.N.R.Q.P., dans la mesure où l'objectif de ce projet est d'améliorer l'équipement des quartiers existants.

L'ampleur du développement de l'habitat spontané au cours des années 70 et 80 et l'absence de solutions alternatives, ont conduit les pouvoirs publics ainsi que les bailleurs de fonds, tels que la Banque Mondiale et l'U.S.A.I.D., à inciter l'agence foncière d'habitation (A.F.H.) à réaliser des parcelles assainies et à mettre en vente de grandes parcelles au profit de la promotion immobilière publique et privée, et destinées à la production du logement social.

#### **2.4- L'expérience de l'A.F.H. à partir de 1987**

Jusqu'au milieu des années 80, l'Agence Foncière d'Habitation a aménagé et loti d'importantes superficies de terrains, mais qui étaient principalement destinées aux classes moyennes.

Depuis 1985 et face à l'ampleur de l'habitat spontané, l'A.F.H. a pris en compte la nécessité d'orienter sa production vers les ménages à faibles revenus. Cette nouvelle orientation, exigée par l'évolution de la situation, était également appuyée par les bailleurs de fonds qui ont engagé le cinquième projet urbain, avec l'appui de la Banque Mondiale, visant à renforcer les capacités institutionnelles des opérateurs en matière d'habitat.

(1) Fethi MANSOURI "Les projets de développement urbain, financement et recouvrement - Le cas tunisien" - Séminaire international de Meknes - A.N.H.I. - 24, 25 et 26 mars 1994.

(2) La Tunisie compte 260 communes.

L'U.S.A.I.D. a, pour sa part, engagé un programme d'appui aux réformes, visant à inciter l'A.F.H. à destiner une partie de sa production, sous forme de grandes parcelles viabilisées au profit de la promotion publique et privée. Ce projet d'appui aux réformes, connu sous le sigle "H.G.004 C"<sup>(1)</sup>, visait à appuyer les réformes du cinquième projet urbain et notamment<sup>(2)</sup> :

- Parachever la transformation de la caisse nationale d'épargne logement (C.N.E.L.) en Banque de l'Habitat ;
- Inciter l'A.F.H. à viabiliser de grandes parcelles à rétrocéder aux promoteurs publics et privés pour la production du logement social.

Deux types d'intervention ont été engagés par l'A.F.H., à partir de 1987, au profit de l'habitat social :

- Les programmes de parcelles assainies ;
- L'aménagement extra-muros de grandes parcelles.

*a) Les programmes de parcelles assainies*

Il s'agit de lotissements viabilisés, comportant des parcelles d'une superficie de 100 m<sup>2</sup>. De 1989 à 1995, 10.200 parcelles viabilisées ont été vendues par l'A.F.H. aux ménages<sup>(3)</sup>. Près de 40% de ces parcelles assainies ont été réalisés dans le Grand Tunis, les autres parcelles sont réparties dans d'autres villes tunisiennes.

Dans certaines villes du Centre, ces programmes de parcelles assainies n'ont pas pu être commercialisées, parce que le prix de la parcelle, qui atteignait 1.500 à 2.000 dinars<sup>(4)</sup>, était élevé pour les populations à faibles revenus.

Ainsi, l'exemple de la cité Ezzouhour à Kasserine illustre parfaitement l'inadéquation entre le produit offert par l'A.F.H. et les ressources des habitants.

Dans ce quartier, en grande partie spontané et totalisant 20.000 habitants, 25% de la population de la ville de Kasserine, l'opération de parcelles assainies, dénommée "Sâadeddine", fut mise en vente sous forme de lots, dont la superficie variait de 80 à 120 m<sup>2</sup>. Les prix étaient de l'ordre de 14 dinars par m<sup>2</sup>, soit des prix totaux variant de 1.200 à 1.700 dinars.

Cette opération connut une mévente pendant plusieurs années, parce que dans le même quartier, les lotisseurs clandestins vendaient des parcelles non viabilisées à 5 dinars le m<sup>2</sup>, soit un prix de 500 dinars pour une parcelle de 100 m<sup>2</sup>.

Ainsi, les parcelles assainies, qui ont été, par ailleurs, commercialisées à Tunis, se sont avérées, dans les autres villes tunisiennes, hors de portée des ressources financières des ménages à faibles revenus.

(1) Accord de programme de l'habitat, conclu le 17 septembre 1988.

(2) Cf U.S.A.I.D. - R.H.U.D.O. "Urbanisme et aménagement", Rachid TALEB, Novembre 1992.

(3) Cf M. GDOURA "Eléments pour une stratégie foncière" - Annales de l'équipement, 1996

(4) Équivalent à 1.500 - 2.000 dollars U.S.

Même si cette nouvelle orientation de l'A.F.H. a été, en grande partie, positive car ayant permis la diversification de son offre au profit des populations économiquement modestes, elle a rencontré des obstacles dans les villes intérieures tunisiennes.

Ainsi, même si l'objectif des parcelles assainies était de promouvoir l'habitat social, la formule mise en œuvre par l'A.F.H. s'est avérée inadaptée par rapport aux ressources des ménages à faibles revenus.

#### *b) L'aménagement extra-muros de grandes parcelles*

L'A.F.H. est intervenue jusqu'en 1987, comme un lotisseur public, mettant à la disposition des ménages des lots à construire. Depuis 1988 et sur incitation des bailleurs de fonds, l'A.F.H. s'est orientée vers la viabilisation extra-muros de grandes parcelles, destinées à être rétrocédées aux promoteurs publics et privés, afin d'y réaliser des opérations d'habitat social.

De 1987 à 1992, l'A.F.H. a commercialisé une superficie totale de 145,6 hectares, soit environ 30% de ses ventes globales<sup>(1)</sup>, correspondant à 40 grandes parcelles viabilisées.

Réalisées dans la capitale et dans une dizaine de villes tunisiennes, ces parcelles ont été, principalement, vendues à des promoteurs immobiliers privés.

L'évaluation de ce projet permet de relever que le logement social, commercialisé par les promoteurs privés, se situe autour d'un prix de 15.000 dinars et suppose des loyers-amortissements de 60 à 80 dinars par mois sur une période de 20 ans.

Il apparaît, ainsi, que la vente par l'A.F.H. de grandes parcelles au profit de promoteurs privés n'a eu que peu d'impact sur l'accès des pauvres au sol urbain. En effet, les populations-cibles des promoteurs représentent les strates inférieures des classes moyennes et ce type d'opération n'a pas entraîné de changement notable en faveur de l'accès au sol urbain des populations économiquement modestes.

### **3- L'ACCÈS DES PAUVRES AU SOL URBAIN EN TUNISIE, ELEMENTS D'EVALUATION ET RECOMMANDATIONS**

#### *Evaluation*

##### **L'habitat spontané principal moyen de levée de l'obstacle foncier au profit des populations à faibles revenus**

L'accès des pauvres au sol urbain a été principalement assuré par l'habitat spontané, tant dans sa forme ancienne (gourbiville) que dans sa forme récente (habitat périurbain). On estime, en effet, que près de 38% des surfaces destinés à l'habitat sont offertes par l'habitat informel<sup>(2)</sup>. L'offre légale en terrain représente 62% de l'ensemble de l'offre (1.100 hectares sur 1.800 hectares).

(1) Rapport d'évaluation du programme d'appui aux réformes H.G. 004 C - Rapport déjà cité.

(2) Cf. M. Gdoura "Eléments pour une stratégie foncière" - article cité

M. Gdoura estime que l'offre de terrain à bâtir pour le secteur de l'habitat ne couvrirait que 50% de la demande. Cette inadéquation entre offre et demande explique la permanence des pratiques foncières spéculatives, et le renchérissement continu des prix fonciers. C'est pourquoi, une frange importante estimée à 30% des ménages s'adresse au marché foncier informel, d'où la prédominance de l'habitat spontané comme modalité principale de levée de l'obstacle foncier au profit des populations à faibles revenus.

#### **Prédominance des actions curatives dans les politiques de réhabilitation**

Les politiques d'accès des pauvres au sol urbain ont été rendus possibles grâce à la politique de réhabilitation des quartiers d'habitat spontané, initiée par les pouvoirs publics à partir de 1978.

Les programmes de réhabilitation ont été, principalement, des actions curatives, à l'occasion desquelles a été engagée la régularisation foncière des squatters.

Cette régularisation foncière a créé un sentiment de sécurité des habitants de ces quartiers, la légalisation de leur propriété foncière ayant permis leur intégration urbaine.

Ainsi, l'accès au sol urbain des populations à faibles revenus a été, en réalité, l'une des leviers pour l'intégration des populations pauvres.

Avec le développement d'une nouvelle forme d'habitat spontané, caractérisée par l'acquisition du sol par les ménages, la composante foncière a disparu des projets urbains de réhabilitation. De plus, l'action curative, financée par le budget tunisien à partir de 1992 dans le cadre du P.N.R.Q.P., a réduit la réhabilitation à l'implantation d'infrastructures et d'équipements socio-collectifs.

Les parcelles assainies, qui accompagnaient les projets de réhabilitation jusqu'en 1990, n'ont plus été aménagées à partir de 1992 ce qui montre bien l'absence de programmes finalisés d'accès des pauvres au sol urbain.

#### **Absence de programmes finalisés d'accès des pauvres au sol urbain**

Les rares expériences de programmes finalisés d'accès des pauvres au sol urbain sont, soit restées au stade de l'étude, telle que l'étude de "Factibilité Habitat" réalisée en 1975-1976 ou ont donné lieu à des réalisations modestes.

Cette absence de programmes finalisés d'accès des pauvres au sol urbain traduit la prégnance d'une conception basée sur le "prêt à loger".

L'accès au sol n'étant pas considéré comme un produit ayant une finalité d'intégration, la question de l'accès des pauvres au sol urbain apparaît inconciliable, avec les conceptions et les pratiques en vigueur. En effet, les logiques spéculatives, qui sous-tendent les pratiques de gestion foncière interdisent d'asseoir une politique d'accès des pauvres au sol urbain, car elle impose aux pouvoirs publics la nécessité d'affronter la question de la spéculation foncière.

C'est pourquoi, jusqu'au début des années 80, l'accès des pauvres au sol urbain n'était conçu que sous forme de fourniture de logements clés-en-main, dont les appellations "logement social", "populaire" ou "économique" témoignent de la difficulté à dissocier le sol urbain et d'une offre de logements clés-en-main. Cette prégnance des conceptions basées sur le "prêt à loger" explique pourquoi l'accès des pauvres au sol urbain, n'a pas donné lieu à une politique, basée sur des instruments adaptés.

**Renchérissement et raréfaction des sols urbains, rendront la levée de l'obstacle foncier au profit des pauvres de plus en plus difficile**

Les villes tunisiennes ont connu, au cours des 30 dernières années, une dynamique urbaine intense qui a entraîné dans certains cas, à la fois, leur étalement spatial et leur sous-densification.

La recherche d'opportunités foncières, de plus en plus éloignées du tissu urbain, a été à l'origine de l'éclatement des anciennes structures et fonctions des villes. Le foncier, devenu un bien rare et cher, rend l'action des pouvoirs publics de plus en plus difficile, dans la mesure où de nombreux terrains appartenant à l'Etat ont été occupés par l'habitat spontané. Ne disposant plus ou peu de disponibilités foncières à la périphérie des grandes villes, les pouvoirs publics sont confrontés aux contraintes du marché foncier, détenu en grande partie par la propriété privée.

Le renchérissement des prix fonciers rend difficile l'action des pouvoirs publics et cette nouvelle contrainte risque de constituer, à l'avenir, un frein à l'accès des pauvres au sol urbain.

### ***Recommandations***

En dépit de l'intervention massive de l'Etat en faveur de l'équipement des quartiers populaires, le caractère curatif de ce type de politique n'agit pas sur les causes du développement de l'habitat spontané.

Bien que ce type d'habitat a connu une décroissance importante, il n'en illustre pas moins de l'inadéquation entre offre et demande de logements pour des populations économiquement modestes. Afin de réduire l'impact du développement de l'habitat spontané, la levée de l'obstacle foncier au profit des populations à revenus limités constituera l'un des défis les plus importants.

Cette levée de l'obstacle foncier au profit des populations économiquement modestes nécessitera un ensemble d'options et de moyens dont notamment :

- L'abandon du prêt à loger et une offre substantielle de petits lots aménagés ;
- La mise en place de financements pour l'acquisition des parcelles par les ménages ;
- La diversification de l'offre des opérateurs publics ;
- La constitution de réserves foncières en périphéries urbaines ;
- L'auto-promotion des logements et l'assistance technique des ménages ;
- L'institution d'une fiscalité foncière dissuasive afin de réguler le marché foncier et maîtriser la spéculation foncière.