

République Tunisienne

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



Pour une nouvelle stratégie de l'habitat

Accès au Foncier

Rapport provisoire

Diagnostics et recommandations

Table des matières

Introduction	5
I. La sécurisation de la propriété foncière en Tunisie : une imbrication de deux systèmes juridiques	6
<i>I.1 Aperçu historique sur la propriété foncière en Tunisie :</i>	<i>6</i>
I.1.1 L'époque précoloniale : des tenures foncières traditionnelles.....	6
I.1.2 L'époque coloniale: introduction du droit positif et de l'immatriculation des biens.....	6
I.1.3 L'indépendance de la Tunisie: l'harmonisation des systèmes de propriété foncière comme support du développement économique	6
<i>I.2 Pérennité du système de sécurisation basé sur le droit musulman: des difficultés dans la régularisation de la situation des terres collectives et habous et dans l'immatriculation des propriétés privées.....</i>	<i>7</i>
I.2.1 Les habous privés: des structures de régularisation inefficaces aux moyens limités	8
I.2.2 Les terres collectives : Une situation d'indivision qui exclut ces terrains du circuit économique.....	9
I.2.3 Les terres privées non immatriculées : Un système de sécurisation encore pérenne mais fragile	11
<i>I.3 Le système d'immatriculation foncière en Tunisie : une multiplicité d'acteurs et de procédures.....</i>	<i>14</i>
I.3.1 Les acteurs de l'immatriculation foncière:	15
I.3.2 La procédure d'immatriculation obligatoire ou cadastre :.....	17
I.3.3 L'immatriculation facultative : un manque d'harmonisation des procédures entre les acteurs concernés	18
<i>I.4 La fluidité du marché foncier : évaluation des modes de mutations d'un bien foncier immatriculé.....</i>	<i>22</i>
II. Des contraintes réglementaires hypothéquant un développement maîtrisé de l'urbanisation.....	26
<i>II.1 Mobilisation des terrains Domaines de l'Etat pour les projets urbains :.....</i>	<i>26</i>
II.1.1 Une méconnaissance du patrimoine foncier étatique et une procédure d'identification longue et onéreuse	26
II.1.2 Des problèmes rencontrés par les acteurs publics lors de la cession des terrains domaniaux	28
<i>II.2 Le déclassement des terres agricoles : Un cadre juridique et institutionnel d'apparence cohérent mais comportant des limites</i>	<i>29</i>
II.2.1 Cadre juridique et institutionnel du déclassement des terrains agricoles	29
II.2.2 Limites des lois et instruments mis en place	30
<i>II.3 Des outils de gestion foncière limités et pas assez incitatifs</i>	<i>32</i>
II.3.1 Les périmètres de réserves foncières : un outil non exploité en raison des moyens financiers des bénéficiaires.....	32
II.3.2 Le PIF : des prérogatives d'utilité publique difficilement applicables.....	33
II.3.3 Des délais d'approbation des PAD longs et impliquant plusieurs intervenants	40
II.3.4 Absence d'une information foncière fiable et mise à jour.....	40

III. Effet de la fiscalité sur les marchés fonciers et leur fluidité.....	42
III.1 Les impôts sur les mutations de terrains non bâtis : un facteur de ralentissement du marché foncier.....	42
III.2 La taxe sur les plus-values immobilières.....	44
III.3 La taxe sur les terrains non bâtis : un impôt peu dissuasif et faiblement récupéré	45
III.4 Synthèse du diagnostic :.....	47
IV. Les filières de production foncière en Tunisie : acteurs, logiques et produits.....	48
IV.1 La filière de production foncière publique : une production très limitée, des acteurs dépourvus de moyens techniques et financiers	51
IV.1.1 Une filière basée sur des acteurs centraux et locaux, une production différenciée et fluctuante	51
IV.1.2 Une offre foncière par les collectivités locales et les ministères au gré des opportunités foncières	52
IV.2 L'Agence Foncière d'Habitation : un produit foncier concurrentiel mais de plus en plus rare et coûteux.....	54
IV.2.1 1973-1988: Une production sélectivement orientée vers les catégories solvables, avec un accès illimité et peu onéreux aux terrains domaniaux	55
IV.2.2 A partir de 1990 : De nouveaux modes d'action pour l'AFH	56
IV.2.3 Spécificités de l'offre foncière par l'AFH entre 2002 et 2012 :.....	57
IV.2.4 Analyse du processus de projets de l'AFH.....	61
IV.2.5 Contraintes propres au processus de production foncière par l'AFH.....	62
IV.2.6 Synthèse du diagnostic de la filière publique :.....	67
IV.3 La filière semi publique : la société de promotion du lac de Tunis.....	71
IV.3.1 Spécificités de l'offre foncière de la SPLT : Un accès au foncier garanti par l'Etat Tunisien sur des terrains domaniaux	71
IV.3.2 Etude de cas : Le lotissement « Les jardins du Lac ».....	72
IV.3.3 Evaluation de la filière de production foncière semi-publique :.....	73
IV.4 La filière de production par les lotisseurs privés professionnels: une action limitée, selon les opportunités foncières.....	74
IV.4.1 Présentation de la filière	74
IV.4.2 Spécificités de l'offre foncière de la filière des lotisseurs privés professionnels : une production limitée, destinée en priorité aux promoteurs immobiliers	76
IV.4.3 Evaluation: Atouts et contraintes de la filière de production foncière privée professionnelle	82
IV.4.4 Synthèse du diagnostic de la filière privée professionnelle :.....	87
IV.5 La filière de production foncière par les lotisseurs privés occasionnels: une filière majoritaire mais non professionnelle.....	89
IV.5.1 Spécificités de l'offre foncière de la filière de lotisseurs occasionnels	90
IV.5.2 Evaluation: Atouts et contraintes de la filière privée occasionnelles:	92
IV.5.3 Synthèse du diagnostic de la filière privée non professionnelle :.....	93
IV.6 La filière informelle de production foncière.....	94
IV.6.1 Situation des noyaux informels par rapport aux limites communales :.....	94
IV.6.2 Modalités d'accès au sol des lotisseurs clandestins :	95

IV.6.3	Le niveau de viabilisation des lotissements informels :	96
IV.6.4	Modalités et mécanismes de commercialisation des lots :	96
IV.6.5	Evolution des prix du sol dans les lotissements du secteur informel :	96
V.	Principaux dysfonctionnements	99
VI.	Orientations préliminaires	102
	Bibliographie.....	105

Introduction

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

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

Dans ce contexte, et dans le cadre de la nouvelle stratégie de l'habitat à mettre en place, l'objectif de l'étude consacrée au foncier est de mieux comprendre la façon dont l'accès à des terrains bien adaptés pose des contraintes aux divers processus de production de logements abordables en Tunisie, mais aussi d'identifier les moyens de réduire ces contraintes¹.

Le présent rapport constitue une version intermédiaire², à compléter par les études de cas encore en cours, et s'articulera autour de 5 parties principales :

1. Evaluation des systèmes de sécurisation de la propriété foncière en Tunisie,
2. Analyse des contraintes réglementaires hypothéquant le développement d'un marché foncier dynamique,
3. Evaluation de l'effet de la fiscalité foncière sur la fluidité du marché foncier,
4. Analyse des filières légales de production foncière,
5. Recommandations préliminaires.

¹ Termes de références, Action E.

² L'étude a démarré le 1 juillet 2014 et prend fin le 31 Octobre 2014.

I. La sécurisation de la propriété foncière en Tunisie : une imbrication de deux systèmes juridiques

I.1 Aperçu historique sur la propriété foncière en Tunisie :

L'existence de nos jours d'une diversité de systèmes de sécurisation de la propriété foncière en Tunisie est essentiellement due à la superposition de deux régimes de droit : le droit musulman, qui a été hérité de l'époque précoloniale et qui régit encore certaines transactions foncières, et le droit positif, introduit à l'époque coloniale et qui a tenté d'harmoniser le système de propriété foncière.

1.1.1 L'époque précoloniale : des tenures foncières traditionnelles

Avant le protectorat (1881), le régime foncier de la Tunisie était régi par le droit musulman. Ce système a été à l'origine de l'existence de plusieurs tenures foncières traditionnelles, à savoir :

- **les terres collectives (*arch*)** qui étaient exploitées par les tribus qui en ont la jouissance, et dont la plupart sont situées dans la partie méridionale du territoire, zone de steppe au climat aride. La population rurale de cette zone était formée de groupes ethniques, qui pratiquaient essentiellement l'élevage itinérant extensif et n'était donc pas propice à l'établissement d'un système de propriété privée individuelle. Ces terres étaient donc utilisées collectivement et étaient la propriété de tribus ou collectivités ethniques³.
- **les terres *habous*** (publics et privés) qui sont des biens immobilisés par leurs propriétaires ou leurs concessionnaires au profit d'œuvres pieuses ou d'intérêt général. C'est l'acte par lequel un propriétaire d'un bien immeuble affectait, à titre perpétuel, la jouissance d'un fonds au profit d'une fondation pieuse. Il en résultait l'insaisissabilité, l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité du fonds, ce qui constituait un frein à toute transaction sur ces terres et, par suite, à leur mise en valeur.
- **les terres *melk***, c'est-à-dire de propriété privée, et dont la propriété était sécurisée par des actes notariés contractés chez le notaire musulman, *adoul*.

1.1.2 L'époque coloniale: introduction du droit positif et de l'immatriculation des biens

Avec l'instauration du protectorat en 1881 et dans le but de mieux gérer le foncier et assurer son transfert vers les colons, le gouvernement du protectorat a introduit le droit positif et a décidé d'établir le code de la propriété foncière en Tunisie qui a été promulgué le 1^{er} juillet 1885, sous l'inscription de Mr Cambon, résident général, sous le nom de la loi sur l'immatriculation du droit foncier. Cette loi a fait de la propriété foncière un bien de circulation sur le marché, permis d'établir des titres de propriété au nom des requérants et a abouti à la création de trois institutions à savoir le Tribunal immobilier, la Conservation de la propriété foncière et le Service de la cartographie et de la topographie. La population tunisienne avait émis certaines résistances face à ce système, le poids de la tradition et de la connotation religieuse du système traditionnel constituant un frein à leur adhésion. Cette situation a perduré jusqu'à l'indépendance en 1956.

1.1.3 L'indépendance de la Tunisie: l'harmonisation des systèmes de propriété foncière comme support du développement économique

La priorité du gouvernement Tunisien à l'indépendance a été la tentative d'unification du système instaurant la propriété foncière individuelle. Le foncier étant le support de toute activité économique, sa maîtrise est une condition *sine qua none* au lancement des différents projets de développement. Différentes mesures et lois ont été mises en œuvre afin de gérer le patrimoine

³ Elles ont été identifiées par la loi comme se situant dans tout le gouvernorat de Mednine sauf Jerba, Tataouine, Kebili et Matmata.

foncier et faciliter sa gestion par la suppression de cette dualité entre droit positif et droit musulman. Nous citerons essentiellement:

- L'incorporation des habous publics au Domaine de l'Etat par le décret du 31 Mai 1956;
- L'abolition des habous privés et mixtes, par le décret du 18 juillet 1957, ce qui entraîna la mobilisation de plusieurs centaines de millions d'hectares;
- La création du certificat de possession pour faciliter l'immatriculation des terres agricoles et l'octroi de crédits bancaires par la loi du 10 octobre 1959 elle-même remplacée par la loi du 10 juin 1974 qui a été modifiée par la loi du 2 Mars 1981;
- La création d'un Office des terres domaniales par le décret-loi N° 61-15 du 30 septembre 1961 qui a pour mission de gérer et de mettre en valeur les terres agricoles propriété de l'Etat ;
- L'immatriculation obligatoire et gratuite (décret-loi du 20 février 1964) pour les propriétés rurales, étendue aux terres domaniales et aux immeubles appartenant aux agences foncières (décret du 21 février 1977) ainsi qu'aux terrains non bâtis situés dans les périmètres communaux (loi du 11 Mai 1979);
- La révision de la loi foncière du 28 Juin 1886 par le décret-loi N° 64-4 du 21 Février 1964 portant création du tribunal immobilier et de la conservation foncière, ayant pour mission de statuer sur les demandes d'immatriculation des terrains;
- La refonte du régime des terres collectives par la loi du 4 juin 1964, de manière à aboutir à l'attribution de terrains individuels;
- La refonte de la loi foncière par la promulgation d'un nouveau code des droits réels par la loi du 12 février 1965⁴.

Mais toutes ces mesures n'ont pas été efficaces et n'ont pas réellement permis de dépasser la dualité des régimes fonciers ni le dégel des terrains encore soumis au droit musulman, ce qui empêche leur valorisation et leur mise sur le marché foncier formel. Nous allons expliquer dans ce qui suit les points de blocage et les raisons inhérentes à cette situation.

I.2 Pérennité du système de sécurisation basé sur le droit musulman: des difficultés dans la régularisation de la situation des terres collectives et habous et dans l'immatriculation des propriétés privées

En 2014, l'assiette foncière en Tunisie est encore, composée d'une multitude de formes de propriété foncière. Ces dernières peuvent être résumées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Les systèmes de sécurisation de la propriété foncière en Tunisie en 2014

Système de propriété foncière	Régime juridique	Ancien bénéficiaire	Bénéficiaire actuel	Surfaces en 1956 (Ha)	Surfaces en 2014 (Ha)⁵
Les terres habous publics	Droit musulman	Les fondations pieuses ou sociales	Domaines publics de l'Etat	2 000 000	-
Les terres habous privés	Droit musulman	Les privés	Les privés	700 000	
Les terres collectives	Droit musulman	Collectivité-Arch	Le conseil de	3 000 000 ⁶	1100 000
Les terres privées « melk »	Droit musulman	Les privés	Les privés		

⁴ Snoussi M., 1987, « Les caractéristiques généraux du régime foncier en Tunisie et quelques propositions de réformes », in Banque Mondiale, PNUD, 1987, *Gestion foncière au Maroc et en Tunisie*, Actes du symposium Barcelone 22-25 septembre 1986, Washington, p 10.

⁵ En attente des chiffres officiels non encore communiqués.

⁶ Nasr, 1997

non immatriculées					
Les terres immatriculées privés	Droit positif	Les privés	Les privés et les opérateurs publics	-	
Les terres immatriculées publiques	Droit positif	-Les habous publics -Les habous privés dont les bénéficiaires sont décédés	Domaines de l'Etat	0	

Hormis les terrains ayant bénéficié d'une immatriculation et d'un enregistrement donnant droit à un titre individuel consigné à la conservation foncière, toutes les autres formes de propriété restent précaires et temporaires étant en attente de régularisation. Tel que le montre le tableau ci-dessus, le succès de l'abolition de ces tenures foncières traditionnelles reste très limité en 50 ans, ce qui empêche la mise sur le marché foncier légal de terres à plus value potentielle et pouvant être mobilisés en tant que réserves foncières.

Nous allons, dans ce qui suit, analyser les différents systèmes de sécurisation de la propriété foncière encore existants et leur processus de régularisation, afin de dégager les points de blocages et les raisons des retards, qui vont nous permettre, à posteriori, de formuler nos recommandations.

1.2.1 Les habous privés: des structures de régularisation inefficaces aux moyens limités

L'annulation des habous privés et la régularisation de la situation des ayant droits en vue d'intégrer ces terrains dans la dynamique économique ont constitué les principaux objectifs du décret du 18 juillet 1957 portant abolition du régime des habous privés et mixtes⁷.

La commission régionale de liquidation des habous a été créée à cet effet, et a été chargée de procéder au partage des habous entre les ayant-droits, sur la base de l'accord amiable de ces derniers consigné par un acte notarié (devenu acte authentique en 2000⁸), ou en s'appuyant sur un jugement délivré par la justice de droit commun et qui est seule apte à désigner les bénéficiaires en cas de litiges.

Les principaux obstacles pouvant expliquer l'efficacité limitée de cette commission peuvent être résumés comme suit⁹ :

- *Manque de prérogatives de la commission régionale de liquidation des habous et rallongement des délais lors de la procédure judiciaire*

La commission régionale est habilitée à procéder à la liquidation des habous privés dont les ayant-droits ont pu conclure un accord amiable consigné dans un acte authentique. Or la pratique a mis en exergue la rareté des cas d'accord amiable et la prédominance des litiges et des contestations dans le partage entre les héritiers ou ayant-droits. La commission régionale n'est en aucun cas habilitée par la loi à se prononcer sur ces cas de litiges, l'autorité judiciaire étant la seule à pouvoir désigner les ayant droits (article 6 de la loi 2000-24). Elle a donc un rôle consultatif ce qui ne lui permet pas de mettre en œuvre ses décisions et de les exécuter, jouant un rôle d'expertise. Les tribunaux ont donc un rôle central dans la procédure de liquidation des habous.

Le tribunal de première instance est ainsi chargé de statuer sur les affaires de liquidation de habous, avec la possibilité de contestation par les bénéficiaires en appel et en cassation ce qui rallonge les délais d'émission des jugements et ce en raison de la lenteur de la procédure judiciaire

⁷ Décret modifié et complété par les lois n° 57-53 du 2-1-1957, 57-83 du 3-1-12-1957, 58-55 du 12.5.1958, 60-25 du 30-11-1960 et n° 92-44 du 4-05-1992.

⁸ La loi 200-24 complétant et modifiant le décret du 18 juillet 1957.

⁹ D'après Mr Amor Sifaoui, conseiller rapporteur, au ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières et nos conclusions d'après les entretiens menés.

car :

-Le tribunal de droit commun est chargé de toutes les autres affaires de droit commun et ce en absence d' « arrondissements » spécialisés dans la gestion de ces affaires en particulier,

-Le nombre des bénéficiaires potentiels est important à cause des héritages successifs ce qui multiplie le nombre des ayant-droits et donc des possibilités de contestation des jugements.

Par ailleurs, le fait que la loi conditionne la liquidation amiable du habous à l'accord de **tous** les bénéficiaires complique la tâche de la commission, et va à l'encontre d'une dissolution rapide de la situation d'indivision.

- *Manque de moyens financiers pour l'enquête de terrain et des difficultés financières d'application du jugement de liquidation*

La commission est tenue par la loi de prendre en charge l'enquête préliminaire ayant pour but de constituer la liste des bénéficiaires des habous en phase de liquidation, et qui sont sensés être consignés dans les archives de la fondation des awkaf. Or une grande partie de ces archives a été perdue, surtout dans les régions, et ce lors des inondations de 1969 et des évènements de 1978, et il ne persiste plus de preuves sur les vrais bénéficiaires des terrains alors que d'autres occupent ces terres. Ce qui nécessite de la part de la commission régionale des investigations sur terrain coûteuses et requérant des déplacements et des recoupements, ce qui rallonge les délais et augmente les frais.

Par ailleurs, en cas d'accord amiable ou par voie de jugement, la commission régionale n'a pas la capacité financière d'exécuter le partage entre les ayants droits, surtout si ce partage passe par des indemnités financières entre les ayant-droits, ce qui permet d'expliquer la lenteur de liquidation des habous privés.

La loi 2000-24 a introduit une solution afin de contourner cet écueil financier et ce en chargeant les bénéficiaires du habous de financer les travaux de la commission régionale avec la possibilité d'une avance sur le budget de l'Etat conditionnée d'une hypothèque. Or, dans la pratique, cette mesure a grevé les terrains déjà dans l'indivision d'une charge supplémentaire susceptible de perpétuer son gel.

1.2.2 Les terres collectives : Une situation d'indivision qui exclut ces terrains du circuit économique

L'organisation du système des terres collectives a été définie par le décret promulgué le 14 janvier 1901 qui a établi l'identification matérielle de ces terres et a organisé leur délimitation à travers des comités administratifs locaux. Les réformes qui ont suivi, notamment celles de 1918 et de 1935¹⁰, ont prévu que toute collectivité constitue une personne morale dans tous les actes d'administration et de disposition relatifs à ces terres, et définissant ces terres comme étant des biens insaisissables, imprescriptibles et possédés en commun, sous le contrôle administratif d'un groupement, chaque chef de famille ayant droit seulement à une quote-part de jouissance légale.

La loi de 1964 ne permettait l'attribution des terres collectives qu'en tant que coopérative, abolissant ainsi la propriété privée et dotant les ayants droit de quote parts dans la coopérative, ce qui a conduit à des situations d'indivision inextricables. La loi de 1971 a certes introduit la privatisation des terres collectives par l'attribution de titres individuels aux bénéficiaires, mais les conséquences de cet état d'indivision se perpétue jusqu'à nos jours. Sur les 3 millions d'hectares de terres collectives, 1,5 millions étaient à partager entre les particuliers et le reste devait être inclus dans les parcours collectifs. En 2012, environ 1 300 000 ha ont été attribués à des privés, et 600 000 ont été soumis au régime forestier, soit un bilan de 1,1 millions d'hectares non encore assainis¹¹. Les conséquences directes du statut collectif de ces terrains sont d'une part

¹⁰ Décrets du 23 novembre 1918 et du 30 décembre 1935.

¹¹ Nasr N., Abaab A, Lachiheb N., 2000, « Partage des terres collectives et transformation des sociétés et des modes d'occupation et de gestion des espaces :Les steppes du Sud Est Tunisien », Revue Medit, N° 3, pp. 3-7.

l'impossibilité pour les supposés ayant droit de vendre ou d'hypothéquer leur bien, ce qui ralentit la fluidité du marché foncier et augmente la pression sur les terrains disponibles. D'autre part, la maîtrise foncière qui devra être mise en place dans le cadre du développement des villes concernées par ce phénomène (Médenine, Tataouine, Kebili...) va être confrontée à moyen et long terme à cet écueil, qu'il faudra surmonter avant de se retrouver devant des situations ingérables de fait accompli.

En 50 ans, seulement la moitié des terres collectives visées par la liquidation ont pu être apurées, les raisons de blocages peuvent être résumées dans les points suivants :

- *Des difficultés d'ordre administratif et financier:*

La procédure de liquidation des terres collectives se compose de trois étapes successives à savoir le bornage, l'arbitrage et l'attribution.

Pour l'opération de bornage, la difficulté essentielle réside dans la non-conformité des plans existants délimitant les terres collectives, et qui existent depuis 1901 et sont détenus par le ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières, et la réalité sur terrain. Cette mise en conformité suppose des moyens humains et matériels de travail sur terrain dont sont souvent dépourvus les conseils de gestion des terres collectives.

Pour ce qui est de l'arbitrage, la responsabilité est dévolue aux conseils de gestion, organes qui ont été désignés par la loi de 1971 comme étant les seuls décideurs en matière d'attribution des terres collectives. Or en cas de litige, les bénéficiaires des terres collectives peuvent avoir recours aux autorités de tutelle, à savoir le conseil de tutelle local et ensuite le conseil de tutelle régional ou interrégional, selon l'échelle territoriale, dont les décisions ne sont exécutoires qu'après aval du gouverneur ou du ministre de l'agriculture¹² remplacés en 1995 par le ministre des domaines de l'Etat et des affaires foncières¹³. Ce qui limite la marge de manœuvre du conseil de gestion et alourdit la procédure administrative de bornage.

- *Des difficultés d'ordre juridique et des conditions financières qui entravent la circulation du bien foncier:*

-L'annulation du régime des terres collectives a été initiée par la loi 64-28 du 4 juin 1964 et qui avait pour but de sortir ces terres de l'indivision et d'octroyer un titre individuel à chacun des ayants droit. La gestion de ces terres a été confiée au conseil de gestion de la collectivité qui est seul habilité à ester en justice et à gérer ce patrimoine. La propriété des terres est donc passée de la collectivité en tant que personne morale à l'ensemble des ayants droit, ce qui a créé une situation d'indivision inextricable qui a encore plus compliqué la liquidation des ces terres, sans pour autant que ces ayants droits puissent gérer ce patrimoine (vente ou hypothèque) cette prérogative relevant du conseil de gestion de ces terres, en attendant l'attribution définitive des titres individuels. Cette situation a sorti ces terres de la dynamique économique et a empêché leur mobilisation dans des programmes de développement.

-La pratique a montré que dans certains cas, le coût de l'opération d'immatriculation se révèle être supérieur au montant de la quote part du bénéficiaire, ce qui a créé des réticences et des objections de la part de certains d'entre eux. Or, dans le cas où un des ayants droit s'oppose à l'immatriculation, toute la procédure d'attribution devient caduque, et le statut d'indivision demeure.

-Pour les terres collectives qui ont perdu leur vocation agricole, et qui peuvent être mobilisées pour des projets urbains ou de développement, la loi a conditionné leur privatisation et cession aux ayants droit au prélèvement d'une contribution immobilière en nature au profit des collectivités locales ou régionales, pour plus-value, fixée à 50% de la surface à attribuer. Les terres exonérées, à savoir celles dont la surface est inférieure à 5000 m², ne doivent pas être cédées pendant 10 ans.

¹² Articles 5, 6 et 7 du décret 88-894 du 29 avril 1988.

¹³ Articles 5 et 6 du décret n° 95-1229 du 10 juillet 1995.

Ces conditions ont favorisé le statu quo du gel des terres collectives, leur maintien dans l'indivision et par la suite leur lotissement clandestin et leur morcellement par les propriétaires ne voulant pas se soumettre aux conditions posées par le législateur.

- *Une mauvaise gouvernance de la part des conseils de gestion*¹⁴

De récentes études sur les terres collectives à Tataouine ont permis de relever les difficultés, autres que financières, des conseils de gestion, et qui consistent en une mauvaise gouvernance de ces conseils qui se retrouvent dominés par les propriétaires les plus riches, qui s'approprient une grande partie des terres, sont déconnectés de la population locale et donc ne bénéficient pas de l'adhésion des ayants droit, et qui ne sont assez rigoureux en terme de présence et d'assiduité.

Tous ces éléments constituent autant d'entraves à une privatisation efficace des terres collectives.

1.2.3 Les terres privées non immatriculées : Un système de sécurisation encore pérenne mais fragile

Il s'agit de terres privées dont la propriété est garantie par un acte de vente rédigé par un corps de rédacteurs assermentés, à savoir un notaire (acte authentique) ou un avocat (acte sous seing privé)¹⁵, qui doivent s'assurer de l'authenticité des droits du détenteur de l'acte, du paiement des taxes sur les terrains non bâtis (TNB) et accessoirement de l'enregistrement de l'acte de vente à l'administration fiscale et donc de l'acquiescement par l'acquéreur des droits de l'enregistrement. Ce système est encore valable de nos jours et concerne 50% (à actualiser) des terres privées, et a même été renforcé lors de la révision de la profession des notaires en 1993, qui les oblige à consigner toutes les opérations de vente dans un registre dont une copie est envoyée pour être consignée au ministère de la justice lors de sa clôture.

- *Atouts de ce système de sécurisation foncière :*

Une économie de temps et d'argent pour les propriétaires: La transmission de la propriété foncière non immatriculée par la voie de contrats de vente offre un gain considérable de temps et un nombre limité d'intervenants et d'administrations sollicitées, par rapport au système de délivrance d'un titre foncier par la conservation de la propriété foncière.

¹⁴ Ben Saad, 2011.

¹⁵ Depuis 1992, date de publication de la loi relative à l'amendement du code des droits réels. Avant cette date, les contrats pouvaient être rédigés par toute autre personne qu'un avocat ou un notaire. (voir loi)

Tableau 2 : Etapes et durée de transmission de la propriété par un acte de vente authentique ou sous seing privé

Etape	Acteurs	Pièces constitutives	Administration	Durée	Coût
Constitution du dossier par le vendeur :	Le vendeur	Acte d'achat enregistré		-	-
		Quitus municipal	Municipalité	-	Timbre de 3 DT
		Main levée si hypothéqué	Banque	-	0,2% du montant du crédit
Vérification de l'authenticité des droits du vendeur	Notaire (acte authentique) ou Avocat (acte sous seing privé)	-		Séance tenante	-
Rédaction de l'acte	Notaire	CIN des parties Original du contrat Original du quitus municipal Original de la main levée enregistrée	-	Séance tenante	Barème : 1% +120 DT (HT) ¹⁶
	Avocat	Mêmes pièces	-	Entre 1 et 3 jours, selon la charge de travail de l'avocat	Entre 1 et 2% du montant de la vente (HT)
	Acheteur et vendeur	Mêmes pièces	-	Séance tenante	-
Signature de l'acte	Notaire		Bureau notaire	Séance tenante	Gratuit
	Avocat		Municipalité	Séance tenante	0,5 DT par 3 copies d'actes signés
	Acheteur et vendeur		Municipalité	Séance tenante	0,5 DT par 3 copies d'actes signés
	Notaire	Bulletin de mutation	La recette des finances	1 jour	6% en général ¹⁷
		Rédaction de la version définitive de l'acte et authentification de la signature	Procureur de la république	Entre 1 et 3 jours	-
	Acquéreur ou avocat	Le contrat de vente	La recette des finances	1 jour	6% en général
Acheteur et vendeur	Le contrat de vente	La recette des finances	1 jour	6% en général	

¹⁶ 120 DT pour les premiers 5000DT+ 1% sur le reste de la somme.

¹⁷ Le volet fiscal relatif aux différents modes de transmission sera abordé dans le chapitre traitant de l'impact de la fiscalité sur la fluidité du marché foncier.

Source : entretiens auprès d'un avocat spécialiste du foncier et d'un notaire.

La durée moyenne d'une telle opération se situe donc entre 2 et 4 jours aussi bien pour les notaires et que pour les avocats, ne fait intervenir que 3 acteurs et réduit le nombre d'administrations sollicitées à 2 uniquement pour les avocats, à savoir la recette des finances et la municipalité, et à 3 pour les notaires qui doivent authentifier leur signature chez le procureur de la république. L'existence d'un barème réglementant les frais du notaire limite les coûts, contrairement à ceux dus aux avocats qui sont libres de spécifier leurs honoraires.

D'une part, la rapidité de cette procédure et son efficacité avérée, et ce en dépit de la non-immatriculation des terrains, n'a pas encouragé le recours à l'immatriculation des biens et fait partie des éléments pouvant expliquer sa pérennité.

D'autre part, la possibilité donnée aux parties contractantes de rédiger elles-mêmes les contrats permet à ces derniers d'économiser les frais de rédaction, et encourage donc la perpétuation de ce système de sécurisation !

Mais les problèmes que posent ces terres sont divers et limitent leur valorisation, leur identification et par la suite leur mobilisation dans des programmes d'habitat.

- *Les faiblesses du système :*

Une propriété mal définie susceptible d'augmenter les litiges:

Ces actes, contrairement aux titres de propriété, ne déterminent pas la surface réelle du bien, qui est approximative, ni son emplacement exact, qui est indiqué relativement aux points cardinaux en le situant par rapport au terrain limitrophe (exemple *Ardh Frigui*) ou la proximité immédiate d'une piste ou d'une route. Cet état de fait augmente le nombre de litiges autour de la propriété des terrains et pose le problème de bornage, ce qui risque de geler les transactions sur les terrains concernés et donc de limiter leur mobilisation et valorisation.

Un accès quasi limité aux prêts bancaires :

Les institutions bancaires bien que reconnaissant l'acte de vente attestant la propriété, refusent l'octroi de crédits aux propriétaires car le bien ne peut être hypothéqué au profit de la banque, à l'exception de quelques cas relevés à la Banque de l'habitat et qui concernent surtout le FNAH. La banque conditionne le déblocage du prêt à la délivrance par les propriétaires d'une attestation signifiant leur engagement dans une procédure d'immatriculation. Mais comme nous l'analyserons plus tard, la procédure d'immatriculation s'avère être longue et coûteuse, surtout pour les populations les plus précaires. De plus, les solidarités familiales et l'épargne privée ont permis de contourner cette clause et limité le recours à la banque, ce qui n'a pas encouragé l'immatriculation de ces terres par les propriétaires.

Un système de sécurisation fragile qui facilite l'accaparement frauduleux des terrains

La coexistence de deux systèmes de sécurisation foncière a ajouté les risques d'accaparement frauduleux de terrains privés non immatriculés. Selon le code des droits réels¹⁸, les terrains non immatriculés peuvent faire l'objet d'une réquisition d'immatriculation par toute personne ayant qui exerce sur un immeuble ou un droit réel immobilier, pendant quinze ans et à titre de propriétaire, une possession paisible, publique, continue, non interrompue et non équivoque. Cette durée est réduite à dix ans, lorsque la possession est acquise de bonne foi, et en vertu d'un acte juridique qui aurait transféré la propriété s'il avait émané du véritable propriétaire et plafonnée à trente ans entre héritiers et copropriétaires.

Cette prescription ouvre la porte aux appropriations frauduleuses de terrains. En effet, comme nous le montrerons lors de l'analyse de la filière de production foncière illégale, il suffit de 2 témoins et d'un certificat de possession (hawz) pour se proclamer propriétaire.

¹⁸ Chapitre 3, Article 45 et suivants du code des droits réels.

Tableau 3 : Evaluation du système de sécurisation foncière par acte de vente authentique ou sous seing privé

Atouts du système +++	Faiblesses du système ----
Processus rapide: Une durée moyenne entre 2 et 4 jours	Une propriété mal définie et sommairement délimitée susceptible d'augmenter les litiges
Une procédure limitée à 3 acteurs Recette des finances, municipalité, avocat ou notaire	Un accès quasi limité aux prêts bancaires : ne constitue pas une garantie pour des hypothèques
Possibilité donnée aux parties contractantes de rédiger elles-mêmes les contrats	Un système de sécurisation fragile qui facilite l'accaparement frauduleux des terrains ou sa propriété par prescription

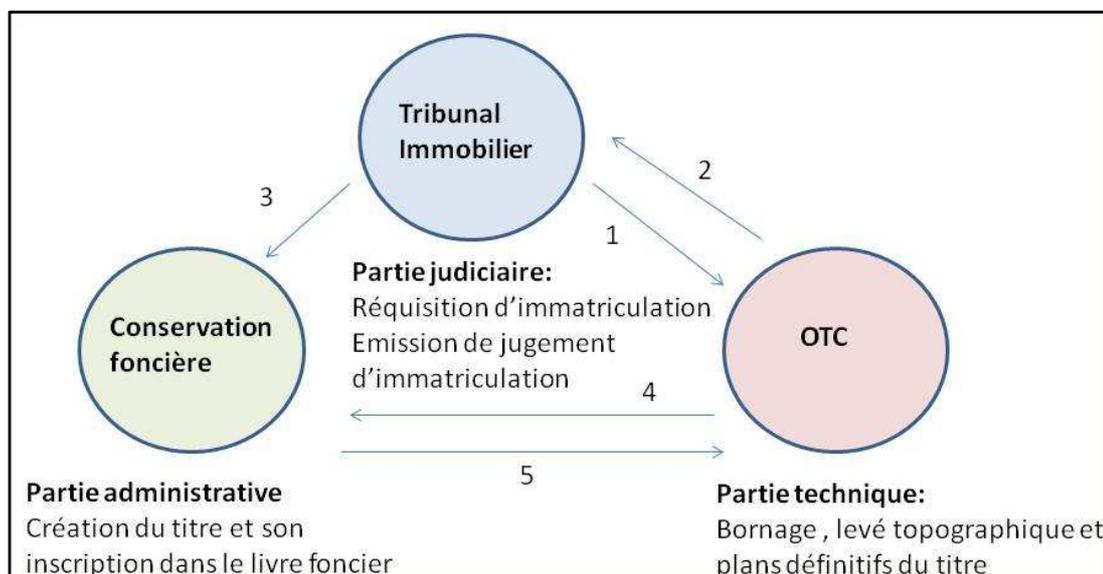
I.3 Le système d'immatriculation foncière en Tunisie : une multiplicité d'acteurs et de procédures

Le deuxième système de sécurisation foncière en Tunisie repose sur les titres fonciers, par le biais de l'immatriculation foncière. Ce système, qui repose sur le droit positif, a été introduit à l'époque coloniale par le décret du 1 juillet 1885, connu sous le nom de la loi foncière, et qui a été inspiré de « Act Torrens » en Australie (en 1885). Cette opération purgeait la situation foncière de la terre objet de l'immatriculation et reconnaissait les droits de propriété des requérants.

Il existe actuellement deux régimes d'immatriculation foncière : une obligatoire et gratuite, qui a été institué par le décret-loi du 20 Février 1964, et portait sur l'immatriculation des terres agricoles, et mené par l'Etat, et l'autre facultatif, qui doit être initié par des réquisitions volontaires d'immatriculation émises par les propriétaires, sur la base d'un acte notarié en général.

Le système d'immatriculation foncière repose sur trois acteurs principaux :

- **Le tribunal immobilier**, qui représente l'autorité judiciaire et qui déclenche la procédure d'immatriculation et émet le jugement d'immatriculation,
- **L'office de topographie et de cadastre**, organe technique chargé de la réalisation des opérations de bornage, de lotissement et de la production des plans du titre,
- **La conservation de la propriété foncière**, chargée de la création, mise à jour et conservation des titres fonciers dans le livre foncier.



1.3.1 Les acteurs de l'immatriculation foncière:

a) Le tribunal immobilier :pilier juridique

Appelé à l'origine " le tribunal mixte immobilier ", il a été institué par l'article 33 de la loi du 1 juillet 1885 relative à la propriété foncière. Il n'a porté sa dénomination actuelle comme " tribunal immobilier de Tunisie " que par le décret du 19 février 1957. Sa compétence couvre l'ensemble du territoire de la République et il statue en matière de :

- Immatriculation foncière avec ces deux branches: facultative par les requêtes des particuliers et obligatoire par le recensement cadastral sur toute l'étendue du territoire de la République
- Mise à jour des titres fonciers gelés,
- Demandes de révision et de rectification des jugements
- Recours contre les décisions des commissions régionales de mise à jour des titres ou des décisions du conservateur de la propriété foncière

b) L'Office de topographie et du cadastre (OTC) :Pilier technique

L'OTC est un établissement Public Industriel et Commercial (EPIC) placé sous tutelle du Ministère de l'Équipement de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire. Il est autonome financièrement et a pour missions principales :

- l'établissement et la conservation du canevas géodésique et de nivellement (NTT nouvelle Triangulation Tunisien système UTM),
- l'établissement des divers levés topographiques et la réalisation de micro-topographie,
- les prises de vues aériennes avec l'établissement de plans photogrammétriques à grandes échelles,
- la création et mise à jour de Systèmes d'Information Géographique, avec récemment la mise en place d'une banque de données sous Oracle, la vectorisation des différents documents cadastraux,
- et la mission de réalisation des plans fonciers et de toutes les opérations attachées (bornage et lotissement)

Dans le cadre de la procédure d'immatriculation, l'intervention de l'OTC est centrale car il est le garant de la fiabilité technique de l'opération et sa matérialisation sur le terrain, chargé d'établir le dossier technique qui sera transmis au Tribunal Immobilier. Sa mission dans cette procédure consiste à :

- procéder au bornage des biens fonciers et en rédiger les procès verbaux,
- attribuer des numéros de parcelles et des numéros de bornes et calculer la superficie au bien à immatriculer,
- procéder après l'opération de bornage, à un lever régulier topométrique (rattaché au système NTT) du bien à immatriculer,

c) La conservation de la propriété foncière: Pilier administratif

La conservation de la propriété foncière (CPF) a été créée le 1^{er} juillet 1885, parallèlement avec le tribunal immobilier et l'office de topographie et de cartographie dans le but d'instaurer un système foncier en Tunisie. A partir de 1970, la loi 70-66 et les décrets 72-290 et 76-890 et celui de janvier 1980 allaient respectivement ériger la CPF en établissement public à caractère administratif.

En 1990, la CPF a été rattachée au ministère du domaine de l'Etat et des affaires foncières, conformément à la loi n° 91-61 du 22/07/1991. Ceci a engendré une évolution de ses activités qui se présentent comme suit :

- Création des titres fonciers et inscription des opérations foncières portées sur le titre foncier,
- Renseignement du public sur la situation des titres fonciers et délivrance des certificats,
- Archivage des documents,
- Rédaction d'actes de vente.

La mission principale de la CPF lors de l'immatriculation est la création des titres fonciers et leur inscription dans le livre foncier. Cette tâche représente à peu près 40% de l'activité de la CPF, tel que le récapitule le tableau ci-dessous :

Tableau 4: Proportion des titres créés suite à une demande immatriculation foncière entre 2004 et 2013

Année	Nb de titres créés	Nb de titres créés suite à un jugement d'immatriculation	%
2004	65317	3	0%
2005	83882	14719	18%
2006	65598	26668	41%
2007	73315	26421	36%
2008	65458	26191	40%
2009	81860	37059	45%
2010	76803	35229	46%
2011	59809	25134	42%
2012	62683	23230	37%
2013	59027	21178	36%

Source : Données fournies par la CPF, 2014.

Le nombre de titres créés suite à un jugement d'immatriculation représente environ 40% de l'ensemble des titres créés entre 2004 et 2013, le reste correspondant à l'inscription des opérations de mutation de propriété foncière. Le nombre de nouvelles immatriculations a sensiblement augmenté durant cette période, passant de 14 719 à 37059 en 2010, et connaît depuis 2011 une légère régression. Au total, 235 832 ont été créés en 10 ans, suite à un jugement d'immatriculation facultative, donc à l'initiative du propriétaire foncier.

La CPF a entrepris depuis le début des années 1990 la numérisation des titres fonciers et actuellement, le niveau d'avancement de cette tâche se présente comme suit :

Niveau 1 : « Le Carnet Noir » : Seul le suivi des demandes des citoyens est informatisé.

C'est le cas de Medenine, Gafsa, Sousse, Ben Arous, Kairouan, Sidi Bouzid.

Niveau 2 : « SIF 1 » : Le système est partiellement informatisés : mise en place d'un guichet automatique, qui permet de séparer l'acte de dépôt des documents, de celui du paiement des frais dus, et de limiter par ce biais les fraudes éventuelles (plus de transparence)

- la mise en place d'un guichet automatique permet une validation automatique de la « journée » avec la délivrance d'un numéro de dépôt qui permet une consultation par le citoyen des opérations en cours, relatives à la fonction d'inscription de la CPF (réquisitions, inscriptions dans un titre...) et celle publicitaire (titres mères, nouveaux titres, suivi de réalisation d'un certificat de propriété) en ligne, ce qui permet un gain de temps aussi bien pour l'administration que pour le citoyen.
- La délivrance d'une attestation de propriété immédiate avec des données authentifiées, enregistrées au préalable dans le livre foncier informatisé, ce qui limite les cas de fraudes qui étaient relevés en utilisant le logiciel Word ;

C'est le cas de Béja, Kef, Nabeul, Monastir, Kasserine, Gabès, Manouba

Niveau 3 : « SIF 2 » : Tout le processus est entièrement automatisé et informatisé, ainsi que les titres avec une possibilité d'identification des propriétaires, des mutations et des différentes données relatives à la parcelle.

Ce système est actuellement opérationnel à Tunis, Sfax, Ariana, Bizerte et récemment Siliana.

1.3.2 La procédure d'immatriculation obligatoire ou cadastre :

La procédure d'immatriculation obligatoire a été instaurée en vertu du décret loi 64-3 du 20 Février 1964. Elle portait sur l'immatriculation progressive et obligatoire de tous les immeubles ruraux, étendus en 1979¹⁹ à tous les immeubles à l'exception des immeubles bâtis situés à l'intérieur des périmètres communaux.

Cette opération était entièrement à la charge de l'Etat, jusqu'en 1999, lors de la création d'un «fonds de soutien de la délimitation du patrimoine foncier»²⁰, qui instaure une contribution aux frais des opérations de l'immatriculation foncière obligatoire à la charge des propriétaires bénéficiaires de ces opérations.

Le montant de cette contribution a été fixé comme suit :

- 0,020DT par mètre carré pour les terrains situés dans les plans d'aménagement urbain et les périmètres d'intervention foncière à l'exception des zones vertes ;
- 10 DT par hectare pour les autres terrains

Tableau 5 : Les Etapes de la procédure d'immatriculation obligatoire

Etape	Administration
Délimitation de la zone de recensement	Ministère de la justice
Publication dans le JORT et affichage public	Tribunal immobilier
Ouverture des opérations cadastrales et division du territoire en secteurs	Commission cadastrale du tribunal immobilier
Délimitation du secteur : enquête juridique de propriété et croquis visuel (levé topographique)	Commission cadastrale (de bornage) du tribunal immobilier
Publication dans le JORT du bornage provisoire et affichage public	
Si oppositions :	
Jugement du litige	Tribunal immobilier
Si pas d'oppositions :	
Ordonnance d'immatriculation	Président de la commission cadastrale du tribunal immobilier
Copie du jugement à l'OTC pour plans définitifs	Tribunal immobilier
Etablissement des plans définitifs	OTC
Envoi copie jugement et plans définitifs à la CPF	Tribunal immobilier
Création du titre et inscription au registre foncier	Conservation de la propriété foncière
Renvoi du plan et du numéro du titre à l'OTC	Conservation de la propriété foncière
Clôture des opérations cadastrales et publication au JORT	Tribunal immobilier

Ce procédé a permis l'immatriculation de milliers d'hectares étant donné que les frais sont

¹⁹ Loi 79-28 du 11 Mai 1979.

²⁰ Article 40 de la loi 99-101 portant promulgation de la loi de finances pour l'exercice 2000.

supportés en totalité jusqu'en 1999 par l'Etat, et moyennant une participation symbolique de la part des propriétaires à partir de cette date.

Le rythme de l'immatriculation obligatoire ou cadastre a été freiné voire stoppé en 1995 par le manque de moyens de l'Etat pour faire face aux coûts de l'immatriculation, et la contribution des propriétaires fonciers reste dérisoire en comparaison avec les couts supportés par l'Etat et l'intérêt et la plus value engendrés par l'obtention d'un titre foncier qui garantit la propriété.

Un recours plus systématique à cette modalité ne pourra être efficient que moyennant une participation plus importante des propriétaires et une allocation minimale de fonds à l'échelle communale.

1.3.3 L'immatriculation facultative : un manque d'harmonisation des procédures entre les acteurs concernés

L'immatriculation facultative concerne les terrains dont les propriétaires ont déposé spontanément une demande d'immatriculation, qui est à sa charge.

Elle s'appuie également sur les trois acteurs clé à savoir TI, CPF et OTC, sauf qu'elle émane des propriétaires et que les frais sont pris en charge par ces derniers.

Tableau 6 : les étapes de l'immatriculation facultative : coûts et durée

Etape	Acteur principal	Administration concernée	Délais
I-Etape des publicités et de l'établissement des levés topographiques			
Demande d'immatriculation	Propriétaire	Tribunal immobilier	
Paiement des frais divers			
Frais provisoires de bornage et d'établissement de plans	Propriétaire	OTC	
Frais de déplacement du juge	Propriétaire	Tribunal immobilier	
Frais de publications au JORT	Propriétaire	Poste	
Publication au JORT de l'avis de réquisition d'immatriculation		Tribunal immobilier	- Dans les 10 jours
Publication dans le JORT de l'avis de bornage provisoire		Tribunal immobilier	- 20 jours avant le bornage provisoire
Bornage provisoire : ✓ établissement d'un croquis des lieux situant les différents sommets concrétisant les limites définies en présence des parties ou de leur représentant. Le croquis dressé attribue des numéros de points à chaque angle de limite. ✓ rédaction du procès verbal de bornage relatant les faits, la présence ou non des parties, leur représentation éventuelle, et la définition de limites nouvelles arrêtées avec pour référence les numéros attribués. ✓ Consignation des oppositions éventuelles et leur objet ✓ signature du procès verbal par le Technicien responsable des opérations de bornage, ✓ attribution d'un numéro de parcelle du bien concerné,	Le requérant Le technicien assermenté	OTC	Dans les 45 jours suivant la publication de la réquisition au JORT

Envoi du PV de bornage au tribunal immobilier		OTC	dans un délai maximum de trois mois à dater du jour du bornage provisoire
Publication de l'avis de clôture du bornage au JORT		Tribunal immobilier	
Opposition éventuelles	Etat ou collectivités locales		3 mois
	Autres		2mois
Etablissement d'un dossier complet, comprenant notamment le procès verbal de bornage, le plan de la parcelle avec son numéro et sa contenance et son envoi au tribunal immobilier pour instruction		OTC	Loi :dans un délai maximum de trois mois à dater de la publication de la clôture bornage. Réalité : quelques mois
II-Etape juridique			
Enquête du juge rapporteur sur la base de documents justificatifs et du plan du titre établi par l'OTC, Sortie sur terrain pour établir la propriété et les limites sur terrain au besoin après établissement d'un rapport justifiant le déplacement.		Tribunal immobilier	Peut prendre quelques mois (dans la pratique, tous les juges rapporteurs font la sortie sur terrain sans recours au rapport justificatif !) Si litiges : peut prendre 3 à 4 années entre appel et cassation !
En cas de litige devant les tribunaux du droit commun sur les bénéficiaires du droit de propriété : suspension de la procédure		Tribunaux du droit commun	
Emission du jugement définitif d'immatriculation		Tribunal immobilier	
Transmission du dossier à la CPF		Tribunal immobilier	
III-Création du titre foncier			
Création du titre et inscription au livre foncier		CPF	Entre 3 jours et 65 jours, selon les directions régionales
Renvoi du dossier avec numéro à l'OTC		CPF	
Etablissement des plans définitifs de l'immeuble avec numéro du titre foncier		OTC	Loi : aucune indication Réalité : quelques mois

Source : Code des droits réels et entretiens, 2014.

Une procédure longue, et portée par des institutions aux tutelles et fonctionnements différents

Ce système, malgré son apparente fluidité, comporte des facteurs de blocage, aussi bien exogènes (extérieurs au système) qu'endogènes (propres au système) qui limitent son efficacité et empêchent sa généralisation.

Tableau 7: Récapitulatif des délais de réponse de chaque acteur au cours de l'immatriculation

TI	OTC	CPF
<p><i>Des délais longs: 18 mois minimum</i></p> <ul style="list-style-type: none"> •Sortie du juge: 3 à 8 mois •Émission de jugement: minimum de 9 mois sans oppositions • traitement du texte relatif au jugement : entre 6 mois et 1 an 	<p><i>Durée longue pour délivrer les levés topographiques et les plans définitifs: 12 à 36 mois</i></p>	<p>Le délai de traitement des dossiers : entre 2 et 50 jours selon les régions</p> <p>La délivrance d'un certificat de propriété :de 1 à 15 Jours</p>

a) *Des problèmes structurels propres aux acteurs intervenants :*

Au niveau du fonctionnement du TI : Manque de moyens humains et financiers et de prérogatives

- Le manque de juges statuant au sein du tribunal immobilier cause des retards pour l'ensemble de la procédure d'immatriculation. Ce problème se pose avec plus d'acuité pour la mise à jour des titres gelés.
- Manque de prérogatives du TI pour la résolution des litiges portant sur le droit de propriété²¹ : Les litiges portant sur propriété foncière sont du ressort du tribunal de droit commun²². Or, les demandes d'immatriculation ou de mise à jour peuvent porter sur des titres objets de litiges, ce qui crée des situations inextricables. L'existence d'une procédure en cours devant les tribunaux du droit commun suspend la procédure d'immatriculation, le juge rapporteur devant attendre la fin de la procédure (entre appel et cassation) et émettre un jugement d'immatriculation qui respecte les jugements du tribunal de droit commun. L'intervention à ce niveau d'un autre tribunal est susceptible de rallonger les délais et bloque entièrement l'opération d'immatriculation qui peut prendre 10 ans dans certains cas de litiges.
- La sortie du juge rapporteur sur terrain, pour la vérification des plans et l'enregistrement des oppositions peut prendre jusqu'à quelques mois en raison du manque de juges disponibles. De plus, il y a une sortie automatique du juge dans la pratique, alors que le législateur l'a prévue « en cas de besoin et après soumis un rapport justificatif », ce qui n'est pas le cas, et rallonge la procédure pour des cas où la propriété est évidente et il n'y a pas de litiges.

Au niveau de l'OTC : un retard dans la numérisation des archives et la délivrance des études techniques

Malgré les efforts consentis dans la numérisation des archives, beaucoup reste à faire pour la mise à niveau de l'OTC, afin de pouvoir intégrer un système d'information foncière unissant les 3 acteurs principaux. Depuis 2005, 24% des archives a été scanné, mais l'OTC est pris par le quotidien (23000 dossiers traités en 2012) et le report des repères géodésiques sur les anciens plans à numériser est délicate sur les anciens titres fonciers et demande un travail de terrain ce qui explique la lenteur de la numérisation et ses limites.

Certains facteurs peuvent expliquer les retards imputés à l'OTC lors de l'immatriculation:

- Un manque de moyens financiers : l'OTC s'autofinance et est donc « obligée » de privilégier les opérations commerciales de morcellement, de lotissements privés, sur les dossiers techniques de l'immatriculation,
- L'OTC a été vidée de certaines de ses prérogatives : la cartographie a été dévolue au CNCT
- Un manque de moyens humains : il n'y a pas de renouvellement des cadres qui partent à la retraite et la formation de nouvelles compétences

Au niveau de la CPF :

- Des délais de délivrance des titres fonciers relativement longs mais différenciés selon les régions:

Etape 1 : Traitement du dossier pour accord ou refus d'inscription : entre 2 et 48 jours, selon les régions

Cette étape consiste à vérifier les dossiers afin de les valider ou non. Les délais ont très différents selon la charge de travail des différentes directions régionales comme le montre le tableau ci-dessous :

²¹ Mr Mounir Ferchichi, président de l'association de droit foncier et d'urbanisme, 18/06/2014

²² Article 40 du code de procédure civile et commerciale.

Direction régionale	Date de journée clôturée	Retard en jours
Tunis	14/05/2014	50
Ben Arous	14/05/2014	50
Manouba	27/05/2014	37
Ariana	03/06/2014	30
Nabeul	05/06/2014	29
Sidi Bouzid	05/06/2014	29
Bizerte	09/06/2014	25
Mednine	12/06/2014	22
Sousse	16/06/2014	18
Kairouan	16/06/2014	18
Siliana	17/06/2014	17
Sfax	19/06/2014	15
Monastir	19/06/2014	15
Kef	23/06/2014	11
Gafsa	25/06/2014	9
Kasserine	25/06/2014	9
Béja	26/06/2014	8
Gabès	01/07/2014	2

Source : Etat des journées des différentes directions régionales à la date du 03/07/2014

Ce tableau montre que le délai de traitement des dossiers varie entre 2 jours, ce qui est le cas de Gabès, à plus de 30 jours, pour le Grand Tunis, avec un maximum de 50 jours pour Tunis. La date de clôture de la journée signifie que le dossier déposé à cette date n'a été validé que 50 jours plus tard, pour ce cas le 3 juillet. Deux causes principales expliquant ce retard :

-Une charge de travail importante selon les directions qui fait que les dossiers restent en instance en attente d'un traitement,

-La vérification se fait selon la procédure par 3 fonctionnaires : d'abord par un rédacteur, ensuite par un vérificateur, et enfin par un super-vérificateur. Ces précautions paraissent injustifiées, surtout pour les dossiers ayant un jugement d'immatriculation émis ou ayant justifié d'un acte de mutation en bonne et due forme.

-La surcharge d'employés (177 pour Tunis) fait que leur gestion n'est pas aisée, surtout depuis janvier 2011.

Etape 2 : transfert du dossier au service des attestations

La délivrance d'un certificat de propriété peut prendre entre 1 et 15 jours, selon les directions, et selon le bon vouloir du fonctionnaire en question.

- Le titre ne mentionne pas la vocation du terrain et ceci pose problème au niveau de l'application des codes (catu, protection des terres agricoles) et au niveau de la maîtrise foncière (identification des vocation des terrains par les titres)
- la CPF ne possède pas de prérogatives pour corriger les dépassements au niveau du titre foncier quand elle prouve une fraude sur le TF, alors que c'est elle qui le conserve et doit avertir le procureur de la république,

b) Des problèmes au niveau de la procédure d'immatriculation :

Un manque de coordination entre les acteurs :

La segmentation du processus d'immatriculation sur trois acteurs ayant des tutelles différentes

(ministère de la justice pour le tribunal immobilier ; ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières pour la CPF et le ministère de l'équipement et de l'habitat pour l'OTC) et avec des fonctionnements différents a eu pour conséquence l'alourdissement de la procédure administrative.

L'absence d'un système informatique commun à toutes ces administrations, qui permettrait d'unifier les procédures et une circulation fluide des informations et ainsi comprimer les délais de l'opération d'immatriculation. Une des conséquences est la non correspondance entre la réalité du terrain et les indications du titre : par exemple, en cas de mise à jour d'un titre à la suite d'une annulation d'un jugement, l'OTC doit normalement effacer le morcellement qu'elle a apporté au plan du titre, mais souvent, elle n'est pas prévenue par le Tribunal, ce qui pose ultérieurement un problème lors de la mobilisation des terrains pour des projets urbains

Des capacités et des plans de charges différenciés entre les acteurs

La capacité de production de plans définitifs par l'OTC est inférieure au nombre des jugements émis : un jugement peut mettre 2 ans à être exécuté en attente du plan de l'OTC !

Les opérations pouvant porter sur un bien (vente, hypothèque, morcellement) en cours de réquisition sont suspendues jusqu'à la fin de l'opération d'immatriculation qui peut prendre des années. Cet état de fait bloque par conséquence ces terrains et les sort de la dynamique du marché

c) Des problèmes d'ordre juridique : une dualité des autorités judiciaires compétentes

La particularité de l'assiette foncière en Tunisie se caractérise par des régimes fonciers divers obéissant à des systèmes de droits différents (droit musulman et droit positif) qui sont régis par des textes juridiques non uniformisés, ce qui pose un problème du traitement juridique de ces situations.

Mais le plus grand obstacle relevé demeure la non centralisation par le tribunal immobilier du traitement des affaires relatives au foncier. En effet, en cas de recours contre le jugement d'immatriculation émis par le tribunal immobilier, lors de l'immatriculation, seul le tribunal de droit commun est compétent pour les litiges sur les bénéficiaires réels du bien²³, ce qui constitue un chevauchement des compétences et rallonge la procédure de plusieurs années.

I.4 La fluidité du marché foncier : évaluation des modes de mutations d'un bien foncier immatriculé

La mutation d'un bien foncier immatriculé, autres que par voie d'expropriation, se fait selon trois modes principaux :

- La vente: transmission à titre onéreux de la propriété entre deux parties
- La donation : transmission à titre gratuit de la propriété
- L'héritage : transmission à titre gratuit de la propriété après le décès

La vente d'un immeuble immatriculé se fait à travers un avocat, un notaire ou un rédacteur de la CPF. Les étapes de la vente sont les suivantes:

Tableau 8 : Etapes, durée et coûts d'une opération de mutation d'un bien foncier

Etape	Acteur	Durée	Coût
Consultation du titre à la conservation foncière (vérifier que le certificat de propriété est à	CPF	1 jour	

²³ Loi n° 2008-67 du 3 novembre 2008, modifiant et complétant certaines dispositions du code des droits réels.

jour, que le vendeur est bien propriétaire et qu'il n'y a pas d'empêchement à la rédaction de l'acte)			
S'il existe des chainons manquants dans l'origine de propriété, c'est-à-dire gel du titre (décès, partage, licitation, division etc...), il les reconstitue et établit les actes intercalaires.	Tribunal immobilier CPF	Entre 2 et 10 ans	
Vérification de l'affectation de l'immeuble ou plutôt sa vocation en demandant au service compétent une attestation de vocation.	Municipalité	1 à 7 jours	
Rédaction de l'acte CIN des parties Original du contrat Original du quitus municipal Original de la main levée enregistrée	Notaire	Séance tenante	Barème : 1% +120 DT (HT) ²⁴
	Avocat	Entre 1 et 3 jours, selon la charge de travail de l'avocat	Entre 1 et 2% du montant de la vente (HT)
	Rédacteurs de la CPF	-	300DT
Signature de l'acte	Notaire Il fera appel à un confrère (car la loi notariale stipule que l'acte doit être reçu par 2 notaires) et il devra le rédiger à la main.	Séance tenante au bureau du notaire	Gratuit
	Avocat	Séance tenante à la municipalité	0,5 DT par 3 copies d'actes signés
	Rédacteurs de la CPF		
Enregistrement de l'acte à la recette des finances	Notaire		
	Bulletin de mutation	1 jour	5% en général ²⁵ + 1% pour la CPF
	Rédaction de la version définitive de l'acte et authentification de la signature	Entre 1 et 3 jours	-
	Avocat	1 jour	5% en général + 1% pour la CPF
	Rédacteurs de la CPF	-	5% en général + 1% pour la CPF
Dépôt d'une copie de l'acte à la conservation de la propriété foncière avec une demande d'inscription, qui délivre un récépissé (numéro de la	Avocat Notaire (pour les rédacteurs de la CPF, en interne)	Selon délais des régions (2 à 50 jours)	Frais déjà payé lors de l'enregistrement (1% du montant

²⁴ 120 DT pour les premiers 5000DT+ 1% sur le reste de la somme.

²⁵ Le volet fiscal relatif aux différents modes de transmission sera abordé dans le chapitre traitant de l'impact de la fiscalité sur la fluidité du marché foncier.

demande, date, pièces déposées avec le contrat).			de la vente) +
Le conservateur délivre un certificat de propriété, qui constituera le titre de propriété du pétitionnaire		1-15 jours	20 DT pour le titre de propriété + 8DT/ certificat de propriété demandé

Source : Entretien avec la CPF, avocat et un notaire.

- Du point de vue de la durée de la procédure :

C'est une procédure rapide et fluide de manière générale. En cas de titre foncier sain, les délais relatifs à la conservation foncière, dans certaines régions, restent trop importants, quand on sait que logiquement, toute la procédure de mutation pourrait être limitée à 6 jours, contre 65 jours dans certains cas.

Le problème se pose dans les cas de titres gelés. Les délais les plus longs s'avèrent être ceux relatifs au « dégel » du titre qui peut prendre entre 2 et 10 ans selon les situations.

- Du point de vue des coûts :

L'opération d'enregistrement et d'inscription au registre foncier demeure une opération onéreuse, surtout pour ce qui est des frais des rédacteurs assermentés (hormis ceux de la CPF) mais principalement à cause des coûts de l'enregistrement, qui atteignent 5 % du montant de la transaction.

a) Conséquences des coûts élevés de la procédure de mutation d'un bien immatriculé :

Le non respect du principe « de la chaîne des mutations » : gel du titre

Le gel du titre est la rupture de la chaîne des mutations par la non-inscription de l'ensemble des actes (succession, vente, donation) dans le registre foncier. Bien qu'immatriculé, le titre est dit gelé car sa situation telle qu'inscrite ne correspond pas à celle actuelle, en raison du changement de propriétaire, de surface (suite à morcellement ou partage ou échange), sans que mention n'en soit faite au livre foncier. Cette situation complique la procédure pour les propriétaires désireux d'inscrire leur vente au livre foncier : ils doivent passer avant par une mise à jour du titre, distinguer les différents propriétaires, ce qui n'est pas toujours aisé, et payer de plus 3% supplémentaires sur les 6% prévus, et ce à cause de la rupture de la chaîne des inscriptions. Et souvent, les propriétaires délaissent cette procédure car :

- La valeur de la terre n'est pas suffisante pour que le propriétaire fasse les démarches d'inscription des mutations, que ce soit vente, héritage ou morcellement, et ce en raison du paiement des impôts fonciers sur les mutations.
- Les démarches sont coûteuses et surtout longues et compliquées, faisant intervenir plusieurs acteurs : le recours à un avocat facilite certes la tâche mais s'avère coûteux.

Les conséquences du gel du titre sont l'impossibilité au propriétaire de procéder à son hypothèque ce qui limite l'accès aux prêts bancaires, les institutions bancaires exigeant une garantie réelle pour l'accord de crédits. Bien qu'immatriculé, le terrain est ainsi exclu du marché foncier.

Les délais d'attente de la mise à jour sont très longs, peuvent prendre de 2 à 10 ans, ce qui empêche la mobilisation du titre foncier pour l'urbanisation, empêche la fluidité du marché foncier et complique la tâche des opérateurs fonciers, surtout publics.

b) Mesures de mise à jour des titres mise en place au tribunal immobilier

Des commissions régionales ont été créées en 1992, et ce afin de mettre à jour les titres fonciers

existants. Ces commissions ont été annulées en 2001 en faveur de la promulgation de la loi 2001-34 du 10/04/2001 qui a consacré le principe de mise à jour des titres gelés et confié cette tâche au tribunal immobilier. Le TI ordonne qu'il soit fait mention aux titres fonciers de la chaîne des mutations et des dernières modifications affectant les immeubles.

Les difficultés de ces commissions :

-Inexistence d'une application informatique au niveau du TI permettant une consultation rapide des titres

-Charge de travail importante : pour 2011-2012 : 5343 dossiers de mise à jour enrôlés/4511 traités²⁶, contre 5245 enrôlés et 5728 traités en 2010-2011

Actuellement, il existe 200 000 ha gelés et pour lesquels un jugement définitif a été émis, mais pas encore immatriculés depuis 2 ans car soit les jugements n'ont pas été encore transcrits au niveau du tribunal immobilier par manque de personnel et étant donné le plan de charge important de cette administration soit l'OTC n'a pas encore finalisé le levé topographique pour les mêmes raisons²⁷.

²⁶ http://www.e-justice.tn/fileadmin/fichiers_site_arabe/statistiques/indicateur_general_french.pdf

²⁷ Mr Jaafar Rabaoui, Juge au tribunal immobilier, Difficultés d'immatriculation et de mise à jour des titres, Juin 2014.

II. Des contraintes réglementaires hypothéquant un développement maîtrisé de l'urbanisation

Afin de préparer une plateforme qui pourrait être mobilisée par les acteurs publics et privés, l'assainissement de l'assiette foncière constitue certes le pilier principal pour une offre foncière destinée aux logements abordables. Mais les réformes qui devront être mise en place ne pourront être efficaces sans une refonte du cadre législatif et réglementaire relatif à l'aménagement urbain.

En effet, le cadre réglementaire mis en place dans les années 1990, lors de la redéfinition de la politique de l'habitat, a abouti entre autres à la création de nouvelles institutions et de nouveaux outils de planification, par la révision du Code d'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1976. Mais le bilan de ces réformes reste mitigé, entre une efficacité des instruments et des limites avérées lors de leur mise en place.

D'une part, la création du Ministère des Domaines de l'Etat et des affaires foncières a certes permis de mieux gérer le portefeuille foncier de l'Etat, mais se heurte à des contraintes qui ne lui ont pas permis de recenser de manière exhaustive ce patrimoine. D'autre part, les contraintes qui pèsent sur le déclassement des terres agricoles, même si elles permettent de protéger les terres fertiles qui constituent un enjeu national, sont contournées par des dérogations qui ne font qu'avaliser les occupations non réglementaires et encourager la spéculation. Il en est de même pour les instruments de planification et d'aménagement urbain, dont la mise en œuvre est limitée par les contraintes réglementaires et les moyens financiers des bénéficiaires.

L'analyse des instruments et outils de gestion foncière ayant été largement étayée dans le rapport relatif à la réglementation urbaine²⁸, il s'agira dans ce qui suit de recenser les contraintes qui empêchent une gestion efficace et optimisée des sols, en identifiant les principaux dysfonctionnements et en formulant les recommandations nécessaires à une meilleure maîtrise du foncier urbain.

II.1 Mobilisation des terrains Domaines de l'Etat pour les projets urbains :

II.1.1 Une méconnaissance du patrimoine foncier étatique et une procédure d'identification longue et onéreuse

a) Un patrimoine foncier en nette diminution et mal recensé

Bien que la surface des terres domaniales ait sensiblement diminué, suite à des cessions successives les 50 dernières années au profit des acteurs publics et privés, ces terres demeurent un levier important pour l'action publique. Une partie du patrimoine foncier de l'Etat a en effet été rétrocédée dans les années 1970 et 1980, au profit d'acteurs publics, et ce au dinar symbolique, ce qui a permis la mise en place de différents projets publics d'infrastructures et d'équipements structurants, ainsi que le lancement de programmes destinés à l'habitat, l'industrie et le tourisme. Mais le manque de contrôle de ces terres et les difficultés de leur recensement a conduit à leur accaparement frauduleux par des lotisseurs clandestins, dans les années 1970 et 1980 et a engendré la création de noyaux d'habitat spontané et ce sur des terres fertiles et appartenant pour la plupart à l'Office de Mise en Valeur de la Vallée de la Majrda (OMVVM), et ce pour le cas du Grand Tunis²⁹.

Ce constat alarmant de perte de ce patrimoine étatique a conduit à la création en 1990 du Ministère des Domaines de l'Etat et des affaires foncières, auquel a été confiée la tâche principale de gestion du portefeuille foncier de l'Etat. Bien que des structures aient été mises en place afin de recenser et délimiter les propriétés privées de l'Etat, d'évaluer les prix de cession par des expertises et de faciliter la cession, à des prix compensés mais proches du marché, aux acteurs publics, force est de

²⁸ Action F : « Réglementation et instruments d'urbanisme », Sami Yassine Turki et Ali Mahjoub - Juillet 2014

²⁹ Thèse Morched Chabbi, 1986.

constater les limites que rencontre la mise en application de ces missions.

Les entretiens menés auprès du MDEAF ont permis de mettre en évidence la relative méconnaissance du patrimoine foncier Etatique. Aucune information concrète n'a pu être relevée, et quand elle existe, l'information est fragmentée entre les directions régionales, et pas centralisée. La raison qui a été évoquée est la crainte de la dilapidation à cause de la prédation des réseaux mafieux qui sévissaient en Tunisie. Une étude menée par F. Elloumi fait en effet état de 12000 ha de terres domaniales agricoles cédées à des privés de manière suspecte³⁰, et la rétention de l'information semble émaner de cette crainte justifiée. Outre le manque d'informations, la non actualisation des données relatives à l'enregistrement des actes d'acquisition, de cession ou de vente des terrains domaniaux, par manque de moyens humains et matériels semble poser un problème lors de la mobilisation des ces terrains aux acteurs publics. La procédure de délimitation elle-même se heurte à de nombreuses contraintes, qu'il s'agira d'analyser dans ce qui suit.

b) La délimitation des domaines de l'Etat : une procédure longue et grevée de contraintes³¹

Etant donné que les terrains Domaines de l'Etat pourraient être mobilisés par les opérateurs publics, une évaluation de la procédure de délimitation des terrains non immatriculés susceptibles d'appartenir aux domaines de l'Etat est nécessaire afin de pouvoir augmenter son efficacité et diminuer les difficultés éventuelles.

La procédure d'identification et de délimitation des terrains domaines de l'Etat porte sur les terrains non immatriculés pouvant être au profit de l'Etat. Au total, 23 commissions réparties sur le territoire Tunisien son chargées de la mission de prospection, qui se base sur des recoupements et des investigations sur terrains, vérifiés ensuite par la commission de prospection, qui lance ainsi la procédure qui se décline comme suit :

Tableau 9 : Procédure d'identification et de délimitation des terrains domaniaux

Etapas	Tâches accomplies	Durée	Difficultés
Prospection des domaines de l'Etat	Recoupement des données à travers des investigations et vérification sur terrain par enquêtes	entre 6 mois et 1 an	Manque de moyens humains et matériels pour la prospection Absence d'un système d'information foncière
Etablissement d'un plan TPD pour la parcelle	Bornage des parcelles, levé topographique et plan	peut prendre 6 mois et plus	Délais trop longs Dépend du rythme d'exécution de l'OTC qui souffre d'une surcharge de missions sans moyens humains correspondants
Publicité de l'opération de délimitation au JORT	Protège le droit des propriétaires éventuels	6 mois pour les contestations éventuelles	
Si opposition justifiée	la propriété demeure celle du privé	Peut prendre 10 ans	les recours en justice devant les tribunaux de droit commun, suite aux oppositions, prend du temps
Si pas d'oppositions	rapport final : Arrêté d'approbation et le terrain est considéré comme appartenant aux Domaines de l'Etat.		Mais cet arrêté n'a aucune valeur juridique et le terrain doit être immatriculé au nom des DE pour que la propriété soit justifiée.
Procédure d'immatriculation	Auprès du tribunal immobilier-OTC-CPF	entre 2 et 3 ans au minimum selon le recours à la justice	Peut durer 10 ans car ouvre de nouveau la possibilité de recours en justice d'éventuels propriétaires

³⁰ Elloumi M., 2012, « Les terres domaniales en Tunisie : la longue histoire d'un accaparement foncier », communication au colloque *Territoires et patrimoines ruraux méditerranéens au XXIème siècle*, Réseau EGS-Méditerranée, Marrakech, 11-19 Octobre 2012.

³¹ Mr Najmeddine Nawar, Direction de la délimitation et des acquisitions, MDEAF.

Source : Entretiens à la direction de délimitation et d'acquisition, MDEAF, 2014.

c) *Principales contraintes de la procédure de délimitation:*

- Au niveau foncier : Absence d'un système d'information foncière et de données claires sur l'assiette foncière conjugué à une procédure d'immatriculation longue
- Au niveau technique : Manque de réactivité de l'OTC pour les travaux techniques
- Au niveau réglementaire : l'arrêté d'approbation de la délimitation des terrains domaines de l'Etat n'est pas opposable aux tiers et n'a aucune valeur juridique, seule l'inscription a un caractère obligatoire, ce qui ouvre la porte aux oppositions de nouveau.

Outre les problèmes qui empêchent une délimitation efficace des terrains Domaines de l'Etat, leur cession aux différents acteurs publics se heurte à certaines difficultés qui sont de nature à retarder les projets d'utilité publique.

II.1.2 Des problèmes rencontrés par les acteurs publics lors de la cession des terrains domaniaux

Les entretiens menés auprès des acteurs publics bénéficiaires des terrains domaines de l'Etat ont permis de relever certaines difficultés rencontrées dont principalement :

- **Lenteur de la procédure d'octroi des terrains** : Les délais d'expertise et de cession sont jugés longs par les acteurs publics bénéficiaires de terrains domaniaux. Plusieurs directions sont en effet sollicitées (Acquisition et délimitation, Expertise, Gestion (pour les échanges)...) ce qui complique la procédure au niveau du MDEAF et la ralentit. A titre d'exemple, une demande d'acquisition de terrains domaniaux de l'AFH à Mezzez El Bab (Nord Ouest) a pris plus de 5 ans, une demande d'échange à Bouficha 5 ans également, ce qui semble inacceptable étant donné le caractère d'utilité publique que revêtent ces projets.
- **Octroi de parts indivises dans certains titres fonciers** : Autre contrainte, le ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières ne procède pas toujours à l'extraction de ses parts cédées aux organismes publics, principalement l'AFH, dans un titre indépendant. Cette situation d'indivision met l'agence devant une maîtrise foncière difficile, car elle doit faire face à la lenteur de production des plans de mutation, et l'inscription par la suite de ces parts à la conservation foncière
- **Incidences de la méconnaissance de l'Etat de son patrimoine** : Le manque de maîtrise par l'Etat de son propre patrimoine, et la non-actualisation des données, par le non enregistrement de certains contrats de cession ou de vente, participe au ralentissement de la maîtrise foncière. Des cas de terrains cédés par les domaines de l'Etat, dont une partie avait déjà été concédée à des acteurs publics ou privés, ont été recensés, empêchant la mise en œuvre des projets.

II.2 Le déclassement des terres agricoles : Un cadre juridique et institutionnel d'apparence cohérent mais comportant des limites

Sur les 16,3 millions d'hectares que compte la Tunisie, 10 millions d'hectares sont des terres agricoles réparties entre des terrains forestiers (1,2 millions HA), des terres « raaouia » (3,5 millions HA), et 5,3 millions HA cultivables dont 0,5 millions d'ha sont des périmètres irrigués³².

La mise en œuvre des différents programmes d'habitat depuis les années 1970 a abouti à la perte et au mitage de milliers d'hectares de terres agricoles fertiles. Le Grand Tunis est le plus touché par ces pertes, où l'extension urbaine s'est fait essentiellement aux dépens des terres agricoles. Entre 1986 et 1991, les superficies urbanisées dans le grand Tunis se répartissent comme suit : (i) 2 440 ha de sol agricole, (ii) 1 160 ha de sol nu, 370 ha de berges de lac et de sebkhas, soit un total de 3 970 ha³³, donc essentiellement sur des terres agricoles. Les autres villes du littoral connaissent, même si c'est à un degré moindre, des processus analogues et leur extension se fait le plus souvent sur les terres agricoles les plus riches qui constituaient par le passé leur source d'approvisionnement en produits agricoles³⁴. Dans le cas de l'oasis de Gabès, selon S. Abdedaiem³⁵, la conjugaison des deux facteurs, concurrence sur la ressource en eau et mitage de l'espace oasien par une urbanisation anarchique, ont abouti à la perte de près de 60 % des terres agricoles.

Différents instruments et lois ont été mis en place afin de protéger ces terres, mais n'ont pas abouti à une extension urbaine rationalisée et maîtrisée, et ont même conduit dans certains cas à des pratiques spéculatives sur ces terrains.

II.2.1 Cadre juridique et institutionnel du déclassement des terrains agricoles

Le pilier principal de la protection des terres agricoles est la loi de protection des terres agricoles, promulguée en 1983³⁶ et amendée en 1996³⁷. Cette loi établit le régime relatif à la protection des terres agricoles, c'est à dire celles classées comme telles dans les plans d'aménagement et celles présentant des potentialités physiques et affectées à une production agricole forestière ou pastorale. Ces terres sont réparties en trois zones, à savoir zone d'interdiction, zone de sauvegarde et zones soumises à autorisation. Les zones d'interdiction couvrent les terres agricoles destinées à demeurer comme telles, y compris les périmètres publics irrigués et dont la modification de la vocation ne peut être opérée que dans le cadre des lois particulières les régissant. Les zones de sauvegarde couvrent les terres dont la vocation agricole doit être protégée en raison de leur impact sur la production agricole nationale- elles sont fixées pour chaque gouvernorat par décret pris sur proposition du Ministre de l'agriculture et après avis de la commission technique consultative régionale des terres agricoles. Toutes les autres terres agricoles constituent la zone pour laquelle tout changement de vocation est soumis à autorisation préalable du Ministre de l'agriculture. Dans le cadre des études de PAU, une commission nationale technique³⁸ a été créée afin de délimiter les zones susceptibles d'être déclassées, composée de représentants des administrations et ministères

³² Laassidi A., 2014« Délimitation des zones d'extension urbaine et changement de vocation des terres agricoles », Formation sur le suivi des études de PAU, MEH, Direction de l'urbanisme, Mai 2014.

³³ Gafsi H. (1996). Eléments de réflexion sur la portée des instruments de planification urbaine et de protection des terres agricoles : cas de la région de Tunis. In Ben Ali D. et al. (dir.). Urbanisation et agriculture en méditerranée: conflits et complémentarités. Paris : L'Harmattan-CIHEAM, p. 55-70.

³⁴ Elloumi M. Agriculture périurbaine et nouvelles fonctions du foncier rural en Tunisie. In : Elloumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.). Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée. Montpellier : CIHEAM, 2011. p. 159-169 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66)

³⁵ Abdedaiem S. (2009). Mutations socio-agro-économiques et modes de gouvernance de l'eau dans les oasis "périurbaines" du gouvernorat de Gabès. Thèse Université de Paris-Nanterre, 440 p.

³⁶ Loi n° 83-87 du 11 novembre 1983 relative à la protection des terres agricoles.

³⁷ Loi n° 96-104 du 25/11/1996 modifiant la loi n° 83-87 du 11 novembre 1983 relative à la protection des terres agricoles

³⁸ Conseil ministériel du 29 Octobre 2005

concernés et ce sur présentation de dossier par la collectivité locale.

Le CATU a par ailleurs prévu, dans le cadre des différents instruments de planification et d'aménagement urbain, le déclassement de terres agricoles qu'il conditionne à l'accord préalable du ministère de l'agriculture. A l'échelle régionale, les schémas directeurs d'aménagement (SDA) fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des zones territoriales concernées compte tenu des relations avec les régions avoisinantes et de l'équilibre à conserver entre l'expansion urbaine et l'exercice des activités agricoles et d'autres activités économiques ainsi que de la nécessité de protéger les sites naturels et culturels, y compris les sites archéologiques, et les zones de sauvegarde, et ce afin d'assurer une organisation rationalisée et cohérente de l'espace³⁹. Il en est de même à l'échelle locale pour les PAU, dont la délimitation des zones ne peut se faire sans l'accord des instances concernées⁴⁰. A l'échelle de l'aménagement urbain, le CATU, par la création de Périmètres d'intervention foncière (PIF) au profit de l'Etat, des collectivités publiques locales, des agences foncières et l'ARRU, conditionne la programmation des projets au respect des PAU, donc de l'affectation des zones.

C'est la troisième catégorie de terrains, dont la vocation peut être changée, qui constitue un enjeu potentiel pour l'extension urbaine et leur déclassement au profit des acteurs publics doit être obligatoirement conditionné par l'utilité publique et la garantie d'une offre ultérieure destinée aux populations les plus précaires, et facilité pour que cette opportunité foncière soit optimisée. La mise en application de la loi et les exigences dictées par le CATU comportent en effet des limites qu'il s'agit de dépasser pour assurer un octroi souple et rationnel de ces terres aux acteurs concernés. Dans la pratique, le diagnostic montre que ces dispositifs comportent des insuffisances qui ont conduit à un étalement urbain non contrôlé et à un surenchérissement des prix fonciers.

II.2.2 Limites des lois et instruments mis en place

a) Une faible imbrication et mise en application des instruments de planification urbaine

- **Au niveau du SDA** : les orientations des SDA sont d'une part déconnectées des réels besoins des communes en zones agricoles à déclasser et d'autre part les zones définies pour l'urbanisation à moyen et long terme, même si elles doivent être respectées par les PAU, ne revêtent pas de caractère obligatoire et ne sont que formelles, outre que le SDA ne mentionne pas exactement la vocation de la zone, ce qui empêche des actions coordonnées entre les différents opérateurs, qui sont les principaux bénéficiaires de ces déclassements ;
- **Au niveau du PAU**: la délimitation des zones à déclasser ne coïncide pas toujours avec les zones projetées par le SDA. Par ailleurs, la procédure de déclassement est longue et ne permet pas d'anticiper l'avancée de l'habitat spontané qui se fait généralement aux dépens de ces terrains en friches mais revêtant encore le caractère agricole.
- **Au niveau des PIF** : bien que le CATU conditionne l'accord de PIF au respect du PAU, rien dans les textes n'interdit la création de ces PIF en dehors des PAU. Cette ambiguïté dans les textes réglementaires a laissé la porte ouverte à la création de Pif qui sont généralement en dehors du périmètre communal sur des zones agricole, tel qu'Ennasr II à l'Ariana qui a démarré en 1987, alors que le déclassement de la zone en question n'est intervenu qu'en 1993, ou encore Ain Zaghouan qui est indiqué à posteriori dans le PAU de la commune de la Goulette comme « zone soumise à PIF », et donc échappant à la réglementation générale de la commune,

³⁹ CATU, titre 1, chapitre 2, article 5.

⁴⁰ CATU, titre 2, chapitre 1, article 14.

b) *Un manque de coordination entre la commune et les opérateurs dans l'identification des zones à déclasser*

L'étude menée dans le cadre de cette stratégie⁴¹ montre que les opérateurs publics sont peu consultés lors de l'élaboration des PAU. Le processus d'élaboration des PAU est faiblement connecté avec celui de planification/programmation des acteurs publics (AFH, SNIT, SPROLS) et la coordination entre ces acteurs publics et les institutions chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme (essentiellement la commune et la direction régionale de l'équipement) est insuffisante dans la phase de préparation du PAU. Ce qui laisse une très faible marge après l'approbation du PAU, et prive ces opérateurs d'opportunités foncières. Le problème se pose avec acuité lorsque le déclassement est antérieur à un projet public, et qu'aucune mesure de protection de cette zone, par le biais d'un périmètre de réserves ou d'interventions foncières n'est prévu. Le problème s'est posé à Birine, à l'ouest du Grand Tunis, où après le déclassement de dizaines d'hectares, l'AFH qui prospectait dans la zone, s'est trouvée face à des terrains partiellement occupés par l'habitat spontané, et un refus net lui a été opposé pour le déclassement de nouvelles zones dans la commune. L'efficacité des opérateurs se trouve limitée par le manque de concertation, les met devant l'option de programmer des projets dans les marges périurbaines et en dehors des périmètres communaux, ce qui ne fait que reporter les problèmes vers des périphéries plus lointaines.

c) *Des pratiques dérogatoires obéissant à des logiques sectorielles*

Malgré la non intégration dans le périmètre urbain de ces terrains, des milliers d'hectares ont été déclassés au coup par coup, et ce en dehors ou à l'intérieur des périmètres communaux, sans aucun respect pour les instruments de planification urbaine, qui sont sensés orienter l'urbanisation et constituer un cadre de cohérence à l'action des différents acteurs publics et privés. La logique sectorielle de l'opérateur public l'emporte souvent sur la vision stratégique des planificateurs, et ce en raison des besoins en terrains pour satisfaire les demandes en logements croissantes et des pressions de l'AFH pour valoriser des réserves foncières acquises dans les années 1970, à des prix très bas. Les acteurs privés ne peuvent normalement pas bénéficier d'un déclassement de terrains agricoles en leur faveur, sauf dans le cadre d'une révision d'un PAU. Mais dans la pratique, le déclassement non judicieux de certaines zones, se faisait avant 2011 également au profit de certains acteurs privés, qui sont proches des cercles du pouvoir, contre l'avis des administrations concernées, pour des raisons spéculatives, servant des intérêts privés, et non dans une optique d'intérêt public. Ces pratiques étaient courantes et de notoriété publique, ce qui n'a fait qu'encourager l'action des spéculateurs.

Cet urbanisme dérogatoire a entaché la légitimité de l'action publique, donnant lieu à des pratiques spéculatives autour des périmètres déclassés et reportant les populations les plus précaires vers des périphéries encore plus éloignées. Le marché spéculatif qui se développe dans les marges urbaines est ainsi justifié par la proximité des PIF des acteurs publics, principalement l'AFH, et l'assurance d'un déclassement futur de ces terrains, pour les acquéreurs, et d'une réhabilitation certaine, pour les habitants des noyaux d'habitat informel.

d) *Une loi pas assez coercitive*

Les mesures prises contre le changement de vocation des terres agricoles sont peu dissuasives lors de la violation de la loi. En effet, les sanctions d'emprisonnement ne sont valables qu'en cas de construction sur les terres d'interdiction et de sauvegarde, celles portant sur les autres terres agricoles ne sont que financières, et limitée à 15000 DT⁴², ce qui est très peu élevé compte tenu de la plus value opérée par le spéculateur et les conséquences désastreuses subies par des réserves foncières potentielles.

⁴¹ Action F : « Réglementation et instruments d'urbanisme », Sami Yassine Turki et Ali Mahjoub - Juillet 2014

⁴² Article 14 de l'article pré-cité.

II.3 Des outils de gestion foncière limités et pas assez incitatifs

Les différents diagnostics auxquels ont abouti les études d'évaluation de la stratégie de l'habitat en 1988 et en 1994 ont relevé le fait que les outils juridiques dont disposent les acteurs publics, et spécialement l'AFH, n'ont pas permis une meilleure efficacité dans la maîtrise foncière. Les recommandations qui en découlaient contournaient le problème en soulignant la nécessité pour l'AFH de se constituer des réserves foncières, de recourir à la péréquation inter et intra projets et de produire des lotissements avec une viabilisation en extramuros⁴³. La mise en application de ces recommandations transparait en partie dans la révision du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU) en 1994. Il a en effet permis la mise en place d'un cadre réglementaire régissant les droits d'utilisation des sols, par le biais d'instruments de régulation à l'échelle nationale, régionale et locale. Les outils « actualisés » pour la gestion foncière, dans le cadre des projets d'aménagement urbain, (PIF, PRF, outils de préemption et d'expropriation) avaient pour visée une meilleure maîtrise foncière au sein de périmètres de réserves ou d'intervention foncière, au profit d'acteurs publics, leur permettant une maîtrise des coûts fonciers et par la suite une offre en lotissements à prix abordables. Les règles et instruments d'utilisation des sols urbains (PAD, lotissements) avaient initialement pour but de permettre une urbanisation harmonieuse empêchant la prolifération de l'habitat spontané. Les objectifs initiaux assignés à ces outils et instruments sont loin d'avoir été pleinement atteints, le même diagnostic est récurrent, vingt ans plus tard. Il est crucial, à ce niveau, de réinterroger ces outils et de détecter leurs défaillances et leurs limites afin de proposer des pistes de réflexion pour une nouvelle réforme.

II.3.1 Les périmètres de réserves foncières : un outil non exploité en raison des moyens financiers des bénéficiaires

La création des périmètres de réserves foncières est un nouveau mécanisme instauré par le CATU. Selon les articles 40 et suivants, les PRF « peuvent être créés en vue de la réalisation future d'opérations d'urbanisme en dehors des zones couvertes par un plan d'aménagement urbain et conformément aux plans directeurs d'urbanisme, s'ils existent ». La finalité du PRF est la constitution de réserves foncières non utilisables qu'à moyen et long termes, en prévision de l'extension des agglomérations, ce qui permet aux structures concernées d'orienter l'urbanisation conformément aux objectifs des documents directeurs.

En effet, le problème foncier ne se situe pas uniquement au niveau du court et moyen terme ; lors de la mise en œuvre des plans d'aménagement urbain, mais aussi à long terme, pour freiner la spéculation en constituant des réserves foncières permettant d'anticiper la maîtrise par les institutions concernées du foncier stratégique. Le périmètre de réserve foncière est créé par décret au profil de l'Etat, des collectivités locales et des agences foncières. Le décret de délimitation désigne l'organisme bénéficiaire du droit de priorité à l'achat pour une période de 6 ans ; renouvelable une seule fois⁴⁴.

Cependant aucun décret d'application des PRF n'a encore vu le jour, pour deux contraintes essentielles :

- a) *Au niveau institutionnel: Des logiques sectorielles et une absence de vision stratégique*

Les décisions en matière de constitution de réserves foncières sont prises de manière unilatérale de la part d'acteurs ou opérateurs publics ayant des visions sectorielles, ce qui ne permet pas une bonne articulation des différents programmes, et ce même quand ces acquisitions se font dans les cadre des orientations des SDA. De plus, les acteurs sont plus préoccupés par les acquisitions à court et moyen terme pour pouvoir se projeter réellement dans le long terme.

⁴³ Stratégie de l'habitat 1988, p 33 et rapport de la commission de réflexion 1994, p 18.

⁴⁴ Action F : Réglementation et instruments d'urbanisme. Sami Yassine Turki et Ali Mahjoub - Juillet 2014

b) Au niveau financier: Une faiblesse des moyens matériels des éventuels bénéficiaires des PRF

Les différentes études menées dans le cadre de la stratégie de l'habitat de 1988 et confirmées ensuite en 2002 par le rapport de la sous-commission foncière⁴⁵ ont relevé l'absence de moyens financiers dédiés à la constitution de réserves foncières. Les besoins globaux des terrains pour l'habitat à l'horizon 2020 avaient été estimés à 11 000 ha, dont 1/3 destinés à l'habitat social, sans qu'aucun levier financier n'ait été mis en place. La recommandation de cette dernière étude suggérait l'utilisation du FIAT, qui devait être alimenté par l'institution d'une taxe de l'urbanisation.

c) Au niveau réglementaire : des délais limités

Les délais de 6 ans, prorogables 1 fois, soit 12 ans, semblent peu suffisants de l'avis des acteurs interrogés, surtout que la seule prérogative est la priorité d'achat qui se heurte au bon vouloir des propriétaires.

II.3.2 Le PIF : des prérogatives d'utilité publique difficilement applicables

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

Force est de constater les difficultés pour les bénéficiaires de ces PIF, les communes en premier lieu, d'assurer la maîtrise foncière à l'intérieur de ces PIF, dans les délais impartis et à mobiliser les moyens financiers nécessaires pour l'utilisation de leurs prérogatives de préemption et d'expropriation.

a) Au niveau de l'utilisation du droit de préemption

- **Des délais insuffisants:** Le droit de préemption, c'est-à-dire de priorité d'achat, est accordé aux bénéficiaires des PIF pour une durée de 4 ans prorogables de 2 ans, ce qui limite ce droit à 6 années. Cette durée se révèle insuffisante pour les opérateurs publics, et ce en l'absence d'un foncier sain et facilement maîtrisable. Les différents problèmes qui empêchent une circulation fluide du foncier brut, et analysés dans la partie précédente, conjugués avec une prise de conscience de la part des acteurs publics de la valeur potentielle de leurs terrains, empêchent l'acquisition foncière dans les délais impartis.
- **Des prix de remplacement très bas:** l'acquisition amiable suppose la proposition de la part du bénéficiaire du PIF, d'un prix de remplacement pour son terrain ou l'octroi d'un lot à des prix compensés dans l'une des opérations futures, pour le cas de l'AFH. Les prix fixés par la commission des prix sont très bas, et s'alignent sur le seuil minimal du marché foncier dans la commune, sinon en dessous, ce qui la met en concurrence avec les promoteurs immobiliers qui proposent des prix plus proches de ceux du marché, ce qui ne fait que retarder la conclusion des contrats de vente. Par ailleurs, les lots proposés ne correspondent pas toujours aux attentes des propriétaires, étant situés dans des communes différentes ou dans des zones moins prestigieuses que celles convoitées.

⁴⁵ Chabbi M.,2002, « Rapport de la sous commission foncière », Commission nationale de l'habitat, p 10.

Tableau 10: Confrontation entre les prix de remplacement proposés par l'AFH et les prix du marché foncier dans les zones environnantes

Gouvernorat	Commune	Année	Prix de remplacement (DT/m ²)	Prix dans les zones avoisinantes de la délégation (2013)- (DT/m ²)		
				Prix minimal	Prix maximal	Prix moyen
Ben Arous	Rades	2013	50-60	158	700	351,70
Ben Arous	Ezzahra	2013	50-60	280	863	513,57
Ben Arous	Mhamdia	2014	25	40	342	181,73
Sousse	Bouhsina	2014	25	230	1800	658,3
Kairouan	Kairouan	2014	15	30	1200	244,48

Source : AFH, d'après entretiens.

- **Faiblesse des moyens juridique protégeant le droit de préemption :** L'article 35 du CATU précise que tout bénéficiaire d'un PIF doit procéder à la prénotation de ces titres auprès de la CPF, ce qui empêche toute transaction sur ces titres pendant 6 ans (3 ans prorogables une fois). Sauf qu'aucune sanction n'est prévue en cas de violation de ce droit de préemption, et plus grave, cette mesure ne peut s'appliquer que sur les terrains immatriculés, alors que l'assiette foncière est loin d'être totalement assainie et immatriculées. Par ailleurs, d'autres moyens permettent de détourner cette mesure de prénotation. Les propriétaires concluent les ventes, enregistrent les contrats à la recette de finances et se gardent de l'inscrire à la CPF, et attendent l'expiration de ce délai pour régulariser la vente. Il s'agira de proposer une collaboration entre la recette des finances et les bénéficiaires des PIF et des sanctions pour les contrevenants.

b) Au niveau du recours à l'expropriation

L'expropriation pour cause d'utilité publique a constitué un instrument puissant qui a permis de mettre en œuvre des programmes d'habitat destinés aux classes moyennes dans les années 1970 et 1980, de programmes des infrastructures et des équipements structurants et de lever l'obstacle foncier en faveur des acteurs publics, centraux et locaux, et surtout en faveur des opérateurs publics (AFH, SNIT, ARRU..). Elle est régie par la loi 76-85 du 11 Aout 1976 telle que complétée par la loi 2003-26 du 14 Avril 2003.

Cet outil a toujours été contesté, pour des raisons sociales évidentes, depuis son instauration en 1976, mais cette contestation a été formulée avec plus d'acuité dans les années 1990 et 2000, en raison du détournement de cette loi à des fins qui ne revêtent pas de caractère d'utilité publique. La remise en cause de cette loi a été encore plus virulente après 2011, du fait de l'utilisation de l'outil d'expropriation pour opérer un transfert de propriété des petits propriétaires terriens vers les catégories socio-professionnelles supérieures, à l'instar du projet de Ain Zaghouan de l'AFH qui a surtout privilégié cette catégorie sociale, et les proches du pouvoir, et ce malgré les oppositions récurrentes des acteurs publics en question, ce qui soulève la question autour de la notion d'utilité publique.

Jusque là, cette notion a été mobilisée quelques fois de manière abusive et a permis le transfert « légal » de propriétés foncières au profit de projets de standing, ce qui a créé un sentiment d'injustice chez les expropriés, et un rejet de l'expropriation dans l'opinion publique. Le débat autour de la notion d'utilité publique est mitigé entre les acteurs publics et privés et les experts, certains réclamant la nécessité de garder cet outil qui est la seule option pour pouvoir mettre en place des programmes publics, d'autres s'insurgent pour rappeler que le droit de propriété a été inscrit dans la nouvelle constitution comme un acquis à défendre, et que de ce fait, l'expropriation devient anticonstitutionnelle. Il s'agira de mieux préciser la notion d'utilité publique, de la conditionner à des paramètres pragmatiques, afin d'une part de protéger les droits des citoyens, et d'autre part de garantir une acquisition foncière plus rapide pour les acteurs publics.

Loin des débats idéologiques, et outre la nécessité de redéfinir avec exactitude la notion d'utilité publique avec des paramètres et objectifs clairs et quantifiables, ce qui éviterait des dérives éventuelles, il convient d'évaluer la loi sur l'expropriation, en mesurant son impact sur la maîtrise

foncière, et les contraintes et améliorations introduites par la révision de la loi en 2003.

Les effets de la loi 2003-26 portant révision de la loi sur l'expropriation sur les parties

- **Effets sur les propriétaires fonciers:** Garantie des droits de propriété et valorisation des indemnités

Les nouveautés introduites par la loi 2003-26 visaient à garantir les droits des propriétaires, et les protéger contre les expropriations abusives. Le recours à l'expropriation est devenu exceptionnel et assujéti au respect préalable de « tous les moyens de réconciliation amiable ». Des acteurs publics comme l'AFH ou la collectivité locale se trouvent privés du recours en référé, qui était justifié par le caractère « urgent » de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, et sont obligés de respecter la procédure dictée par la commission de reconnaissance et de réconciliation. Cette dernière fixe désormais les montants de l'indemnisation, à la lumière de rapports d'expertise, et offre ainsi la possibilité aux parties de négocier à la hausse le montant proposé par l'expropriant.

Mais tous les acteurs interrogés s'accordent sur le fait que le montant de l'indemnisation proposée reste très inférieur au marché, et de ce fait, met l'Etat en concurrence avec les acteurs privés, ce qui risque de bloquer encore plus les transactions et augmente le recours au règlement juridictionnel.

- **Effets sur les acteurs publics :** un rallongement de la procédure et une mise en possession assujéti à la fin des négociations sur le montant des indemnités

Outre la protection des droits des propriétaires, qui sont garantis désormais par la constitution, cette loi avait pour but d'une part de limiter le recours aux tribunaux et d'autre part de minimiser par ce biais les délais de la prise de possession et la promulgation du décret d'expropriation. En effet, dans le cas d'un accord amiable, la procédure d'acquisition suit son cours sans avoir à recourir à l'expropriation.

Mais dans la pratique, et d'après les entretiens menés auprès des acteurs publics et privés⁴⁶, le recours aux tribunaux reste inévitable car outre la contestation des montants d'indemnisation, le recours à la justice porte essentiellement sur le droit de propriété et sur les bénéficiaires ou propriétaires présumés, la loi 2003 n'a pour ainsi dire pas réussi à éviter cet écueil. D'après les entretiens, le recours juridictionnel dure entre **2 et 3 ans**, et peut prendre **10 ans** si l'affaire est jugée en cassation.

D'autre part, « le recours à tous les moyens amiables » introduit dans l'article 11 est interprété de diverses manières par les juristes, ce qui mène généralement à un rallongement abusif des délais de réconciliation.

Les acteurs publics interrogés ont souligné par ailleurs le fait que la séparation des deux procédures d'expropriation et de fixation des indemnités, dans la loi de 1976, permettait une maîtrise foncière plus rapide et donc un avancement plus rapide du projet, alors que la loi 2003, en joignant les deux affaires et en subordonnant le décret d'expropriation aux négociations préalables, n'a fait que retarder la prise de possession et par conséquent le projet d'utilité publique, cette procédure pouvant prendre **1 an** dans certains cas⁴⁷.

⁴⁶ Entretiens à la Direction de la délimitation et des acquisitions, MDEAF et avec des avocats spécialisés dans le foncier.

⁴⁷ Mr Kamel Abid, Direction de la délimitation et des acquisitions, MDEAF.

Tableau 11 : Nouveautés introduites dans la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et ses effets sur les parties

Mesures	Loi 76-85	Loi 2003-26	Effets sur les propriétaires	Effets sur l'expropriant
Au niveau du recours à l'expropriation	L'expropriation est une procédure d'urgence au profit du domaine public ou privé de l'Etat, du domaine public des collectivités locales, des agences foncières,	Les recours à l'expropriation se fait de manière exceptionnelle et après avoir accompli toutes les mesures de conciliation prévues dans la loi (ART 1)	Protection de la propriété comme étant un droit et contre les expropriations abusives	Limite le champ d'action de l'expropriant
Au niveau des instances de fixation des indemnités d'expropriation	Le juge des référés (justice) : Séparation entre l'affaire de prise de possession et la fixation des indemnités	Commission de reconnaissance et de réconciliation au niveau du gouvernorat et présidée par un magistrat (ART10) : Les affaires de prise de possession et de fixation des indemnités sont jointes	Donne plus de temps aux propriétaires pour négocier les indemnités et protège leurs droits	Rallonge les délais : l'expropriant doit attendre la fin de la procédure de réconciliation pour espérer la promulgation d'un décret d'expropriation ce qui cause des retards dans les délais et dans les projets
Au niveau de la procédure précédent la promulgation du décret d'expropriation	Les cas d'expropriation au profit du domaine public ou privé de l'Etat, du domaine public des collectivités locales, des agences foncières se fait sans passer par les étapes d'affichage et d'enquête préalable	La procédure relative à la procédure d'affichage, de publicité et de conciliation, à travers la commission de reconnaissance et de réconciliation doit être respectée		
Modalités de négociation de l'indemnité	Entre l'expropriant et les expropriés	A travers la commission par deux rapports : Un rapport établi par l'expert de l'Etat Un rapport établi par un expert inscrit sur la liste des experts judiciaires	Valorisation des indemnités	Valorisation des indemnités- qui reste en deçà du marché et met l'Etat en concurrence avec les spéculateurs et les promoteurs immobiliers qui proposent le double Rallongement des délais de négociation des indemnisations
Fixation du montant des expropriations	D'après la valeur de l'immeuble appréciée selon sa consistance et l'usage effectif auquel il a été affecté à la date de publication du décret Ne peut excéder la valeur de la dernière mutation	D'après la valeur de l'immeuble appréciée selon sa consistance et l'usage effectif auquel il a été affecté à la date de publication du décret, Ne peut être inférieur à la valeur fixée par la		

	remontant à moins de 3 ans	commission.		
Moyens de publicité	Affichage au gouvernement et publicité dans la presse écrite et audio	Affichage au gouvernement, délégation, commune, direction régionale des domaines de l'Etat, et publicité dans la presse audio et écrite	Meilleur accès à l'information pour garantir un recours dans les délais impartis	-
En cas de refus de l'indemnité	Recours au règlement juridictionnel et promulgation du décret d'expropriation	Recours au règlement juridictionnel et promulgation du décret d'expropriation	Protège les droits des propriétaires	Rallonge les délais
Décret d'expropriation	Indépendant de la procédure d'indemnisation	N'est promulgué qu'à l'émission d'un jugement définitif		

Source : Analyse des textes de lois relatifs à l'expropriation et entretiens avec des juristes.

Les différentes difficultés et contraintes inhérentes à la loi sur l'expropriation, qui rendent difficile une maîtrise foncière, se déclinent comme suit :

Tableau 12 : Contraintes et difficultés de mise en application de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique

Rubrique		Problème relevé	Conséquences
La composition des commissions de reconnaissance et de réconciliation	Présidée par un juge du droit commun	Manque de spécialisation des juges de droit commun qui devraient être compétents dans le foncier et faire partie du tribunal immobilier et la non-permanence du président de la commission	Difficultés d'évaluation des indemnisations et de négociation avec les propriétaires, Rallongement des délais à cause des obligations professionnelles des juges
La programmation des projets nécessitant une expropriation	Au niveau de la coordination entre les différentes échelles d'intervention	Absence de programmation coordonnée entre les projets de PAU, PAD et les plans directeurs de transport	Les dérogations qui sont pratique courante ne permettent pas une maîtrise foncière en amont des parcelles dédiées aux infrastructures surtout, ce qui rend la procédure d'expropriation plus longue et difficile car traitée dans l'urgence de finalisation du projet
	Au niveau de la programmation des projets et de l'enquête foncière	-Manque de préparation efficace et préalable des dossiers par les bénéficiaires -Absence d'une étude rigoureuse préalable de l'assiette foncière des projets (infrastructure, équipements et habitat) avant leur mise en œuvre	Complicite la tâche de la commission de reconnaissance et de réconciliation et rallonge les délais
Les expertises	Au niveau des délais	Délais longs étant donné le manque de moyens humains	Contre expertise par les propriétaires : 2 mois prorogables de 1 mois : mais en réalité, met de 6 mois à 1 an.

	Au niveau du montant	Les évaluations des montants ne sont pas actualisées et s'avèrent loin du prix du marché et loin des attentes des propriétaires	-Met l'Etat en concurrence avec les acteurs privés, Rallonge la procédure de réconciliation (2 à 3 ans) qui peut aller jusqu'à 10 ans s'il y a recours en justice, -Retarde la mise en possession qui est intrinsèquement liée à la fin de la procédure de réconciliation
	Au niveau de la validation des expertises	Manque de décentralisation : validées au niveau central	Rallonge les délais

Source : Loi sur l'expropriation de 2003 et entretiens avec des juges, avocats et auprès de la direction des litiges, MEH.

Les trois contraintes centrales de la mise en application de la loi demeurent :

- La faiblesse du montant de l'indemnisation,
- La non spécialisation des juges présidant la commission de reconnaissance et de réconciliation,
- L'assujettissement de la mise en possession des bénéficiaires du foncier à la fin de la réconciliation qui peut prendre des mois et que la loi n'a pas lié à un délai précis

c) Au niveau du partenariat public privé

La mise en place des partenariats publics-privés entre les acteurs publics-opérateurs et les propriétaires privés par le CATU portait les prémices du désengagement de l'Etat en faveur de l'initiative privée et avait pour but de faciliter l'acquisition foncière pour l'AFH et les acteurs publics en contournant la rétention des terrains par les propriétaires fonciers et leur donnant la possibilité de jouir d'une partie de leurs parcelles. Le bilan est sans appel : mises à part quelques opérations rares (Ennasr II, El Mourouje), la mise en œuvre du partenariat public-privé a été un échec, en raison de différentes contraintes d'ordre réglementaire, foncier et financier.

Des clauses réglementaires de partenariat contraignantes

D'après les entretiens menés auprès de l'AFH et des promoteurs, les conditions de partenariat s'avèrent limitatives et peu souples.

En effet, le délai de 6 mois imposé par la loi pour faire une demande de partenariat est trop court et ne permet pas aux propriétaires d'évaluer la situation et de négocier les conditions et les modalités avec l'AFH, ni d'avoir une visibilité sur le devenir de la zone justifiant un tel investissement.

Des affectations de PAD pas toujours avantageuses pour le propriétaire foncier

La loi stipule que le partenaire doit, dans l'exécution des travaux, respecter les orientations du Plan d'aménagement de détail. Cette condition s'avère discrétionnaire et favorise certains propriétaires sur d'autres, étant donné que certains peuvent bénéficier d'une affectation avantageuse (Habitat collectif, commerces..) alors que d'autres se retrouvent avec des espaces verts ou des équipements non rentables.

Des contributions foncières et financières trop lourdes pour les propriétaires

Outre la valeur du terrain, le partenariat donne lieu à une contribution foncière et financière de la part du propriétaire du terrain calculée comme suit⁴⁸ :

⁴⁸ Article 10 de la loi 99-188.

a) 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.

b) 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.

Ces conditions ont été contestées par plusieurs propriétaires car :

-La surface à céder à l'AFH est calculée au prorata des surfaces nettes vendables, après élimination des surfaces non vendables c'est-à-dire destinées aux voiries, espaces verts et équipements. Or dans certains projets, tels que Ain Zaghuan (Tunis) ou les Jardins de Tunis (Manouba), la surface nette n'est que de 40% de la surface totale, ce qui suppose une contribution des propriétaires de 60% de leurs terrains, mesure jugée injuste et pas équitable par ces derniers.

-La contribution financière est également contestée, surtout que le législateur, outre la quote part de participation aux travaux, a prévu une majoration de 25% revenant à l'AFH.

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

Alors que les contributions foncières et financières doivent être avancées au début des travaux, la lenteur de ces derniers et les différents problèmes fonciers non assainis peuvent rencontrer l'opérateur, engendrant des retards dans l'exécution des travaux. Les partenaires privés se retrouvent ainsi « piégés » dans un investissement lourd mais dont la valorisation est à long terme, ce qui suppose une assise financière solide.

II.3.3 Des délais d'approbation des PAD longs et impliquant plusieurs intervenants

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

Le principal acteur public ayant eu recours à des PAD est l'AFH. Les entretiens effectués avec les responsables des différentes directions à l'AFH ont permis de relever la lenteur de la procédure d'approbation due aux rouages administratifs et à l'implication de plusieurs administrations et intervenants, qui tardent souvent à fournir leurs avis, ou en raison de logiques sectorielles propres aux concessionnaires, dont les plans d'actions ne correspondent pas toujours à ces interventions « par dérogation » de l'AFH.

II.3.4 Absence d'une information foncière fiable et mise à jour

Le principal écueil auquel sont confrontés les acteurs fonciers est l'absence d'une information foncière exhaustive et mise à jour. L'existence d'un système d'information foncière, entre les différents intervenants (CPF, TI, OTC) et les collectivités locales, et qui associerait les recettes des finances, permettrait de fournir un état des lieux complet des terrains disponibles, urbains et non urbains. Par ailleurs, la non correspondance entre la vocation des terrains et celle mentionnée dans les titres fonciers, par manque d'actualisation à la suite de déclassement des terrains représente un frein pour les opérations d'aménagement et n'offre pas de visibilité pour les éventuels acquéreurs, qui sont obligés de s'adresser à différents services compétents pour espérer avoir une information fiable.

III. Effet de la fiscalité sur les marchés fonciers et leur fluidité

Le lien entre la fiscalité, l'aménagement, le foncier et le logement est incontournable, car les patrimoines fonciers et immobiliers constituent un gisement fiscal, en particulier pour les collectivités locales. De manière générale, les objectifs de la fiscalité foncière peuvent être de trois ordres : le premier est le renforcement des ressources financières des communes et ce à travers la collecte par cette dernière des diverses taxes et impôts, le second est l'équité, par la récupération de plus values indues, le troisième est d'ordre incitatif, pour favoriser tel ou tel type d'utilisation des biens, par exemple la mobilisation des terrains à bâtir. Dans cet ordre d'idées, les principales mesures fiscales relatives au foncier se déclinent en Tunisie comme suit:

- Taxe sur la mutation des droits de propriété des terrains non bâtis,
- Taxe sur les plus values immobilières,
- Taxe sur les terrains non bâtis

L'analyse de ces différents dispositifs fiscaux permettra d'évaluer leur impact sur la fluidité du marché foncier et de fournir les recommandations nécessaires à une meilleure récupération de ces taxes et leur mobilisation à des fins d'acquisition de réserves foncières et d'aménagement.

III.1 Les impôts sur les mutations de terrains non bâtis : un facteur de ralentissement du marché foncier

L'impôt sur les mutations foncières est un impôt dû lors de l'acquisition d'un bien foncier. La mutation est toute transmission d'un patrimoine à un autre par vente, donation, succession ou cession d'usufruit d'un droit réel ou d'un droit de jouissance (location ou bail de biens meubles ou immeubles). En Tunisie, les droits de mutations se déclinent comme suit :

Tableau 13 Les droits d'enregistrement relatifs à la mutation du droit de propriété des terrains urbains non bâtis⁴⁹

Nature de l'acte de mutation de la propriété	Recette des finances ⁵⁰	CPF
Droit de mutation à titre onéreux		
Acquisition d'un terrain immatriculé (par particuliers ou promoteurs)	5% 3DT /page du contrat	1%+ 8DT (attestation)
Acquisition d'un terrain non immatriculé	5%+ 1% (taxe sur les terrains non immatriculés)	-
Les acquisitions de terrains destinés à la construction d'immeubles individuels à usage d'habitation : taux progressif ⁵¹ :		1% sur le prix total de la vente
jusqu'à 120 m ²	1%	
de 120 à 300 m ²	2%	
de 300 m ² à 600 m ²	3%	
au delà de 600 m ²	5%	

⁴⁹ Code des Droits d'Enregistrement et de Timbre - art. 20

⁵⁰ Tel que révisé par les articles 48 et 49 de la loi n° 2012-27 du 29 décembre 2012 portant la loi de finances pour l'année 2013

⁵¹ Art. 20 du code des droits et de timbre

La soulte ou plus-value résultant d'un échange ou d'un partage d'immeubles.	5%	1%
Les échanges d'immeubles	2,5%	1%
Les partages d'immeubles entre co-proprétaires à quelque titre que ce soit.	0,5%	1%
Défaut d'origine : Les actes notariés ou sous seing privé emportant mutation à titre onéreux de propriété qui ne font pas mention de la justification du paiement des droits d'enregistrement afférents à la dernière mutation à titre onéreux ou par décès.	3% (cumulables avec les 5% prévus pour l'enregistrement de la vente)	1%
Acquisitions de terrains ou de bâtiments aménagés pour l'exercice d'activité économique auprès de promoteur immobilier ou auprès des autres intervenants dans le secteur immobilier	un droit proportionnel de 3 % liquidé sur la base de la partie de la valeur du logement qui excède 150 000 DT ⁵² . Pour les terrains de moins de 150 m ² : droit fixe à 20 DT ⁵³	
Les acquisitions, par les personnes physiques, auprès d'un promoteur immobilier agréé	20 DT	1%
Enregistrement d'une mutation d'immeuble prescrite : Dont l'acte remonte à plus de 10 ans (avec signatures légalisées)	20 DT	1%
Les mutations à titre gratuit de biens meubles et immeubles		
Les donations de biens y compris les donations de nue propriété ou d'usufruit de biens immeubles		
- Entre ascendants et descendants et entre époux.	20 DT/ acte et hors du champ d'application du défaut d'origine	100 DT
- Entre frères et sœurs.	5%	1%
- Entre oncles ou tantes, neveux et nièces, grands oncles et grandes tantes et petits neveux ou petites nièces et entre cousins.	25%	1%
- Entre parents au delà du quatrième degré et entre personnes non parentes.	35%	1%

Source : code des droits d'enregistrement et de timbre mis à jour par la loi n°2006-69 relative à l'exonération des donations entre ascendants et descendants et entre époux

L'analyse des différents cas d'impositions sur les mutations foncières montre que le taux de 6 % prévu pour l'enregistrement, qui se compose de 5% pour la recette des finances et de 1% revenant à la CPF pour l'inscription au livre foncier, reste très élevé et dissuade les propriétaires fonciers à enregistrer la vente et à l'inscrire dans le registre foncier, ce qui a entraîné, au bout de quelques mutations, le gel du titre et un flou sur la situation foncière du bien immeuble. Par ailleurs, le non enregistrement est encouragé de manière indirecte par l'enregistrement à taux fixe prévu au bout

⁵² La loi de finances pour 2014 (art. 53)

⁵³ Article 58 du Code d'incitations aux investissements.

de 10 ans de prescription, ce qui incite les propriétaires à fuir cette formalité et la disposition de défaut d'origine prévue, qui sanctionne la rupture de la chaîne de mutations et l'assujettit au paiement de 3% de la valeur du bien cumulables avec les 5% prévus, n'a pas totalement dissuadé les acquéreurs à ne pas enregistrer la vente.

La nouveauté apportée par la loi de finances 2014 est l'application d'un droit proportionnel de 3 % liquidé sur la base de la partie de la valeur du logement qui excède 150 000 DT, sur l'acquisition de terrains ou de bâtiments aménagés pour l'exercice d'activité économique auprès de promoteur immobilier ou auprès des autres intervenants dans le secteur immobilier. Cette mesure concernait également les terrains à vocation résidentielle, et a été annulée pour être réduite à l'activité économique seulement, ce qui constitue un nouveau frein pour l'activité des promoteurs immobiliers.

L'avantage principal demeure le taux progressif appliqué aux immeubles destinés à la construction d'habitat individuel qui permet d'encourager les acquéreurs de petites parcelles à enregistrer leur contrat de vente et est basé sur la notion de justice sociale, pénalisant seulement les lots les plus grands, donc logiquement les acquéreurs les plus nantis.

Le taux de 5% dû à la recette des finances est donc élevé et participe au non enregistrement des ventes, à la sous déclaration des prix de vente et donc à l'opacité du marché foncier.

Ce diagnostic est confirmé par différents experts et études et d'ailleurs, à l'instar de l'étude Doing Business, menée chaque année par le groupe de la Banque Mondiale, qui permet d'évaluer, à travers l'appréciation d'un ensemble significatif de critères, les facilités de faire des affaires. La performance de la Tunisie a été remarquablement pénalisée par le critère «payements des impôts» dont le classement est 106 et pénalise le classement général. Ce score est imputable essentiellement aux formalités d'enregistrement et au coût élevé des taxes sur les transactions et notamment les droits de mutation.

Principales conclusions :

- Une taxe sur les mutations à taux relativement élevé pouvant freiner la dynamique du marché foncier,
- Le manque de transparence du marché associé au taux élevé encourage la sous déclaration des prix de vente lors de la rédaction des actes, ce qui contribue à la dérégulation du marché foncier,
- Le recours au taux progressif pour les terrains destinés à l'habitat individuel est incitatif, mais devrait également être appliqué aux terrains collectifs destinés exclusivement à l'habitat social,
- Annulation de l'enregistrement au droit fixe de l'acquisition par les promoteurs de terrains destinés à être lotis pour des programmes d'habitat.

III.2 La taxe sur les plus-values immobilières

L'imposition de la plus value immobilière a été Instituée par la loi de finances du 31 décembre 1976, dans le but de mobiliser davantage de recettes fiscales mais aussi pour lutter contre la spéculation foncière et récupérer une partie des financements publics de l'infrastructure et équipements urbains. La plus value imposable est égale à la différence entre d'une part, le prix de cession déclaré des biens visés (ou celui révisé suite aux opérations de vérifications fiscales) et d'autre part, le prix de revient d'acquisition, de donation, d'échange ou de construction y compris la valeur des terrains majoré des montants des dépenses justifiés et de 10 % par année de détention⁵⁴.

Le taux de l'impôt sur la plus value immobilière est modulé en fonction de la période de détention.

⁵⁴ Belaid N., Etude sur les aspects fiscaux et juridiques, Stratégie de l'habitat, 2014.

Plus la période est longue, moins élevé sera le taux :

- 10 % lorsque la cession intervient au cours de la période de 10 ans à compter de la date de possession ;
- 5 % si la cession intervient après 10 ans à compter de la date de possession ;

En ce qui concerne la plus value de cession de lots ou partie de lots dont l'origine de propriété provient de la cession de terres domaniale à vocation agricole le taux est de 25 % lorsque la cession est faite aux agences foncières publiques et 50 % dans les autres cas.

A partir du 1^{er} janvier 2014, et en vertu de la loi de finances pour la gestion 2014 (art.47), il y a eu un élargissement du champ d'application de l'impôt sur la plus value immobilière qui s'applique désormais à tous les terrains, même situés hors des plans d'aménagement urbain, à l'exception :

- Des immeubles cédés au conjoint, aux descendants et ascendants,
- Des terrains agricoles qui sont cédés à d'autres bénéficiaires que les promoteurs immobiliers privés, et sous réserve de non changement de vocation en terrains à bâtir pendant 4 ans,
- Des terrains à bâtir situés dans les périmètres d'intervention foncière et dans les périmètres de réserves foncières créées conformément aux dispositions du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme,
- Des terrains objets d'expropriation pour utilité publique.
- Des terrains destinés à la réalisation de projets dans le cadre du programme spécifique pour le logement social⁵⁵.

Principales contraintes de la taxe sur les plus values immobilières:

- Le caractère dégressif de cette taxe incite à la rétention des terrains et à leur gel spéculatif,
- Le manque de transparence du marché foncier constitue une difficulté pour une évaluation efficace et rentable pour les collectivités de cette taxe.

III.3 La taxe sur les terrains non bâtis : un impôt peu dissuasif et faiblement récupéré

Les terrains non bâtis situés dans les zones relevant des collectivités locales, sont soumis à une taxe annuelle appelée " la taxe sur les terrains non bâtis" et ce afin de limiter le gel spéculatif de terrains et d'encourager leur construction. La taxe sur les terrains non bâtis est due au premier janvier de chaque année, sur les terrains non bâtis existant à cette date et elle est également due sur les terrains qui deviennent imposables au cours de l'année et ce, à partir de la date de leur entrée dans le champ d'application de la taxe.

Cette taxe a été créée par le code de la fiscalité locale⁵⁶, et a été fixée à 0,3% de la valeur vénale de la terre. Pour les zones urbaines, couvertes par un PAU, le montant est fixé par un «décret d'application», car il est plus facile de le mettre à jour qu'une loi, et dépend de la densité et de la vocation de la zone. Le premier décret d'application a été émis en 1997, le second en 2007, mettant à jour les taxes sur les terrains non bâtis (TNB), tel que résumées dans le tableau ci-dessous :

⁵⁵ Article 74 de la LF 2014.

⁵⁶ Loi n° 97-11 du 3 février 1997, portant promulgation du code de la fiscalité locale

Tableau 14 : Evolution des Taxes sur les terrains non bâtis

	Décret 1997 ⁵⁷	Décret 2007 ⁵⁸
Densité des terrains non bâtis	Taxe (TND/m2)	Taxe (TND/m2)
Zone à haute densité urbaine	0.300	0.318
Zone à densité urbaine moyenne	0.090	0.095
Zone à densité urbaine faible	0.030	0.032

Source : Loi n° 97-11 du 3 février 1997, portant promulgation du code de la fiscalité locale telle que modifiée par le décret 2007-1186 du 14 Mai 2007.

Certains terrains non bâtis sont exonérés de la taxe dont :

- Les terrains non bâtis enclos attenants à des immeubles (individuels ou collectifs) ou exploités dans une activité industrielle, commerciale ou professionnelle,
- Les terrains agricoles tels que définis par la législation en vigueur,
- Les terrains non bâtis appartenant à l'État, aux établissements publics à caractère administratif ou aux collectivités locales,
- Les terrains non bâtis situés dans des zones frappées d'interdiction de construire,
- Les terrains non bâtis situés dans les zones industrielles, d'habitation, de tourisme et dans les zones prévues pour usage artisanal ou professionnel et lotis conformément à la législation et à la réglementation en vigueur tant qu'ils n'ont pas fait l'objet de cession par le lotisseur.
- Les terrains situés à l'intérieur des périmètres de réserves foncières et des périmètres d'intervention foncière conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.
- Les terrains non bâtis et aménagés, acquis par les promoteurs immobiliers et ce durant deux années à partir de la date d'acquisition⁵⁹.

Actuellement, la valeur de la TNB ne permet pas de lutter contre le gel spéculatif des terrains, étant donné sa valeur dérisoire, en comparaison avec la plus value éventuelle qui sera récupérée par le propriétaire-spéculateur en cas de renchérissement des prix fonciers. Ce constat est d'ailleurs corroboré par les conclusions de l'étude relative à l'évaluation des PAU⁶⁰, qui relevait en 2002 la faiblesse de la taxe sur les terrains non bâtis dans le financement des P.A.U. et au niveau de la maîtrise de l'urbanisation et de la lutte contre la spéculation foncière. Les taxes sont sensées être collectées annuellement par la municipalité. Cette taxe est par ailleurs payée et donc très peu recouverte par les collectivités locales étant donné son faible potentiel. En outre, le décalage entre la valeur réelle des terrains et celle déclarée, et qui pourrait être utilisée pour appliquer le taux de 0,3% prévu initialement par le code de la fiscalité, ne permet par l'utilisation de cette taxe comme outil de régulation du marché foncier.

Principales conclusions :

⁵⁷ Décret 97-432 du 03/03/1997

⁵⁸ Décret 2007-1186 du 14/05/2007

⁵⁹ Ajouté par l'article 43 de la loi 2001-123 du 28/12/2001 portant loi de finances pour l'année 2002

⁶⁰Groupement URBACONSULT-CERAPE, 2002,ETUDE D'ÉVALUATION DES PLANS D'AMÉNAGEMENT URBAINS – RAPPORT FINAL DE 2^{ÈME} PHASE.

- Une valeur de TNB très faible et ne permettant pas la régulation du marché foncier,
- Un taux de recouvrement par les collectivités locales très réduit ne permettant pas la mobilisation de cette ressource pour les acquisitions de terrains ou leur aménagement.

III.4 Synthèse du diagnostic :

a) Taxe sur les mutations des terrains non bâtis :

- Une taxe sur les mutations à taux relativement élevé pouvant freiner la dynamique du marché foncier,
- Le manque de transparence du marché associé au taux élevé encourage la sous déclaration des prix de vente lors de la rédaction des actes, ce qui contribue à la dérégulation du marché foncier,
- Le recours au taux progressif pour les terrains destinés à l'habitat individuel est incitatif, mais devrait également être appliqué aux terrains collectifs destinés exclusivement à l'habitat social,
- Annulation de l'enregistrement au droit fixe de l'acquisition par les promoteurs de terrains destinés à être lotis pour des programmes d'habitat.

b) Taxe sur les plus values immobilières :

- Le caractère dégressif de cette taxe incite à la rétention des terrains et à leur gel spéculatif,
- Le manque de transparence du marché foncier constitue une difficulté pour une évaluation efficace et rentable pour les collectivités de cette taxe.

c) Taxe sur les terrains non bâtis

- Une valeur de TNB très faible et ne permettant pas la régulation du marché foncier,
- Un taux de recouvrement par les collectivités locales très réduit ne permettant pas la mobilisation de cette ressource pour les acquisitions de terrains ou leur aménagement.

d) Absence d'une taxe sur l'urbanisation

IV. Les filières de production foncière en Tunisie : acteurs, logiques et produits

La production foncière est définie comme étant « l'ensemble des opérations liées à la transformation du sol non constructible en sol potentiellement ou réellement constructible quelles que soient les étapes de cette production, les intervenants lors de chacune de ces étapes et l'usage du sol »⁶¹. En Tunisie, cette production s'opère, pour ce qui est de la filière légale, par le biais de lotissements conçus et commercialisés par différents acteurs publics et privés, qui ciblent des catégories socio-professionnelles différentes, mais ont en commun l'exclusion des catégories sociales les plus précaires.

Tableau 15 : EVOLUTION DES SURFACES DE LOTISSEMENTS APPROUVES PAR REGIONS ENTRE 2009 ET 2013

GOUVERNORAT	2009		2010		2011		2012		2013	
	surface (Ha)	%								
TUNIS	34,3	4%	18,4	2%	8,6	1%	8,1	1%	6,6	3%
BEN AROUS	101,7	12%	33,0	4%	22,5	3%	47,5	8%	0,0	0%
ARIANA	4,3	0%	65,8	8%	87,2	12%	72,5	11%	0,0	0%
MANOUBA	55,0	6%	38,2	4%	3,1	0%	7,8	1%	3,2	1%
ZAGHOUAN	5,7	1%	23,8	3%	7,3	1%	3,7	1%	9,1	4%
BIZERTE	12,9	1%	22,7	3%	30,2	4%	20,3	3%	0,0	0%
NABEUL	93,4	11%	80,3	9%	90,4	12%	55,6	9%	31,0	14%
TOTAL NE	307,2	35%	282,2	33%	249,3	34%	215,4	34%	50,0	23%
JENDOUBA	0,2	0%	0,0	0%	0,6	0%	5,1	1%	0,0	0%
BEJA	0,7	0%	14,1	2%	3,4	0%	7,7	1%	2,3	1%
SILIANA	12,5	1%	47,5	6%	9,8	1%	13,5	2%	1,2	1%
KEF	12,3	1%	10,7	1%	6,5	1%	14,5	2%	5,5	3%
TOTAL NO	25,7	3%	72,3	8%	20,4	3%	40,8	6%	9,0	4%
SOUSSE	18,7	2%	59,5	7%	42,5	6%	24,7	4%	11,7	5%
MAHDIA	52,4	6%	60,1	7%	66,9	9%	47,8	8%	22,1	10%
MONASTIR	86,3	10%	81,3	10%	107,7	15%	100,3	16%	62,6	29%
TOTAL CE	157,4	18%	201,0	24%	217,1	29%	172,8	27%	96,4	44%
KASSERINE	4,5	1%	9,8	1%	16,6	2%	16,0	3%	5,0	2%
KAIROUAN	9,2	1%	7,6	1%	19,8	3%	16,0	3%	0,7	0%
SIDI BOUZID	56,0	6%	33,1	4%	12,7	2%	12,8	2%	0,0	0%
TOTAL CO	69,7	8%	50,5	6%	49,1	7%	44,7	7%	5,7	3%
SFAX	179,8	21%	88,2	10%	78,7	11%	47,5	7%	22,0	10%
TATAOUINE	3,3	0%	7,3	1%	1,1	0%	5,7	1%	0,0	0%
GABES	18,3	2%	13,0	2%	13,6	2%	7,5	1%	2,1	1%
MEDENINE	63,6	7%	49,9	6%	42,1	6%	20,6	3%	0,0	0%
TOTAL SE	265,0	30%	158,4	19%	135,5	18%	81,3	13%	24,1	11%
GAFSA	32,2	4%	7,0	1%	41,3	6%	9,1	1%	5,0	2%
KEBILI	15,5	2%	36,6	4%	26,4	4%	54,4	9%	28,3	13%
TOZEUR	3,2	0%	45,9	5%	0,0	0%	14,4	2%	0,5	0%
TOTAL SO	50,9	6%	89,4	10%	67,6	9%	77,9	12%	33,9	15%
total (Ha)	875,9	100%	853,8	100%	739,1	100%	633,0	100%	219,1	100%

⁶¹ Durand-Lasserve A., 1985, *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers Monde*, Paris, l'Harmattan, p 139.

Source : Dépouillement des statistiques de la direction d'urbanisme entre 2009 et 2013.

Une offre foncière légale différenciée selon les régions avec une concentration sur le littoral:

Outre la sélectivité de l'offre de ces différentes filières légales, qui seront analysées en détail dans ce qui suit, ce sont les disparités régionales qui sont à souligner.

L'évaluation des surfaces de lotissements approuvés par régions a permis de mettre en évidence la concentration des opérations d'aménagement approuvées dans les régions littorales, qui totalisent environ 83% des surfaces approuvées. Cette concentration est différenciée selon les régions, avec la prédominance des lotissements situés au Nord-est (entre 33 et 50%, de 2010 à 2013), et leur concentration particulièrement dans le Grand Tunis. Cette proportion est moins importante dans le centre est (entre 18 et 44%), essentiellement localisée à Monastir qui a connu une dynamique urbaine ces dernières années, et dans le sud Est (entre 11 et 30 %) grâce au dynamisme du marché foncier de Sfax, et nulle à Tataouine, entre autres à cause du statut des terrains majoritairement collectifs dans cette région.

Les régions intérieures situées à l'ouest de la Tunisie, obéissent aux mêmes logiques de disparités régionales relevées par les différentes études portant sur le développement régional. En terme de surfaces allouées à des lotissements, nous relevons une proportion minimale dans les régions de l'ouest où l'offre se limite entre 3 et 8% dans le Nord ouest et peut représenter moins de 1ha par an, comme c'est le cas en 2009 pour Jendouba et Bêjà, si elle n'est pas nulle. Le même constat alarmant est valable pour le centre ouest, où la production de terrains à bâtir se concentre à Sidi Bouzid, grâce à une assiette foncière caractérisée par la prédominance des terrains publics et à l'action récente de l'AFH. La production dans la région Sud Ouest ne représente quant à elle que 6 à 15 % de la surface totale.

Une offre qui tend à régresser depuis 2011

Alors que la surface allouée à des lotissements était de 1062 ha en 2007, cette surface tend à régresser, depuis 2011, pour se situer à 633 ha seulement en 2012. Les raisons sont essentiellement conjoncturelles, liées au contexte d'instabilité politique qu'a connu le pays et au ralentissement des investissements publics et privés. Elles sont en second lieu liées à la pénurie des terrains que connaît le secteur de l'aménagement depuis une dizaine d'années. Cette pénurie, conjuguée à une assiette foncière non assainie, une propriété foncière fortement morcelée et l'absence d'une information foncière fiable ont fortement ralenti la dynamique du marché foncier, et par conséquence la mobilisation de terrains urbanisable par les acteurs publics et privés. Enfin, pour les acteurs publics, le non recours à l'expropriation a constitué un frein à l'action de la filière publique, en absence de conditions de partenariat pérennes et efficaces.

Une production assurée par différentes filières formelles et informelles

En Tunisie, la production du sol urbain destiné à l'habitat repose sur différentes filières de production, chaque filière se caractérise par le type d'acteurs qui la domine, possède ses spécificités et répond à la demande d'une catégorie sociale déterminée.

En procédant à une typologie reposant sur l'acteur dominant de la filière, nous pouvons distinguer 5 filières principales de production foncière qui forment un marché foncier très ségmenté:

- La filière publique, qui repose sur les acteurs publics, essentiellement l'Agence foncière d'habitation (AFH), et à un degré moindre les collectivités locales et les ministères, et qui a été destinée en majorité aux catégories socio-professionnelles supérieures et intermédiaires solvables,
- La filière semi-publique légale, qui repose sur des partenariats entre l'Etat et des acteurs privés, dont nous analyserons plus particulièrement la Société de Promotion du Lac de Tunis (SPLT), et dont le produit est sélectivement orienté vers les catégories sociales aisées,
- La filière privée professionnelle légale, dont l'acteur fondamental est le promoteur privé agréé, dont l'action est très limitée, et le produit foncier s'adresse en majorité aux

populations solvables,

- La filière privée occasionnelle légale, qui est majoritaire, repose sur l'action des particuliers, propriétaires fonciers ou spéculateurs, et dont le produit est le plus modulable selon les régions permettant de satisfaire ponctuellement les demandes de différentes catégories sociales,
- La filière illégale privée, qui est portée par les lotisseurs clandestins, dont la cible principale est la catégorie sociale précaire, qui est exclue du marché foncier formel très sélectif, mais qui permet depuis quelques années, de satisfaire les besoins des classes moyennes de plus en plus précarisées et dont l'accès au marché foncier devient de plus en plus difficile en raison de leur solvabilité en baisse.

Tableau 16 : surfaces des lotissements approuvés par les différents opérateurs entre 2007 et 2013⁶²

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

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

L'analyse des statistiques relatives à la production légale de lotissements par les différentes filières montre qu'en moyenne, 65% de la production d'un produit foncier viabilisé est prise en charge par la filière privée non professionnelle (les particuliers), qui s'improvisent lotisseurs le temps d'une opération ponctuelle à la faveur d'un accès au foncier par voie d'héritage ou pour des raisons de spéculation.

Vient ensuite la filière publique, qui prend en charge en moyenne 25 % de la production foncière, ne dépassant pas 330 ha par an, ce qui est dérisoire et ne peut en aucun cas satisfaire à la demande du marché. En fin, l'action des lotisseurs professionnels, à savoir les promoteurs immobiliers agréés est modeste, quoiqu'elle ait évolué de 83 ha en 2007 à 121 ha en 2012.

Il s'agira dans ce qui suit d'analyser les différentes filières de production foncière identifiées, en termes d'acteurs intervenants, de produit foncier offert et de localisation de cette offre et ses destinataires principaux. Il s'agira par ailleurs de relever pour chaque filière, les atouts à renforcer, les faiblesses à pallier et les contraintes qui empêchent une production efficace et prolifique de ces acteurs publics et privés.

A ce stade d'avancement de l'étude, seule la filière légale a fait l'objet d'un diagnostic approfondi, qui sera conforté par les études de cas en cours de collecte de données auprès des acteurs publics et privés. La filière informelle est au centre des investigations menées actuellement et ne fera donc pas l'objet d'une restitution dans le présent rapport de mi-parcours.

⁶² Les statistiques de 2013 portent sur le premier semestre de l'année uniquement, faute de données.

IV.1 La filière de production foncière publique : une production très limitée, des acteurs dépourvus de moyens techniques et financiers

IV.1.1 Une filière basée sur des acteurs centraux et locaux, une production différenciée et fluctuante

La filière de production foncière publique est basée sur l'intervention de plusieurs acteurs et organismes publics à savoir :

- A l'échelle centrale : les différents ministères à travers les amicales du personnel et certains organismes qui leurs sont rattachés,
- A l'échelle locale : les communes et les conseils régionaux,
- A l'échelle décentralisée : les opérateurs publics à savoir l'Agence Foncière d'Habitation (AFH) et la Société Nationale Immobilière de Tunisie (SNIT) et l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU)

La participation de ces différents acteurs au marché foncier est différenciée, tant en nombre de lotissements que de surfaces mobilisées, que de population cible. L'analyse des lotissements approuvés entre 2010 et 2012⁶³ par les différents acteurs publics précités a permis d'estimer la part de production devant être assurée par ces derniers, tel que le récapitule le tableau ci-dessous :

Tableau 17 : Répartition des lotissements publics approuvés entre 2010 et 2012 par acteur

Acteur public	2010						2011						2012					
	Surf lotissements		Lots projetés		Logements		Surf lotissements		Lots projetés		Logements		Surf lotissements		Lots projetés		Logements	
	(Ha)	%	Nb	%	Nb	%	(Ha)	%	Nb	%	Nb	%	(Ha)	%	Nb	%	Nb	%
SNIT	46,2	20	1356	29	2149	29	37,3	37	1232	63	1942	44	25,1	19	761	24	770	17
AFH	37,4	16	457	10	1402	19	36,2	36	488	25	892	20	31,7	24	668	21	756	17
Commune	91,0	39	1433	31	1370	18	1,2	1	18	1	18	0	24,8	19	767	25	1093	24
Conseil régional	50,6	22	1178	26	2354	31	1,8	2	34	2	99	2	35,3	26	548	18	602	13
Ministères	8,2	3	176	4	218	3	24,1	24	193	10	1502	34	16,4	12	363	12	1279	28
Total	233,3	100	4600	100	7493	100	100,6	100	1965	100	4453	100	133,4	100	3107	100	4500	100

Source : Dépouillement, traitement et synthèse des lotissements publics approuvés entre 2010 et 2012 en Tunisie- Direction de l'urbanisme, MEH-Hend Ben Othman,2014.

Pour 2010, près de 60% des surfaces mobilisées par les acteurs publics l'ont été par les collectivités locales, à savoir les communes (39%) et les conseils régionaux (22%), correspondant respectivement à 91 et 50 Ha. En termes de lots projetés, c'est également la commune qui est la plus performante avec 1433 lots, équivalents à 1370 logements, suivie par le conseil régional avec 1178 lots correspondant à 2354 lots. Il s'agit généralement de lotissements de faible densité (moins de 25 logements à l'hectare), destinés à l'habitat individuel⁶⁴. Cette participation a accusé une chute en 2011, mais qui reste conjoncturelle, et ce en raison de l'instabilité du contexte

⁶³ Le choix des dates références a été guidé par les statistiques disponibles au sein de la direction de l'urbanisme, MEH.

⁶⁴ La production de cet acteur sera analysée plus finement dans ce qui suit.

politique et économique de 2011⁶⁵.

Par ailleurs, et pour 2010, près de 16% de la production de lotissements est assurée par l'AFH, et 20% par la SNIT, équivalents respectivement à 37 ha et 46 ha. Si l'AFH met en vente des lots destinés aux ménages des différentes catégories sociales pour l'auto-construction et aux promoteurs immobiliers, la SNIT n'approvisionne pas le marché en lots mais les viabilise pour la construction de ces propres projets immobiliers, destinés généralement à l'habitat social.

Enfin, la participation des ministères, à travers les différentes institutions et les offices de logements et amicales qui leurs sont rattachées demeure fluctuante, entre 8 et 24 ha selon les opportunités foncières, pour un nombre de lots ne dépassant pas les 400 lots par an.

L'analyse sera centrée dans un premier temps sur la production des acteurs locaux et des ministères, afin de cerner leurs caractéristiques et produits. Il s'agira ensuite de s'intéresser au principal acteur de la filière publique à savoir l'Agence foncière d'habitation.

IV.1.2 Une offre foncière par les collectivités locales et les ministères au gré des opportunités foncières

a) L'offre foncière des collectivités locales: des lotissements de surfaces réduites destinés à l'habitat social

La participation des collectivités locales à la production de lotissements, est, comme nous l'avons analysé, faible, et dépend essentiellement des réserves foncières dont disposent les communes et les conseils régionaux, de leur situation et des surfaces à mobiliser. Différentes études menées avant 2011, dont l'évaluation du Programme de développement municipal 3, et après 2011, dont notamment les études (voir Yassine), ont permis de mettre en évidence la faiblesse des ressources financières des communes et leur forte dépendance de programmes d'investissements communaux auxquels ils ne participaient pas réellement à l'élaboration⁶⁶. Alors que le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, révisé en 1994, a prévu une participation plus active des communes à l'aménagement urbain, et ce à travers la possibilité donnée à ces dernières de recourir à des périmètres d'intervention foncière, en les dotant de prérogatives de préemption et d'expropriation afin d'assurer la maîtrise foncière, la mise en œuvre de ces lotissements s'est trouvée limitée en raison de la faiblesse de moyens techniques et financiers des communes. Avec taux de recouvrement des taxes faible (40%), et des budgets très limités, caractérisés par une dépendance importante aux prêts accordés par la CPSCL et aux subventions de l'Etat, les communes peinent à être des acteurs efficaces de la production foncière.

Dépourvues de moyens destinés à la mobilisation de terrains urbanisables, et dont elles pourraient assurer la viabilisation, ces dernières s'orientent vers les terrains domaniaux pour ce qui est des équipements publics et administratifs, et profitent souvent des terrains municipaux encore disponibles ou récemment déclassés. La production différenciée par gouvernorats est liée principalement à l'assiette foncière de ces derniers, certaines communes, tel que Sidi Bouzid, est composée à titre d'exemple de terrains publics en majorité, alors que dans d'autres cas, le foncier appartient à des propriétaires privés. Les spécificités régionales, le parcellaires ainsi que les régimes fonciers existants sont autant d'éléments qui expliquent les productions différenciées des différentes collectivités locales.

⁶⁵ Le renversement du régime de Ben Ali en Janvier 2011 a été le fruit de soulèvements populaires au niveau régional et local. Le pouvoir local, fortement contesté, a été rapidement destitué en faveur de structures temporaires élues, ou délégations spéciales, dont les priorités étaient d'ordre sécuritaire et « électoral ».

⁶⁶ Cette situation est appelée à changer dans le cadre des différentes réformes liées à la décentralisation et au renforcement des prérogatives administratives et financières des communes. Une première tentative de participation des communes à la définition des PICs est actuellement en cours au sein de la Direction Générale des collectivités publiques locales.

Tableau 18: Caractéristiques des lotissements conçus par les communes et les conseils régionaux et approuvés en 2010

Gouvernorat	Délégation	Commune/ Conseil régional	Surf Lotissement (Ha)	Surf Habitat (Ha)	Nb lots	Nb Logements	Surf Voirie (Ha)	Surf Equip (Ha)	Surf Espaces verts (Ha)
Communes									
Ben Arous	Mhamdia	Mhamdia Fouchana	4,14	1,52	55	55	0,89	1,63	0,10
Manouba	Manouba	Manouba	1,62	1,09	91	91	0,53	0,00	0,00
Manouba	Manouba	Manouba	1,62	1,08	91	91	0,50	0,00	0,04
Siliana	Rouhia	Rouhia	32,54	20,97	408	397	9,99	0,00	1,58
Siliana	Siliana ville	Siliana	0,17	0,17	5	5	0,00	0,00	0,00
Sidi Bouzid	Sidi Bouzid Ouest	Sidi Bouzid	0,03	0,03	2	2	0,00	0,00	0,00
Monastir	Monastir	Monastir	0,08	0,06	4	4	0,01	0,00	0,00
Monastir	Moknine	Menzel Fersi	0,10	0,09	8	8	0,01	0,00	0,00
Tozeur	Tozeur	Tozeur	45,90	23,26	676	630	18,19	2,25	2,21
Zaghouan	Zaghouan	Zaghouan	4,09	2,7	81	77	1,27	0	0,11
Kef	Tajerouine	Tajerouine	0,70	0,17	12	10	0,2	0,32	0,00
Total			91,0	53,07	1340	1283	30,12	3,88	3,93
Conseils régionaux									
Nabeul	Gromabilia	Gromabilia	19,00	9,60	350	700	8,36	0,88	0,16
Nabeul	Haouaria	Haouaria	14,92	8,37	251	500	4,57	1,78	0,20
Nabeul	Gromabilia	Gromabilia	1,76	1,20	67	134	0,56	0,00	0,00
Nabeul	Gromabilia	Gromabilia	14,57	6,38	508	1016	5,84	2,35	0,00
Mahdia	Chebba	Chebba	0,31	0,23	2	4	0,08	0,00	0,00
total			50,5536	25,78	1178	2354	19,4101	5,0064	0,3609

Source : Dépouillement, traitement et synthèse des lotissements publics approuvés entre 2010 et 2012 en Tunisie- Direction de l'urbanisme, MEH-Hend Ben Othman, 2014.

L'analyse du cas des projets de lotissement approuvés en 2010 et proposés à approbation par les communes montre qu'exceptés le cas de Siliana et de Tozeur, où la commune dispose de réserves foncières importantes (33 ha et 46 ha) et où 20 ha en moyenne ont été réservés à l'habitat, les lotissements communaux ne dépassent pas les 5 ha et leur offre consiste en des lots d'habitat individuel de surface modeste (200 m² en moyenne pour 2010), dotés, pour les lotissements excédant 2 ha, d'équipements et d'espaces verts. Le même diagnostic peut être fait pour les

conseils régionaux, avec néanmoins des surfaces plus importantes mobilisées, grâce notamment aux parcelles agricoles disponibles hors des périmètres communaux.

Alors que la nouvelle constitution prône la décentralisation et que les communes sont en voie de renforcement, tant au niveau technique que financier, le rôle à jouer par ces acteurs locaux devra être important surtout dans les petites communes rurales, avec une offre qui correspondra plus aux besoins des habitants, tant en termes de surfaces que de caractéristiques urbaines des lotissements.

b) Une participation minime des offices et amicales attachés aux Ministères, ciblant les salariés de ces organismes

La production publique englobe également les lotissements produits par les ministères directement (Ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières) ou à travers les offices des logements qui leurs sont rattachés (Office des logements militaires, office des logements du personnel de l'éducation...) ou les amicales de leur personnel (Amicale de l'armée nationale, amicale du ministère des finances...). Ces mutuelles professionnelles ont initialement été créées dans les années 1970, et ce dans un contexte de politique d'intégration des fonctionnaires de l'Etat au marché du logement, et sont attachées à des ministères ou à des entreprises publiques.

C'est le cas notamment de la mutuelle de l'agriculture, qui a initié l'opération de la Cité « La Gazelle » dans la commune de l'Ariana, de celle du ministère de la Finance qui a produit entre autre un lotissement à Borj Cedria et à Radès, de la Mutuelle des enseignants, des juges, connus pour leurs lotissements dans les zones nouvellement créées à l'époque d'El Menzah et d'El Manar, ou encore les mutuelles du Ministère de la santé et de la Radio et télévision Tunisiennes qui ont produit plusieurs opérations à Choutrana, l'Ariana, El Agba ou Sidi Daoud⁶⁷.

Ces mutuelles procèdent en amont à l'acquisition de terrains domaniaux à des prix compensés et se chargent de la viabilisation du lotissement. Le produit proposé est destiné exclusivement aux fonctionnaires qui sont affiliés à la mutuelle qui bénéficient ainsi d'un produit foncier à des prix étudiés et réduits. Bien que l'action de ces groupement professionnels ait été efficiente dans les années 1970 et 1980 et aie permis l'intégration par le logement de fonctionnaires de l'Etat, et ce dans le cadre d'une politique de promotion des classes moyennes, comme ce fût le cas pour l'AFH, la libéralisation du marché foncier a fortement freiné l'action de ces acteurs. N'ayant plus accès à un foncier à prix préférentiels et ne pouvant plus acquérir de terrains agricoles, ces mutuelles ont vu leur production réduite et rares sont actuellement les opérations commercialisées par ces dernières, hormis celles qui disposent d'une réserve foncière acquise au préalable.

Les lotissements présentés par les Ministères englobent également ceux produits par l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU) et de la Société de promotion de logements sociaux (SPROLS). Si cette dernière a une action très ponctuelle, celle de l'ARRU est liée aux projets de réhabilitation, et représente une filière qui a pour principal atout une offre en adéquation avec les besoins de la population cible, que ce soit par la réhabilitation de quartiers ou le relogement des habitants dans de nouveaux lotissements.

IV.2 L'Agence Foncière d'Habitation : un produit foncier concurrentiel mais de plus en plus rare et coûteux

L'AFH représente l'acteur dominant de la filière de production foncière publique. Cet opérateur publique est le principal pourvoyeur du marché foncier en terrains viabilisés à des prix représentant le 1/3 du prix du marché. En 40 ans, l'agence a produit pas moins de 368 lotissements représentant environ 7000 ha, ce qui a permis la production de 130 000 logements destinés aux différentes catégories sociales, et ce sur l'ensemble du territoire Tunisien. Elle a ainsi mis en vente 77052 lots dont 69 821 pour l'habitat individuel, 4 238 pour l'habitat collectif, 2 993 pour les équipements commerciaux, administratifs et socio-collectifs

⁶⁷ SDA 1^{ère} phase, Mai 2000, P12.

L'action de l'AFH et ses modes de production ont sensiblement changé à partir de 1988, et ce en raison des changements politiques et socio-économiques et des différentes réformes préconisées par la stratégie de l'habitat en 1988. Nous allons dans ce qui suit présenter sommairement le bilan de l'action de l'AFH avant 1988 et les principales recommandations de cette stratégie avant de procéder à l'analyse de la production de l'agence les dix dernières années, en identifiant les principales contraintes et faiblesses de cet acteur public.

IV.2.1 1973-1988: Une production sélectivement orientée vers les catégories solvables, avec un accès illimité et peu onéreux aux terrains domaniaux

L'Agence foncière d'habitation a été créée en 1973, et a constitué l'instrument de l'Etat pour la levée de l'obstacle foncier en faveur des ménages⁶⁸. Elle a été dotée d'attributions de puissance publique, à l'intérieur de ses périmètres d'intervention foncière, où elle jouit d'une part d'un droit de préemption, qui lui confère, pour une période de quatre ans prorogeable de deux ans, un droit de priorité d'achat dans le cas de l'achat amiable. Elle peut d'autre part recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique en cas d'incapacité d'acquisition amiable au terme des 6 années prévue par la loi. Elle a aussi bénéficié d'avantages considérables, dont un régime fiscal de faveur comprenant une exonération de l'impôt sur les bénéfices jusqu'en 1990 et une exemption des droits d'enregistrement. Jusqu'à cette date, elle a également eu un accès quasiment gratuit au patrimoine foncier étatique. En effet, elle a bénéficié de transferts de propriété après déclassement des biens immobiliers faisant partie du domaine de l'Etat ainsi que des affectations ou des cessions de biens immobiliers faisant partie du domaine privé de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics, à des prix symboliques. Ces différentes dispositions avaient pour but de permettre à l'AFH d'acquérir des terrains et de les viabiliser afin de les mettre en vente par la suite à des ménages ou à des promoteurs.

L'évaluation de l'action de l'AFH durant la période 1973-1988, mené par la commission *Ad Hoc* mise en place en 1988, et les différentes études et recherches ayant analysé la production de cet acteur public, avaient permis de mettre en évidence la sélectivité de l'offre de l'AFH, qui est destinée en priorité aux classes moyennes, la faible densité de ses lotissements qui étaient composés à 90% de lots individuels, menant à un gaspillage de son patrimoine foncier et les acquisitions non-judicieuses de terrains agricoles qui composaient alors 56% de son stock foncier. Outre ces facteurs, la lenteur du cycle de production de l'agence, qui limite son offre sur le marché foncier, les conditions sélectives d'accès aux terrains et l'inadéquation de son produit foncier surtout dans les régions intérieures, en termes de surfaces et de typologies ont constitué autant de raisons de l'incapacité de l'AFH à satisfaire les demandes des différentes catégories sociales.

Les recommandations spécifiques émises par la commission de réflexion sur la nouvelle stratégie d'habitat⁶⁹ s'étaient alors articulées autour de quatre axes :

- La densification du tissu urbain projeté en fixant les règles d'occupation du sol sur la base de 40 à 50 logements par hectare et en augmentant les coefficients d'utilisation foncière des terrains à aménager,
- La réduction de la taille et du niveau d'équipement des parcelles individuelles mises sur le marché afin que cette offre corresponde plus aux populations à faibles revenus,
- La production d'îlots pourvus d'une viabilisation en « extra-muros » à mettre à la disposition des lotisseurs,
- La mise en place de la péréquation inter et intra projets et l'adoption de nouvelles

⁶⁸ Loi 73-21 du 14 Avril 1973 prévoyant la création de trois agences foncières à savoir l'agence foncière d'habitation (AFH), l'agence foncière touristique(AFT) et l'agence foncière industrielle(AFI).

⁶⁹ République Tunisienne, Ministère de l'Equipement et de l'Habitat, 1994, *Rapport de la commission de réflexion sur la stratégie de l'Habitat de 1988*, 34p

méthodes de gestion.

Il s'agira dans ce qui suit d'évaluer la mise en place de ces recommandations et leur portée et d'analyser le produit foncier mis sur le marché, dans les années 1990 et 2000, et plus particulièrement entre 2002 et 2014. Cette évaluation permettra de relever les atouts et surtout les contraintes qui empêchent une production plus efficace et mieux ciblée par cet acteur public.

IV.2.2 A partir de 1990 : De nouveaux modes d'action pour l'AFH

L'action de l'AFH a sensiblement changé depuis 1990, et ce dans un contexte marqué par les changements politiques et socio-économiques. La libéralisation du marché foncier et son ouverture aux acteurs privés, la régulation des prix fonciers par le Ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières et la rareté des terrains urbains ont constitué de nouveaux facteurs auxquels l'agence a été confrontée, et qui ont modifié aussi bien sa part dans le marché foncier que la nature du produit commercialisé.

a) La production de grands projets urbains plus denses sur des réserves foncières

A partir des années 1990, et en marge des recommandations faites par la commission *Ad hoc* de 1988, l'AFH a dépassé son rôle de simple lotisseur de terrains vers un rôle d'aménageur. De la production de lotissements de faible densité, à l'instar des Menzah et des Manar produits dans les années 1980, destinés prioritairement aux ménages issus des classes moyenne, l'AFH est passée à l'aménagement de pôles urbains multifonctionnels et équipés, à l'instar des projets d'Ennasr (Ariana), Ain Zaghouan et le centre urbain nord (Tunis), Sahloul (Sousse) ou Mrezga (Nabeul). Les projets de l'agence durant les années 1990 ont été aménagés sur des réserves foncières acquises essentiellement dans les années 1970 et 1980, quand cette dernière avait encore accès au foncier public à des prix compensés, et avant l'introduction de la promotion foncière privée. Ces projets étaient caractérisés par des surfaces importantes (250 ha et plus), avec une offre destinée aussi bien aux ménages, par la production de lots individuels destinés à l'auto-construction qu'aux promoteurs immobiliers, pour la construction de logements. Ces morceaux de ville se caractérisent par un important niveau d'équipement, tant en terme de voirie que d'équipements socio-collectifs et d'espaces verts, une offre foncière polyfonctionnelle (habitat, services, commerces) avec une densification traduite par la part de plus en plus croissante en surfaces destinée aux promoteurs immobiliers. Les différents projets produits par l'agence durant cette période, illustrent cette réorientation de l'offre de l'AFH, avec une part plus importante en lots collectifs et mixtes (Habitat et commerce ou équipement) bénéficiant de coefficients d'utilisation foncière importants (2 à 3,5) ce qui correspond à 5 à 8 étages.

b) Une localisation dans des sites partiellement occupés par l'habitat spontané qui s'avère coûteuse

Les contraintes d'acquisition foncière et la pénurie de terrains dans le Grand Tunis ont conduit l'AFH à se tourner vers des sites ayant un potentiel à valoriser, car à proximité de projets urbains de standing, mais partiellement occupés par l'habitat spontané. Il s'agit de zones initialement agricoles, et qui le sont restées jusqu'au début des années 1990, mais qui ont été envahies par l'habitat informel résultant aussi bien d'un accaparement frauduleux de terrains domaniaux que d'un lotissement non réglementaire de parcelles agricole dans l'indivision. C'est le cas notamment des projets des Jardins d'El Menzah 1 et 2 (Tunis et Ariana) et de Ain Zaghouan (Tunis). Bien que l'action de l'AFH aie permis de freiner la prolifération de l'habitat spontané dans les zones occupées, cette intervention s'avère coûteuse pour l'agence et limite son action. En effet, le CATU stipule que dans le cadre des PIF⁷⁰, l'AFH est tenue de réhabiliter à ses frais les noyaux existants sur site, et ce pour les logements dont les habitants sont propriétaires, excluant les occupants de fait dont les habitations sont démolies. Ces squatters sont tout de même indemnisés pour le prix

⁷⁰ Article 37 du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

des décombres, après la démolition de leurs logements, et ont souvent accès à des prix compensés à des lots dans des opérations à caractère social produits par l'AFH.

Le cas des « Jardins d'El Menzah 1 », situé à proximité de projets de standing de l'AFH (Menzah 9, Manar...), est illustratif de ces nouveaux modes de faire de l'AFH. Il s'agit d'un projet de 177 ha de terrains agricoles qui est envahi sur 30 ha par des noyaux d'habitat spontané. Le plan d'action de l'AFH a prévu l'établissement d'un Plan d'Aménagement de Détail de la zone qui a servi de cadre de cohérence pour l'action des différents promoteurs publics et privés dans la zone, incluant l'établissement et l'exécution d'un plan de réhabilitation pour les noyaux d'habitat non réglementaire, la mise en place de partenariats publics - privés pour l'exécution des infrastructures primaires et secondaires, et la réalisation en conformité avec le PAD des lotissements sur les parcelles interstitielles acquises par l'Agence.

Les différents enjeux fonciers et locaux, liés à ce type d'intervention, ceux des propriétaires fonciers et des habitants des noyaux d'habitat spontané en premier lieu, et le manque de coopération de certains promoteurs immobiliers pour la réalisation des infrastructures, ont limité la reproduction de ce type de projets, alors que cette modalité d'action permettrait de garantir une maîtrise foncière rapide et un meilleur équipement des zones d'habitat spontané. Cette solution n'est envisageable que dans le cas de mise en place de vrais partenariats publics-privés, ce qui n'est pas le cas étant donné les différentes contraintes qui pèsent sur ces conventions.

IV.2.3 Spécificités de l'offre foncière par l'AFH entre 2002 et 2012 :

a) Des projets plus rares et de surfaces plus modestes mais mieux répartis entre les régions

Ayant épuisé ses principales réserves ou faisant face à des problèmes de déclassement de terrains agricoles acquis, l'AFH a été confrontée à des problèmes de maîtrise foncière qui ont réduit aussi bien le volume de sa production de lotissements que la surface dédiée à ces derniers.

Tableau 19 : Production de l'AFH entre 2002 et 2012 par régions

REGIONS	Nbre de lotissements	Surfaces brutes (Ha)	Surfaces nettes vendables (Ha)	surfaces non vendables	Taux chute de	Nbre de lots
Grand Tunis	9	202,59	113,08	89,51	44%	2736
Nord Est	4	205,74	107,69	98,05	48%	1998
nord ouest	3	32,66	19,72	12,94	40%	619
centre est	3	126,1	66,56	59,54	47%	1308
centre ouest	1	50,72	29,39	21,33	42%	688
sud est	9	165,98	96,27	69,71	42%	2036
Total	29	783,79	432,71	351,08	45%	9385

Source : Dépouillement et analyse du cahier des ventes de l'AFH, 2014.

Conformément aux orientations tracées par la stratégie de l'habitat de 1988, l'AFH qui destinait ses projets vers les catégories sociales les plus solvables dans les années 1970 et 1980 a dû mieux cibler ses projets en les réorientant vers les catégories socio-professionnelles intermédiaires. Alors que l'intervention de l'agence se localisait en priorité dans le Nord du Grand Tunis et dans les villes littorales, la pénurie de terrains et l'impératif de satisfaction des besoins des populations les moins solvables ont obligé l'agence à s'orienter vers les régions intérieures et les zones déclarées comme prioritaires ou destinées à l'habitat social.

L'évaluation de la production de l'AFH entre 2002 et 2012, et basée sur les projets dont les travaux ont démarré dans cette période, montre que les surfaces mobilisées durant ces dix

dernières années sont réduites et ne représentent en moyenne que 78 ha par an ce qui est en-deça de ce qui devrait être mis sur le marché, et estimé selon la stratégie de l'habitat à 300 Ha par an, dont 200 ha dans le Grand Tunis⁷¹. Sur les 78 3 ha, 432 ha seulement sont des surfaces vendables, répartis sur 29 lotissements et correspondant à 9385 lots. Malgré un effort d'investissement dans les régions intérieures, seulement quatre lotissements, totalisant 82 ha, ont été démarré durant cette période, à savoir le projet Yasmine (50 ha) à Sidi Bouzid, et 3 autres projets au nord ouest à Siliana (5,8 ha), Béja (17 ha) et Kef (9,8 ha)⁷², avec une absence de production pour le Sud Ouest. Pour les zones littorales, outre le Grand Tunis qui totalise 202 ha répartis sur neuf lotissements, 16 lotissements sont localisés dans les régions de l'Est, dont plus de la moitié au Sud Est, avec 6 projets à Sfax (Gremda, El Fath, el Ons, El Mansoura...) 1 à Zarzis et 1 à Jerba.

A l'exception de 3 projets de surfaces relativement importantes à savoir Nabeul C (101 ha), El Mourouje 6 (103 ha) et Sahloul 4 (108 ha), le reste des lotissements est caractérisé par des surfaces peu importantes, entre 5 et 50 ha selon les zones, et ce en raison des difficultés foncières auxquelles fait face l'agence. Par ailleurs, pour ce qui est du Grand Tunis, la majorité de ces projets est située dans de nouvelles zones destinées à l'habitat social, à l'instar des projets El Fajja (Manouba), El Mghira (Ben Arous) ou Oued Ellil(Manouba).

Un des points relevés dans le diagnostic est l'importance des surfaces non vendables dans les lotissements de l'AFH, qui avoisine les 47%. En effet, les surfaces nettes vendables ne représentent que la moitié des surfaces mobilisées, le reste étant dédié aux équipements socio-collectifs, à la voirie et aux espaces verts. Ce qui représente un manque à gagner pour l'agence et ne fait que répercuter les coûts imputés au projet sur les prix finaux de vente aux ménages et aux promoteurs, principales cibles de l'AFH, comme nous allons l'analyser dans ce qui suit.

b) Composantes des lotissements de l'AFH : une offre foncière de plus en plus destinée aux promoteurs et aux investisseurs

Afin de rendre compte de l'offre de l'AFH dans les différentes régions, nous avons choisi 6 projets, répartis sur l'ensemble du territoire et produits ces 10 dernières années. Il s'agit d'El Mourouje 6 (Grand Tunis), Nabeul C (Nord Est), Béja l'avenir (Nord Ouest), Sahloul 4 à Sousse(Centre Est), Yasmine Sidi Bouzid (Centre ouest) et El Ons 5 (Sud Est).

⁷¹ Stratégie de l'habitat, p 31.

⁷² Cahier des ventes des projetés démarrés entre 2002 et 2012, AFH, 2014.

Tableau 20 : Typologie des lots commercialisés par l'AFH dans différentes régions entre 2002 et 2012

Région	Typologie projet	Surfaces des lots individuel destinés aux ménages (Ha)							Surface des lots collectifs destinés aux promoteurs agréés (Ha)			Surfaces des lots commerciaux destinés aux promoteurs et investisseurs (Ha)				Surface totale vendable (Ha)		
		isolé dense	isolé jumelé dense	isolé jumelé en bande	suburbain	groupé	total (HA)	%	semi collectif	collectif total (HA)	%	mixite (habitat equip)	Equip commercial	Equip administratif vendables	Equip total (HA)		%	
grand Tunis	mourouje 6	18,19	14,37				32,56	54%		13,1	13,1	22%	6,4	3,16	5,52	15,1	25%	60,74
Nord Est	Nabeul C	16,16	8,6	17,43			42,19	43%		16,91	16,91	17%	9,91	6,5	21,72	38,1	39%	97,23
Nord Ouest	L'avenir béja	5,09	3,43	1,65	2,22	1,3	15,49	79%	1,12	0,69	1,81	9%	0,2	2,11		2,31	12%	19,61
Centre est	Shaloul 4 yasmine	10,39	2,16	4,56		1,64	23,7	44%		15,86	15,86	30%	9,05	0,41	4,45	13,9	26%	53,47
Centre ouest	sidi Bouzid	14,92	6,37			2,09	23,38	80%		0,69	0,69	2%	2,9	1,81	0,49	5,2	18%	29,27
Sud Est	Ons 5 saket Ezzit	7,65	3,61				11,26	55%	0,55		0,55	3%	4,55	2,93	1,05	8,53	42%	20,34

Source : Analyse et traitement des cahiers des ventes de l'AFH, 2014.

L'analyse des projets de l'AFH entre 2002 et 2012 montre que plus de 40% de la surface vendable est destinée aux lots individuels, grands consommateurs de terrains pour une densité très faible. La proportion dédiée aux promoteurs agréés pour l'édification de projets d'habitat collectif et semi-collectif est différenciée, selon les régions, et la demande spécifique dans les villes concernées. Alors qu'elles représentent respectivement 30% à Sousse, 22% à El Mourouje 6 et 17% à Nabeul, dans des zones où l'activité des promoteurs est prépondérante et où la demande en habitat collectif existe, avec un foncier de plus en plus rare, ces surfaces ne représentent que 2 % à Sidi Bouzid et 3% à Sakiet Ezzit, ce qui reste très faible compte tenu des orientations de densification prônée par l'Etat. Cette offre est contrebalancée par celle de plus en plus importante destinée aussi bien aux promoteurs qu'aux investisseurs, destinée à la construction de lots mixtes avec des équipements et des commerces en rez-de-chaussée et de l'habitat collectif en étages, et qui représente une moyenne de 20% tous projets confondus. Ces lots sont vendus aux enchères publiques, permettant une péréquation entre ces lots et ceux destinés aux ménages et aux promoteurs agréés, ce qui permet à l'AFH de réduire les charges foncières pour ces derniers.

c) *Offre destinée aux ménages*

Pour ce qui est de l'offre destinée aux ménages, elle est répartie en sept typologies, selon la zone d'intervention, avec des surfaces différentes selon la population cible. Les lots d'habitat individuel isolé de surface minimale de 400 m² et pouvant atteindre les 1000 m² pour certains projets de standing, et les lots d'habitat jumelé dépassant les 350 m² sont généralement destinés aux classes moyennes aisées, qui peuvent s'acquitter d'une charge foncière importante. Les lots d'habitat individuel en bande, groupé ou suburbain, de surfaces variant de 150 à 250 m² sont qualifiés de lots sociaux et sont destinés à une population plus modeste mais toujours solvable, et peuvent servir au relogement des habitants délogés à l'intérieur du périmètre d'intervention ou dans d'autres projets de l'AFH. En dépit des efforts consentis, l'offre foncière de l'AFH n'a pas permis de cibler les besoins des populations les plus précaires. En effet, les conditions rigides d'octroi des lots, leur nombre réduits et l'obligation de construction dans des délais très courts (3 ans) sous peine de forclusion limitent la population cible et différentes recherches⁷³ ont montré la sélectivité de l'offre de l'AFH et son glissement vers les populations les plus solvables, excluant de fait les classes populaires. Afin de parer à cette faiblesse, l'agence est en train de mettre en place une méthode de scoring, basée sur l'attribution de points aux demandeurs de lots, selon l'âge, les personnes à charge, la profession... favorisant les couples avec des enfants et parents à charge et les fonctionnaires. L'évaluation de cette méthode ne peut être effectuée que par le biais d'une analyse des catégories socio-professionnelles des acquéreurs des lots de l'AFH, ce qui permettra une confrontation entre la population cible et les bénéficiaires réels des opérations.

Les prix de vente des projets des 10 dernières années ont été demandés à l'AFH et sont encore en attente.

d) *Offre destinée aux promoteurs immobiliers et investisseurs*

Quant à l'offre destinée aux promoteurs, et constituée de lots d'habitat semi collectifs et collectifs, elle a dans un premier temps permis de satisfaire les besoins en lots des de ces acteurs privés, qui achetaient des lots au gré à gré auprès de l'agence, sur présentation de dossiers. La pénurie de lots, conjuguée avec l'augmentation du nombre des promoteurs immobiliers privés, suite à la révision de la loi sur la promotion immobilière privée, ont mené l'AFH au recours aux enchères publiques

⁷³ Morched Chabbi (1986) et Hend Ben Othman (2005).

pour la vente des lots mixtes, et ce au début des années 2000⁷⁴. Cette pratique a généré une hausse sensible des prix fonciers, avec des surenchères importantes surtout depuis l'ouverture de la vente aux investisseurs, qui ont plus de capitaux à mobiliser que les promoteurs immobiliers privés. Pour le projet de Ain Zaghouan à titre d'exemple⁷⁵, les prix de vente par voie d'enchères publiques des lots destinées aux promoteurs immobiliers ont ainsi doublé entre 2006 et 2010, dépassant de plus de 50% la mise à prix initiale qui correspond au prix de reviens des lots, tel que le récapitule le tableau ci-dessous :

Tableau 21 : Evolution du Prix de vente aux enchères d'un lot mixte (Habitat, commerce et équipement) entre 2006 et 2010⁷⁶

Année de vente	Mise à prix (DT)	Prix de vente (DT)	Surenchère
2006	380	701	84%
2007	400	853	113%
2008	440	540	23%
2009	470	730	55%
2010	700	1350	93%

Source : Thèse en cours de Hend Ben Othman Bacha basée sur un travail de terrain.

Très contestée par les promoteurs, cette modalité de vente a induit d'une part une hausse des prix fonciers qui s'est répercutée ensuite sur les prix de vente des projets immobiliers, et d'autre part exclu certains promoteurs immobiliers de profession, en avantageant les promoteurs récemment convertis à ce métier et s'appuyant sur des capitaux d'origine industrielle. Outre la modalité de commercialisation, c'est le nombre de lots mis sur le marché qui a induit un engouement et une hausse des prix. En effet, malgré la disponibilité des terrains viabilisés (exemple projet des Jardins de Carthage), l'AFH met en vente quelques lots (6 à 13 par an) au gré de ses besoins et de ses dépenses, sans une annonce claire et en amont de son programme de commercialisation, ce qui créé la pénurie et n'offre aucune visibilité pour les promoteurs afin de programmer leurs acquisitions futures. Suite aux doléances de nombreux promoteurs, l'AFH est en train de revoir ses méthodes d'octroi des lots par un système de bonus pour les promoteurs devant acquérir en priorité un lot destiné à la construction de logements sociaux. L'application de cette méthode vient de démarrer, et ne peut donc pas faire l'objet d'une évaluation immédiate.

Différents facteurs et contraintes, aussi bien fonciers, financiers, que réglementaires, permettent d'expliquer cette production foncière limitée de l'AFH ces dernières années et la hausse des prix fonciers enregistrée. Il s'agira dans ce qui suit d'analyser ces facteurs afin de mieux cibler les recommandations spécifiques pour cette filière de production

IV.2.4 Analyse du processus de projets de l'AFH

Les données sont encore en attente, depuis Juillet, de l'AFH, malgré les nombreuses relances, et ce en raison de la non centralisation des données. Il s'agit des projets de Ain Zaghouan au Nord du Grand Tunis (standing), El Amel sud du Grand Tunis(Social) , Sahbi 5 à Kairoun (Social) et un projet à Sidi Bouzid.

⁷⁴ La méthode de vente aux enchères a également été utilisée pour les lots d'habitat collectif, dans les projets du centre urbain nord et celui des Jardins de Carthage.

⁷⁵ Thèse en cours de finalisation de Hend Ben Othman Bacha.

⁷⁶ Il s'agit des lots EHC (équipement, habitat, commerce) de cos 0,6 et de CUF 2,2.

IV.2.5 Contraintes propres au processus de production foncière par l'AFH

a) *Au niveau de l'acquisition foncière :*

Un accès aux terrains difficile et coûteux, des prérogatives difficiles à mettre en oeuvre:

Avant 1990, l'AFH avait accès à des prix dérisoires au portefeuille foncier de l'Etat, ce qui lui a permis d'offrir à sa clientèle issue de la classe moyenne des lots de terrains à des prix compensés. Mais depuis 1990, l'achat de terrains publics ainsi que les prix des expropriations pour cause d'utilité publique sont soumis à une commission d'expertise des prix fonciers au sein du ministère des Domaines de l'Etat et des affaires foncières⁷⁷. D'une part, le prix fixé par cette commission se rapproche désormais des prix du marché foncier, ce qui a eu un impact direct sur les prix pratiqués par l'AFH, et sur ses modalités d'acquisition. D'autre part, le capital de l'Etat en terrains urbanisable s'est amenuisé, du fait de l'extension urbaine spontanée et de la volonté de protection des terrains agricoles fertiles. Ces contraintes ont obligé l'AFH à acquérir ses terrains à lotir auprès de propriétaires privés, tout en privilégiant l'acquisition à l'amiable des terrains. La conséquence directe a été le renchérissement des prix des terrains à lotir, en particulier au Nord du Grand Tunis, où le m² non loti est passé de 7 DT/m² en 1987 à Ennasr II, à 20DT/m² en 2000 à Ain Zaghouan.⁷⁸ Mais au-delà de l'augmentation des prix fonciers, la conséquence de la libéralisation du marché foncier a induit une rétention des terrains de la part des propriétaires fonciers et un phénomène de spéculation. L'intervention croissante des promoteurs fonciers et des propriétaires dans la production foncière a également constitué un frein aux acquisitions foncières de l'agence. Conscients de l'importance de l'enjeu de maîtrise foncière pour l'AFH, les propriétaires fonciers négocient au mieux les prix d'acquisition de leurs terrains, ce qui la mène à recourir à l'expropriation pour causes d'utilité publique.

Mais cette prérogative est de moins en moins mobilisée par l'AFH. Comme nous l'avons analysé dans la deuxième partie de la présente étude, le recours à l'expropriation, jugé injuste et générateur de tensions sociales et de fortes contestations, a été pratiquement abandonné depuis 2003, et la nouvelle loi mise en place a renforcé le droit des propriétaires et a allongé la procédure d'indemnisation en conditionnant la mise en possession à l'accord sur l'indemnisation. Le montant d'indemnisation jugé faible proposé par l'AFH aux propriétaires fonciers, et qui est fixé par la commission d'expertise, ne fait que rallonger les délais et inciter les propriétaires à retenir les terrains et tenter des procès pour la révision de ces montants, s'ils ne vendent pas leurs terrains en sous-main à des promoteurs immobiliers, comme ce fût le cas à Radès-Ezzahra.

Le problème d'expropriation se pose avec plus d'acuité pour les projets de l'AFH, car l'agence doit justifier de la propriété foncière avant la mise en œuvre des projets, même dans le cadre d'un PIF. Cette mesure bloque les projets, en attendant l'accord sur le montant d'indemnisation, et a pour conséquence l'empiètement des terrains par l'habitat spontané, ce qui pose problème surtout pour les emprises des routes qui deviennent par la suite difficiles à mettre en œuvre.

Des conditions de partenariat public privé peu incitatives pour les propriétaires fonciers

Afin d'éviter à l'AFH le déboursement de sommes importantes en indemnisations, le CATU a introduit en 1994 le partenariat public-privé, qui donne la possibilité aux propriétaires fonciers possédant plus de 5000 m² ou de 2% de la surface totale, d'entrer en partenariat avec l'AFH⁷⁹.

⁷⁷ Décret N 90-999 du 11 juin 1990 où il est stipulé l'établissement d'expertises et fixation des valeurs vénales et locatives des biens immobiliers avant tout achat, vente, échange ou location au profit de l'Etat et sur leur demande au profit des établissements publics à caractère administratif, des collectivités publiques locales et régionales et des entreprises publiques.

⁷⁸ Données d'enquêtes personnelles portant sur les projets de Ain Zaghouan et d'Ennasr II, effectuées auprès de la direction des affaires juridique à l'AFH et auprès de propriétaires de terrains.

⁷⁹ 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.

Mais la mise en œuvre effective de ces partenariats s'est révélée difficile et peu adoptée par les acteurs privés, pour des contraintes financières et foncières jugées inacceptables par ces derniers, et analysées lors de l'évaluation des contraintes réglementaires qui pèsent sur la production foncière (partie 2).

Une assiette foncière non assainie caractérisée par des parcelles réduites

Outre l'accès au foncier qui devient de plus en plus rare, c'est la nature même de l'assiette foncière qui handicape l'acquisition des terrains. Depuis la libéralisation du marché foncier dans les années 1990, et avec l'ouverture du champ d'intervention foncière aux promoteurs et aux particuliers, la dynamique créée a induit un morcellement de la propriété foncière et une multiplicité de ventes successives pas toujours enregistrées. La propriété foncière est de manière générale fortement émiettée, avec une proportion de terrains non immatriculés et donc régis par des régimes fonciers traditionnels ce qui complique leur acquisition. Les terrains immatriculés, posent également des problèmes juridiques compliquant leur acquisition, certains peuvent être dans l'indivision ayant été morcelés sans procédure de lotissement, ou faisant l'objet d'un morcellement successoral entre héritiers sans extraction de titres fonciers individuels. D'autres terrains immatriculés souffrent de gel, la chaîne de mutation n'ayant pas été mentionnée dans les titres, et leur acquisition suppose donc leur mise à jour. Dans ces cas, l'enquête foncière suppose des frais et des moyens, et nombreux sont les cas de litiges devant les tribunaux de droit commun portant sur la propriété des terrains à l'intérieur du PIF qui retardent l'acquisition de ces derniers par l'AFH.

Des ventes en sous-main même dans le cadre d'un PIF donnant la propriété d'achat à l'AFH

Afin de stopper les transactions sur les terrains à l'intérieur du PIF, outre le droit de préemption, une loi promulguée en 2003 a donné la possibilité à l'AFH de procéder à la prénotation des titres concernés par le PIF, et ce afin d'empêcher toute transaction et toute charge les grevant, pour une durée de 3 ans prorogable selon la durée de la période de préemption⁸⁰.

D'apparence efficace, cette mesure a quand même été contournée par les propriétaires qui établissent avec les promoteurs ou acquéreurs potentiels des promesses de vente qu'ils ne concluront ou n'enregistreront qu'une fois les délais de PIF devenus caduques, ce qui complique encore plus l'acquisition foncière, et qui pose la question du droit de regard des municipalités sur les transactions foncières qui pourraient jouer un rôle dans la prévention de tels cas. De plus cette mesure de prénotation ne concerne que les terrains immatriculés, alors que la moitié des terrains est en général non immatriculée.

Des réserves constituées souvent de terrains agricoles sans vision stratégique

Malgré les contraintes du marché foncier, l'AFH a continué à bénéficier d'un déclassement des terrains agricoles par dérogation, faussant d'emblée toute tentative de régulation d'un marché foncier « volatile ». Ces dérogations, même si elles découlent d'une logique d'intérêt public, a induit une forte spéculation sur les terrains alentours et n'a fait que déplacer le problème vers des périphéries encore plus éloignées, rejetant d'une part les populations les plus précaires vers les marges périurbaines et créant d'autre part un marché foncier dans des zones qui sont sensées être réservées pour la constitution de réserves foncières dans le cadre d'une logique globale d'extension des villes. L'action de l'AFH est sectorielle, correspondant à celle d'un opérateur dont les enjeux fonciers et financiers ne coïncident pas forcément avec les besoins et les logiques d'extension de la commune concernée, et ce dans un contexte marqué par l'absence d'outils de planification à moyen terme. L'agence possède encore des réserves constituées de terrains agricoles, et ce de manière différenciée selon les régions. Ces dernières se situent surtout dans le gouvernorat de l'Ariana (377 Ha), au Kef (525 Ha) et à Sousse (558 ha) avec des surfaces moins

⁸⁰ Article 35 du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme tel que modifié par la loi 2003-78 du 29/12/2003.

importantes à Béja (36 ha), Siliana (59 Ha) , Bizerte (31 Ha) et Ben Arous (117 ha)⁸¹. Aujourd'hui, l'agence fait face au refus de certaines communes d'intégrer les terrains acquis dans le PAU et de permettre ainsi leur urbanisation. C'est le cas notamment de Oued Ellil, Mornaguia, Birine et Chbedda, 4 lotissement à caractère social que l'AFH comptait produire dans le Grand Tunis.

Conscients de ces contraintes, les responsables de l'AFH ont engagé une réflexion sur la nouvelle politique de réserves foncières, qui se basera désormais sur les orientations à moyen et long terme des Schémas directeurs d'aménagement, en large concertation avec les acteurs locaux concernés⁸². Cette stratégie aura pour but d'anticiper la spéculation foncière en acquérant des terrains agricoles de surfaces importantes destinés à être déclassés, afin d'optimiser les charges et réduire les prix de vente. Tout l'enjeu réside dans la maîtrise en amont des « franges périurbaines » car c'est là ou l'avenir des villes se joue réellement.

Un coût foncier encore trop élevé pour permettre une offre publique concurrentielle

Tous les éléments pré-cités ont induit des charges foncières importantes pour l'AFH, qui se composent du prix d'acquisition du terrain et d'indemnisation des propriétaires, que se soit à l'amiable ou par voie d'expropriation, des dépenses diverses liées à l'immatriculation des terrains et à l'enregistrement des ventes, ou encore à l'extraction de titres fonciers individuels par lots. Nous pouvons également rajouter les frais fonciers divers liés au relogement des habitants délogés ou à l'indemnisation des habitants des noyaux informels. La charge foncière des projets de lotissement de l'AFH s'en trouve sensiblement augmentée, tel que le montre le tableau qui suit :

Tableau 22: Impact de la charge foncière sur le coût total des projets de lotissements en MDT/hectare net

Gouvernorat	projet	Surface nette (HA)	Coût total (MDT/Ha Net)	Coût foncier du (MDT/Ha)	%
Nabeul	Nabeul C	101,3	1009	370	29%
Manouba	Chabbaou	2,16	659	175	21%
Beja	L'avenir	10,01	744	224	24%
Sousse	Sahloul 4	56,62	1237	607	40%
Sfax	Gremda 2	15,76	688	259	30%
Sidi Bouzid	Yasmine	29,97	643	163	20%

Source : Dépouillement et traitement des données statistiques relatives aux projets de l'AFH entre 2002 et 2012.

Le coût du foncier oscille désormais entre 20 et 40% du coût total du projet, et ce selon l'assiette foncière de la commune et l'existence de réserves foncières de l'AFH dans la région. Alors que la charge foncière est optimisée dans le projet de Sidi Bouzid, où elle ne dépasse pas 20%, elle est le double à Sousse, avoisinant les 40%. La raison est simple et tient au fait que les terrains à Sidi Bouzid appartiennent à 90 % à l'Etat, ce qui rend la maîtrise foncière aisée et peu onéreuse, alors qu'à Sousse, l'assiette foncière est caractérisée par la multiplicité des propriétaires foncier privés avec un foncier pas totalement assaini et fortement morcelé. Etant donné l'amenuisement des terrains domaniaux et la méconnaissance de l'Etat de ses véritables propriétés foncières, l'enjeu sera plus de recourir à une politique de réserves foncières judicieuse que de s'orienter vers les terrains domaniaux.

⁸¹ Inventaire des terrains non aménagés, agricoles et invendus de l'AFH jusqu'au 31/12/2013.

⁸² Entretien avec Mme Sihem Slim, Direction des études et de la planification, AFH.

Outre les difficultés foncières, les contraintes réglementaires pèsent sur l'action de l'AFH et grèvent le processus de production en le rallongeant et augmentant par conséquent les frais occasionnés.

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

Un manque de coordination entre la commune et l'AFH en phase de préparation du PAU et de délimitation des zones :

Les entretiens menés avec les différents responsables concernés tendent à montrer la déconnexion entre les programmes d'aménagement prévus par les communes dans le cadre des PAU, avec les besoins de l'agence.

Le processus d'élaboration des PAU n'est pas forcément connecté avec les programmes d'habitat planifié par l'AFH et une faiblesse dans la coordination entre la commune, le ministère et l'AFH, pour la détermination des zones d'extension futures, et leur négociation selon les réserves foncières de l'agence, a été soulignée par l'opérateur public. Ce qui laisse une très faible marge de manœuvre à l'AFH après l'approbation du PAU et bloque certaines réserves foncières pourtant assainies. En outre le diagnostic a relevé une quasi absence de l'étude de l'assiette foncière lors de l'élaboration du PAU. Cet état de fait oriente l'urbanisation et les programmes publics, dont ceux de l'AFH vers des zones qui ne sont pas forcément celles où la maîtrise foncière est la plus aisée (propriété morcelée, avec des problèmes d'indivision ou de non immatriculation des terrains) alors que la prise en compte des situations foncières permettrait de rationaliser les délais de maîtrise foncière, principale cause des retards dans le processus de production foncière.

Des délais de préemption liés au PIF trop réduits et peu souples

Le délai légal pour exercer le droit de préemption, c'est-à-dire la priorité d'achat pour le bénéficiaire d'un PIF est de 4 ans prorogeables 1 fois de deux ans, ce qui fait en tout 6 années au cours desquelles toutes les transactions sont arrêtées sur les terrains inclus dans le PIF, sauf pour le bénéfice de l'AFH. Malgré cette précaution, ces délais s'avèrent peu suffisants l'acquisition nécessitant la consultation des différents titres, l'enquête à mener auprès des nombreux propriétaires dans l'indivision pas toujours identifiés, sans compter les litiges qui comme nous l'avions précisé retardent les transactions de plusieurs années, s'ils ne l'annulent pas (cas de Bhar Lazreg).

Des indemnisations sous évaluées ouvrant le porte à la spéculation

Les prix d'acquisition proposés par l'AFH sont déterminés par une commission foncière au sein de l'AFH composée des représentants des différents ministères dont les domaines de l'Etat et des affaires foncières. La logique de fonctionnement de cette commission est la maîtrise des prix, et pour cette raison, les prix proposés pour l'acquisition sont déconnectés du marché foncier, visant à maîtriser les coûts et donc a posteriori les prix de vente des lots. Dans la pratique, ces prix sont dérisoires par rapport à ceux proposés généralement par les acteurs privés, ce qui pousse les propriétaires à refuser l'offre de l'AFH et qui retarde l'acquisition et peut annuler le projet (exemple : 60 DT contre 150 DT proposés par un promoteur !). Une hausse des prix de l'indemnisation est fortement souhaitée par l'AFH, qui préfère déboursier de l'argent que de se trouver bloquée pendant des années.

Une durée des études urbanistiques et de VRD non maîtrisée

L'externalisation des études urbanistiques, la dépendance de l'AFH vis-à-vis des concessionnaires et les changements fréquents dans les projets de lotissement pour des impératifs de rentabilité ou sous la pression de certains acteurs centraux ou locaux constituent un obstacle important à l'efficacité de l'agence, et ce en totale contradiction avec le fort taux d'encadrement de l'agence et ses importants frais de fonctionnement.

L'analyse des différents délais des études montre l'importante perte de temps engendrée par les

durées de ces dernières, et qui se répercutent ensuite sur les frais de fonctionnement et sur le coût du lotissement.

L'analyse a porté sur un cas d'étude, celui de Mghira 1, qui est un projet prioritaire à caractère social, où le terrain a été acheté auprès des Domaines de l'Etat et donc bénéficiant de conditions optimales pour sa réalisation. C'est un projet de surface réduite (6 ha) composé de lots d'habitat individuel jumelé, en bande continue et groupé et de lots destinés aux promoteurs.

Tableau 23: Délais des différentes études engagées pour le projet d'El Mghira 2

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Création du lotissement Mghira 2								
Changement de vocation								
Levé topographique								
Etude d'impact								
Etudes urbanistiques								
Etudes VRD								
Etudes telecom								
Etudes éclairage public								
Etudes SONEDE								
Etudes STEG (électrification)								
Etudes STEG (Gazéification)								
Canalisation (ONAS)								
Dossiers d'appels d'offres								

Source : AFH, 2014.

Dans un projet prioritaire tel que Mghira 1, sensé bénéficier d'un maximum de facilités de mise en œuvre, les travaux n'ont démarré qu'en 2009, et ce après la clôture des différentes études et le lancement des dossiers d'appel d'offre pour les différents travaux engagés, soit 7 ans après la création du projet de lotissement. La durée la plus longue est imputée aux études urbanistiques. Ces dernières ont démarré en juin 2003, ont obtenu l'accord de la commission technique un mois plus tard, mais l'accord final sans réserves n'a été accordé qu'en Août 2006 alors que l'arrêté d'approbation n'a été émis qu'en décembre 2006.

c) Un niveau de viabilisation élevé et engendrant des coûts importants :

L'analyse des différents lotissements produits par l'AFH entre 2002 et 2010 ont montré que la charge la plus importante en terme de coûts est celle réservée aux travaux de viabilisation, et ce indépendamment de la surface et de la localisation du projet.

Tableau 24 : Coût des travaux de viabilisation pour les 6 cas d'étude en MDT par hectare net

Gouvernorat	Projet	Surface nette (HA)	Coût total (MDT/Ha Net)	Coût des travaux (MDT/Ha)	%
Nabeul	Nabeul C	101,3	1009	631	49%
Manouba	Chabbaou	2,16	659	472	57%
Beja	L'avenir	10,01	744	506	54%
Sousse	Sahloul 4	56,62	1237	617	40%

Sfax	Gremda 2	15,76	688	420	49%
Sidi Bouzid	Yasmine	29,97	643	472	59%

Source : Dépouillement et traitement des statistiques relatives aux coûts des projets de l'AFH entre 2002 et 2012.

L'analyse du tableau ci-dessus montre que le pourcentage des coûts des travaux de viabilisation pour les projets de l'AFH varient entre 40 et 60 % du coût global des travaux, et ce indépendamment de la surface du lotissement, du caractère social ou non du produit foncier et de la région concernée.

En effet, aussi bien à Nabeul C, qui est un lotissement de standing qui mobilise des surfaces importantes (101 ha) qu'à Chabbaou à Oued Ellil qui a un caractère social et qui est caractérisé par une surface réduite (2,16 Ha), l'impact de la viabilisation reste le même et constitue une charge importante pour le lotisseur. Le même niveau d'exigence est observé indépendamment de la région, qu'elle soit littorale et pourvue d'infrastructures importantes dans les zones avoisinantes, tel que c'est le cas pour Sousse (Centre Est) où le coût représente 40% des frais totaux, ou dans les régions intérieures à l'instar de Sidi Bouzid, une région souffrant d'un manque d'infrastructures et de projets structurants, ce qui augmente la charge des frais de viabilisation à 59% du coût de l'hectare net. Cet état de fait confirme le diagnostic établi au préalable par la stratégie de l'habitat de 1988, et fait ainsi partie des recommandations n'ayant pas été prises en comptes par les décideurs qui n'ont pas revu leurs exigences à la baisse. En effet, la proposition de moduler les niveaux de viabilisation et de l'adapter au caractère du lotissement et aux spécificités régionales n'a pas été mise en place, faute de textes clairs définissant les exigences des communes dans les différentes options retenues. L'AFH continue à produire certes des lotissements de qualité, mais ce niveau d'équipement (finitions, mobilier urbain, revêtement des trottoirs et des voiries...) continue à augmenter les coûts de vente finaux. Couplé avec un taux de chute avoisinant les 50%, ces contraintes grèvent le budget de l'AFH et l'empêchent d'offrir un produit foncier correspondant aux revenus des populations cibles.

d) Des concessionnaires insuffisamment concurrentiels

De manière générale, si le terrain se situe en zone urbaine, l'avis des concessionnaires, qui attestent de la faisabilité technique du lotissement et la possibilité d'assurer son branchement par les réseaux divers, ne prend pas beaucoup de temps, (1 mois) et ne retarde pas de manière significative le processus. Le problème se pose surtout quand il y a des problèmes de raccordement, en zone périurbaine, ce qui est souvent le cas des nouvelles extensions urbaines. Les avis des concessionnaires peuvent prendre dans ce cas au minimum 6 mois. Ces derniers refusent dans certains cas de suivre l'action de l'AFH, arguant que les zones d'intervention ne sont pas incluses dans leurs programmes, ce qui est vrai étant donné que le SDA ne constitue qu'un cadre de cohérence et n'énonce pas la vocation des zones ni les actions prioritaires

Outre les délais de réponse, les concessionnaires ne quantifient pas toujours de manière optimale leurs besoins. Les entretiens avec les responsables à la direction régionale ont permis de mettre en exergue la sous-évaluation par la STEG et l'ONAS de leurs besoins réels, qui se révèlent des fois en cours de processus (nombre de postes à prévoir pour la STEG, besoin d'une station d'épuration pour l'ONAS...). Enfin, ces contraintes mises à part, ce sont les délais d'exécution des travaux par les concessionnaires qui sont soulignés aussi bien par les acteurs publics que par les lotisseurs privés. Les raisons avancées sont généralement la non disponibilité des fournitures, le recours quasi exclusif des concessionnaires à leur main d'œuvre propre qui ne peut soutenir le rythme des besoins des lotisseurs.

IV.2.6 Synthèse du diagnostic de la filière publique :

a) Atouts de la filière publique :

- Une offre foncière par les collectivités publiques certes minime mais destinée essentiellement à l'habitat social, avec une offre en terrains de surfaces réduites ciblant les

catégories sociales populaires. La fine connaissance des acteurs locaux des besoins réels des citoyens permet une meilleure adéquation entre l'offre et la demande.

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

b) Faiblesses et contraintes de la filière publique :

• Pour les collectivités locales

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

• Pour les ministères, les offices et amicales

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

• Pour l'AFH :

Les faiblesses :

- Une offre généralement située sur les marges périurbaines sur des réserves foncières acquises de vocation agricole, et ayant induit une forte spéculation et rétention des terrains dans les périmètres avoisinants,
- Une offre de plus en plus limitée et encore concentrée sur les grandes villes et ce en dépit des efforts consentis, avec une densité encore faible et des projets grands consommateurs de surfaces,
- Un taux d'équipement et de viabilisation encore trop élevé pour permettre de cibler les catégories sociales les plus précaires,
- Un cycle de production trop long (15 à 20 ans) et ce en raison des différentes contraintes

foncières, financières et réglementaires,

- Un glissement encore persistant de l'offre foncière de l'AFH vers les catégories les plus solvables, et ce en raison des conditions d'octroi encore rigides, des délais de construction trop courts et des surfaces de lots induisant une charge foncière importante excluant certains salariés aux revenus bas,
- Une offre foncière limitée, mise sur le marché à des quantités très insuffisantes par année et de plus en plus en plus régulée par le marché pour les promoteurs immobiliers, avec un recours aux enchères publiques ayant eu pour effet une forte hausse des prix immobiliers,
- L'absence d'un programme de commercialisation annoncé pour les promoteurs immobiliers,
- Des frais de fonctionnement encore élevés (entre 20 et 25% du coût de l'hectare net) qui ont un impact direct sur le coût de reviens des lots,
- Une vision sectorielle obéissant à des enjeux fonciers et financiers, souvent en contradiction avec les enjeux locaux.

Les contraintes empêchant une meilleure efficacité de l'AFH

Au niveau foncier :

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

Au niveau réglementaire

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

Au niveau financier :

- Un niveau de viabilisation élevé et engendrant des coûts importants, et ce indépendamment de la surface, de la localisation et du standing du projet, ce qui ne permet pas une adéquation optimale entre l'offre et la demande,
- Des concessionnaires insuffisamment concurrentiels,
- Une durée du processus de production foncière trop long induisant des frais de

fonctionnement et des coûts empêchant une offre concurrentielle et ciblée,

- Des impératifs d'équilibre financier souvent en contradiction avec les objectifs de l'action publique, qui est d'offrir des lots aux catégories sociales les plus précaires, à des prix compensés.

IV.3 La filière semi publique : la société de promotion du lac de Tunis

Fruit du partenariat entre l'État tunisien et Al Baraka, investisseur privé saoudien, une société d'économie mixte tuniso-saoudienne a été créée en 1984 appelée Société de Promotion du Lac de Tunis (SPLT)⁸³ et a été chargée de l'assainissement du plan d'eau et du lotissement des berges de la partie Nord du Lac de Tunis, alors que la partie Sud a été confiée à une société étatique créée en 1990 nommée Société Etudes pour la Promotion de Tunis-Sud SEPTS. Etant donné que la SEPTS n'a encore rien produit, l'analyse portera sur le produit foncier de la SPLT, afin d'identifier ses spécificités et ses principaux bénéficiaires. Même si cette société n'opère que dans le Grand Tunis, sur une zone bien particulière, l'évaluation permettra de juger de la possibilité de reproduire, ou non, ce type d'expérience, en tirant profit des atouts et en corrigeant certaines faiblesses de l'offre.

IV.3.1 Spécificités de l'offre foncière de la SPLT : Un accès au foncier garanti par l'Etat Tunisien sur des terrains domaniaux

Par le biais de la convention conclue entre l'Etat Tunisien et l'investisseur Saoudien, l'Etat Tunisien a cédé 800 ha de terrains appartenant au Domaine public maritime, et qui correspondaient à une partie de son apport en nature, estimée à 14 MDT, qui correspond à un prix moyen de 1,75 DT/m². La SPLT fût ainsi chargée d'assainir le plan d'eau, de préparer la plateforme foncière devant accueillir les infrastructures projetées et concevoir un projet urbain d'envergure.

Parmi les différents lotissements projetés dans cette zone, 4 ont été réservés à l'habitat et produits entre 1997 et 2007, tel que le récapitule le tableau ci-dessous:

Tableau 25 : Caractéristiques urbanistiques des lotissements destinés à l'habitat et produits par la SPLT

Lotissement	Surf ace (ha)	Fonctions urbaines		Typologie de l'habitat
Lotissement El khalij	150	Activités résidentielles, de services et de commerces.	820 lots couvrant une superficie de 1.091.089 m ² , 921.957 m ² de surface de planchers (CUF moyen égal à 0,85)	Habitat individuel , habitat semi-collectif (R+3), habitat collectif (R+4)
Les Jardins du Lac (en cours d'urbanisation)	106	Activités résidentielles, et de loisir le long de la corniche.	Nombre de lots : 636 Nombre de logements projetés : 1900 Population : 8500 habitants	Habitat individuel (R+1) Habitat semi collectif (R+3) habitat collectif (R+4)
La Cité des pins (en cours d'urbanisation)	57	Habitat de forte densité Immeubles poly-fonctionnels (R+6 à R+8). Hôtel de haut standing et animation touristique.	Nombre de lots : 147 Nombre de logements projetés : 2200 Population : 10 000 habitants Cuf moyen : 1.2 Densité brute : 40 log/ha	Habitat semi-collectif (R+3) Habitat collectif (R+6 et R+8)
Les résidences du parc (en cours d'urbanisation)	50	Habitat de forte densité	Nombre de lots : 103 Nombre de logements projetés : 3000 appartements Population : 13500 habitants Cuf moyen : 1.3 Densité brute : 60 log/ha	Habitat semi-collectif (R+3) Habitat collectif (R+10)
Total	363		Nombre de lots : 1706	

⁸³ le capital de la Société fixé initialement à 34 millions de Dinars a été souscrit par l'Etat Tunisien, pour 17 millions de Dinars (800 ha de terrain et 3 MD en numéraires) et par les investisseurs saoudiens, pour 17 millions de dinars en numéraires (dont 1 MD par la Best Bank).Il a été augmenté, en janvier 1987, de 10 millions de Dinars souscrits, à parts égales, entre l'Etat Tunisien et le partenaire Saoudien. De par la structure de son capital et au vu de la législation en vigueur, la Société de Promotion du Lac de Tunis ne peut être qualifiée d'entreprise publique. C'est une société anonyme à participation publique régie par le code des sociétés commerciales.

Source : Récapitulatif des cahiers des charges des différents lotissements, SPLT, 2014.

La SPLT a permis d'approvisionner le marché foncier en lots individuels destinés aux ménages et en lots collectifs et polyfonctionnels destinés aussi bien aux promoteurs qu'aux investisseurs. Près de 363 ha ont ainsi été réservés à des lotissements résidentiels et polyfonctionnels, répartis sur 1706 lots. Alors que le premier lotissement était de faible densité et composé essentiellement d'habitat individuel, les derniers lotissements en date, et qui sont en cours d'urbanisation, sont de plus denses, avec une densité brute de 60 logements à l'hectare pour le dernier projet en date, dont l'offre foncière est destinée exclusivement aux promoteurs immobiliers, avec des lots d'habitat collectif de R+3 à R+10.

L'analyse du cas du projet des Jardins du Lac permet de rendre compte de la spécificité de l'offre de cette filière semi-publique.

IV.3.2 Etude de cas : Le lotissement « Les jardins du Lac »

Le lotissement « Les jardins du Lac » a été conçu sur une surface de 106 Ha, et le produit foncier correspond à des lots destinés à l'habitat, qui occupent la moitié de la surface mobilisée (49%), alors que le reste est réparti principalement entre la voirie et les espaces publics, ya compris les places et les espaces verts (38,7%) et les équipements publics et privés qui ne représentent que 2,5% de la surface, étant donné le haut niveau d'équipement déjà assuré par les différentes tranches des projets de la SPLT. Le niveau d'infrastructure de ce lotissement est élevé, avec des finitions de trottoirs et de voirie de qualité et un mobilier urbain de standing.

Tableau 26 : Composantes urbaines du lotissement « Les Jardins du Lac » de la SPLT

Zones	Nombre de lots	Surface nette	%
Habitat			
Individuel	424	28,35	
Semi-collectif	101	21,16	
Collectif	12	2,99	
<i>Sous-total</i>	<i>537</i>	<i>52,5</i>	<i>49,3%</i>
Equipements			
Equipements publics	6	2,39	
Equipements privés	4	0,29	
<i>Sous-total</i>	<i>10</i>	<i>2,68</i>	<i>2,5%</i>
Animation	17	9,81	9,2%
Voirie et espaces publics			
Jardins publics et places	33	5,77	
Parkings	8	3,5	
Corniche		2,36	
Voiries		29,56	
<i>Sous-total</i>	<i>41</i>	<i>41,19</i>	<i>38,7%</i>
Servitudes concessionnaires			
Station de pompage	3	0,1	
Poste de distribution	24	0,09	
Poste de coupure	3	0,015	
Poste détente gaz	1	0,014	
<i>Sous-total</i>	<i>31</i>	<i>0,219</i>	<i>0,2%</i>
Total	636	106,399	100%

Source : Cahier des charges du lotissement « Les jardins du Lac », SPLT.

L'offre en lots destinés à l'habitat se répartit entre l'habitat individuel (424 lots) qui occupe la moitié de la surface dédiée à cette vocation, l'habitat semi collectif (101 lots) et l'habitat collectif (12 lots).

L'analyse du cahier des charges montre que les lots destinés à l'habitat individuel ont des surfaces qui varient de 470 à 1255 m², avec une moyenne d'environ 650 m² par lot, ce qui suppose une charge foncière importante, et oriente ce produit foncier vers les catégories sociales aisées. Les conditions contractuelles de la SPLT stipulent en plus que le chantier doit démarrer dans les 2 ans suivant la construction et finir dans un délai de 3 ans, ce qui participe à la sélectivité de l'offre de cette filière, étant donné les montants importants à mobiliser dans un temps assez limité. Ces lots sont vendus de gré à gré sur présentation d'une demande à la SPLT, et ne sont pas interdits de revente par les acquéreurs, comme les lots produits par l'AFH, ce qui a généré une forte spéculation autour de ce produit « de standing » convoité par les catégories sociales aisées, ce qui participe au renchérissement des prix fonciers dans la zone.

Les lots destinés aux promoteurs se répartissent quant à eux en deux typologies, la première destinée à l'habitat semi collectif, avec des surfaces variant de 1183 à 4326 m², et la seconde à l'habitat collectif avec des lots de 1284 à 3104 m². Ces lots sont vendus, à raison d'une moyenne de 6 lots par an, par appel d'offre destiné aux promoteurs et aux investisseurs, avec présentation d'offres sous pli fermé, ce qui garantit la transparence de la procédure, et l'obtention d'un prix optimal de vente. La SPLT consent par ailleurs au paiement du prix de vente de ces lots par échéances, ce qui permet aux promoteurs de bénéficier de délais plus importants que ceux de l'AFH pour s'acquitter du montant de l'acquisition, tout en ayant la possibilité de faire participer les acquéreurs éventuels au préfinancement du projet.

Dans un contexte de baisse de l'offre de l'AFH et des acteurs publics de manière générale, et de la quasi-inexistence d'une production par la filière privée professionnelle, la SPLT a constitué une alternative intéressante. Dotée de méthodes managériales efficaces, et de fonds importants, conjugués avec un accès au foncier garanti par l'Etat et à un prix compensé, cette filière a certes permis la production d'un produit de qualité dans des délais optimisés, mais son offre est restée sélectivement orientée vers les catégories sociales aisées. Le coût des travaux d'assainissement du lac, qui ont largement dépassé les prévisions, le haut niveau d'équipement et la qualité de la voirie et des espaces publics, ainsi que l'importance des surfaces réservées à l'habitat individuel, permettent d'expliquer en partie les prix de commercialisation élevés, dans un contexte de libéralisation des prix fonciers.

IV.3.3 Evaluation de la filière de production foncière semi-publique :

a) Atouts de la filière :

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

b) Faiblesses de la filière :

- Un produit foncier de standing, à des prix élevés, qui est sélectivement orienté vers les catégories les plus solvables,
- Un niveau d'équipement et une qualité de mobilier urbain qui augmentent les charges et

impactent le prix final de vente aux ménages.

IV.4 La filière de production par les lotisseurs privés professionnels: une action limitée, selon les opportunités foncières

IV.4.1 Présentation de la filière

La production foncière de terrains destinés à l'habitat était, jusqu'au début des années 1990, le monopole quasi exclusif de l'Etat, et ce à travers l'Agence Foncière d'Habitation ou la SNIT, qui assuraient 90% de l'offre foncière, ainsi que les différentes mutuelles professionnelles dépendant des ministères ou institutions publiques. Mais le diagnostic établi en 1988 par la commission *Ad hoc* mise en place afin d'évaluer le secteur de l'habitat en Tunisie et proposer une nouvelle stratégie de l'habitat plus inclusive pour les différentes catégories sociales, a permis de mettre en évidence les limites de cette production publique⁸⁴.

Une des recommandations émises par cette nouvelle stratégie de l'habitat a été l'ouverture du champ de la production foncière à l'initiative privée, par l'encouragement des lotisseurs privés et des promoteurs immobiliers. C'est dans ce contexte qu'à l'occasion de la révision de la loi relative à la promotion immobilière privée, intervenue en février 1990⁸⁵ et qui entendait dynamiser la profession en la libérant d'un certain nombre de contraintes, la promotion foncière privée a été institutionnalisée. Cette loi a en effet étendu le champ d'activité des promoteurs immobiliers : limité jusqu'alors à la construction d'immeubles neufs, il inclut désormais l'aménagement et le lotissement des terrains destinés à la construction, et cible aussi bien les ménages que les promoteurs immobiliers.

Mais malgré les encouragements prévus par la loi, et en raison de différentes contraintes qu'il s'agira d'analyser plus loin, la contribution des promoteurs immobiliers privés à la production foncière reste très limitée voire absente selon les gouvernorats, tel que l'illustre le tableau ci-dessous :

⁸⁴ Stratégie de l'habitat 1988 ;

⁸⁵ Loi n° 90-17 du 26 février 1990 portant refonte de la législation relative à la promotion immobilière.

Tableau 27 : Surfaces approuvées pour lotissements par les promoteurs immobiliers entre 2010 et 2013⁸⁶

Années	2010			2011			2012			2013		
	surf PI	surface totale ⁸⁷ (Ha)	%	surf PI	surface totale (Ha)	%	surf PI	surface (Ha)	%	surf PI	surface totale (Ha)	%
TUNIS	9,7	18,4	53%	1,9	8,6	22%	0,5	8,1	6%	1,9	6,6	29%
BEN AROUS	11,7	33,0	35%	4,3	22,5	19%	27,9	47,5	59%	0,0	0,0	0%
ARIANA	62,1	65,8	94%	62,0	87,2	71%	61,4	72,5	85%	0,0	0,0	0%
MANOUBA	17,9	38,2	47%	2,4	3,1	76%	1,5	7,8	19%	2,2	3,2	70%
ZAGHOUAN	0,9	23,8	4%	0,0	7,3	0%	0,0	3,7	0%	5,0	9,1	55%
BIZERTE	0,6	22,7	2%	0,0	30,2	0%	5,8	20,3	28%	0,0	0,0	0%
NABEUL	7,6	80,3	10%	28,2	90,4	31%	7,3	55,6	13%	10,9	31,0	35%
TOTAL NE	110,5	282,2	39%	98,8	249,3	40%	104,3	215,4	48%	20,1	50,0	40%
JENDOUBA	0,0	0,0	0%	0,0	0,6	0%	0,0	5,1	0%	0,0	0,0	0%
BEJA	0,0	14,1	0%	0,0	3,4	0%	0,0	7,7	0%	0,0	2,3	0%
SILIANA	0,0	47,5	0%	0,0	9,8	0%	0,0	13,5	0%	0,0	1,2	0%
KEF	0,0	10,7	0%	0,0	6,5	0%	0,0	14,5	0%	0,0	5,5	0%
TOTAL NO	0,0	72,3	0%	0,0	20,4	0%	0,0	40,8	0%	0,0	9,0	0%
SOUSSE	4,9	59,5	8%	1,3	42,5	3%	1,4	24,7	6%	0,3	11,7	3%
MAHDIA	0,1	60,1	0%	0,6	66,9	1%	2,8	47,8	6%	0,2	22,1	1%
MONASTIR	8,3	81,3	10%	1,5	107,7	1%	0,5	100,3	0%	0,2	62,6	0%
TOTAL CE	13,2	201,0	7%	3,4	217,1	2%	4,7	172,8	3%	0,8	96,4	1%
KASSERINE	0,0	9,8	0%	0,0	16,6	0%	0,0	16,0	0%	0,0	5,0	0%
KAIROUAN	0,0	7,6	0%	0,0	19,8	0%	0,0	16,0	0%	0,0	0,7	0%
SIDI BOUZID	0,2	33,1	0%	0,0	12,7	0%	0,0	12,8	0%	0,0	0,0	0%
TOTAL CO	0,2	50,5	0%	0,0	49,1	0%	0,0	44,7	0%	0,0	5,7	0%
SFAX	0,8	88,2	1%	3,6	78,7	5%	6,6	47,5	14%	3,0	22,0	14%
TATAOUINE	0,0	7,3	0%	0,0	1,1	0%	0,0	5,7	0%	0,0	0,0	0%
GABES	9,8	13,0	75%	6,0	13,6	44%	1,9	7,5	25%	0,0	2,1	0%
MEDENINE	5,3	49,9	11%	0,0	42,1	0%	4,0	20,6	19%	0,0	0,0	0%
TOTAL SE	15,9	158,4	10%	9,6	135,5	7%	12,5	81,3	15%	3,0	24,1	12%
GAFSA	0,0	7,0	0%	0,0	41,3	0%	0,0	9,1	0%	0,0	5,0	0%
KEBILI	0,0	36,6	0%	0,0	26,4	0%	0,0	54,4	0%	0,0	28,3	0%
TOZEUR	0,0	45,9	0%	0,0	0,0	0%	0,0	14,4	0%	0,0	0,5	0%
TOTAL SO	0,0	89,4	0%	0,0	67,6	0%	0,0	77,9	0%	0,0	33,9	0%
Total Tunisie	139,8	853,8	16%	111,8	739,1	15%	121,5	633,0	19%	23,8	219,1	11%

Source : Dépouillement, analyse et recoupement des statistiques relatives aux lotissements approuvés entre

⁸⁶ Le choix de la période d'analyse a été conditionné par les informations disponibles au sein de la direction de l'urbanisme au Ministère de l'équipement et de l'habitat. Les statistiques de l'année 2013 se limitent au premier semestre de l'année, faute de données.

⁸⁷ Il s'agit des surfaces totales approuvées toutes filières confondues

2010 et 2013, Direction de l'Urbanisme, MEH

a) Une production foncière par les promoteurs immobiliers concentrée dans le Grand Tunis et les régions littorales

L'analyse des données relatives aux lotissements approuvés par régions et ce entre 2010 et 2013 montre qu'entre 40 et 50 % de cette production est située dans le Grand Tunis, avec une prépondérance du Gouvernorat de l'Ariana, où l'action des promoteurs a varié de 70 à 95% de l'ensemble des lotissements approuvés entre 2010 et 2012. L'action des promoteurs reste cependant limitée dans le Sud-Est, se situant entre 7 et 15%, et ce principalement à Gabès et à un degré moindre à Sfax, et est minime dans le centre-est ne dépassant pas 7%, essentiellement centrée à Sousse.

b) Une absence de production foncière par les promoteurs privés dans les régions de l'Ouest :

La production de terrains viabilisés est nulle dans les régions de l'Ouest, où l'offre foncière est assurée principalement par les lotisseurs occasionnels et marginalement par les opérateurs publics. Cette absence de marché foncier privé professionnel peut s'expliquer par le manque d'attractivité de ces régions pour les investisseurs privés et l'existence de tenures foncières traditionnelles (terres collectives, habous, absence de titre foncier) non encore assainies qui compliquent la maîtrise foncière et la grèvent de coûts limitant la rentabilité de l'investissement. La raison principale de ce sous investissement privé dans les régions intérieures demeure néanmoins le sous équipement de ces régions et leur marginalisation par les différents projets de développement et ce depuis l'indépendance de la Tunisie, renforcé par les politiques de métropolisation conduites depuis les années 1990 et qui ont surtout ciblé les régions littorales, principalement Tunis, Sousse et Sfax. D'une part, ce manque d'infrastructures et de projets à fort potentiel commercial ne permet pas de valoriser l'investissement foncier et d'autre part, il rend les travaux de viabilisation coûteux et difficiles à mettre en place, impactant directement le prix du foncier mis sur le marché, qui n'est pas concurrentiel et ne correspond pas au niveau de solvabilité des ménages.

IV.4.2 Spécificités de l'offre foncière de la filière des lotisseurs privés professionnels : une production limitée, destinée en priorité aux promoteurs immobiliers

a) Une production assurée par un groupe de promoteurs hétérogène et envahi par les non-professionnels

Les principaux acteurs de cette filière privée sont les promoteurs immobiliers agréés. Ces derniers assurent, comme nous l'avons analysé, en moyenne 15% de la production foncière totale en Tunisie, avec la mise sur le marché foncier de surfaces variant de 83 ha (2007) à 140 ha (2010), ce qui représente la contribution la plus importante de la part des promoteurs à la production de lots viabilisés.

Parmi ces promoteurs-lotisseurs, certains sont des professionnels de la promotion immobilière qui sont dotés d'équipes techniques et de moyens financiers leur permettant de faire face aux dépenses relatives à la viabilisation du lotissement selon des normes de qualité, et ultérieurement à l'extraction de titres individuels, assurant ainsi la fluidité du marché foncier. Ces promoteurs produisent généralement des lots viabilisés pour leurs besoins propres et l'édification de projets immobiliers et d'opérations d'ensemble, ou ciblent les promoteurs immobiliers et les ménages. Ceux qui arrivent à produire des lotissements se sont généralement constitués des réserves foncières dans les périmètres urbains, qu'ils valorisent au moment opportun, et assurent ainsi une part du marché foncier légal. Dans des cas très rares, n'ayant pas la possibilité d'acquérir en dehors du PAU, certains promoteurs achètent des terrains agricoles en leur nom et les revendent au moment opportun à leur société de promotion immobilière, en toute légalité, ce qui participe aux difficultés de maîtrise foncière ultérieurement, par les acteurs publics, et représente une concurrence déloyale entre promoteurs, participant à l'exclusion de certains promoteurs et à la hausse des prix fonciers. .

Outre les promoteurs de métier, certains acteurs privés se convertissent au métier à la faveur du déclassement d'un bien patrimonial agricole, ou pour des raisons purement spéculatives. En effet, certains lotisseurs occasionnels, qu'il s'agisse de cadres privés ou de la fonction publique, attirés par les encouragements fiscaux et financiers octroyés aux promoteurs immobiliers agréés et le montant très bas (150 000 DT) qu'ils doivent souscrire afin de prétendre à un agrément, se transforment ponctuellement en promoteurs-lotisseurs, sans pour autant que leur « professionnalisation » soit garantie. Cette dernière catégorie participe au gel spéculatif des terrains en opérant des acquisitions en dehors des périmètres communaux et en attendant le déclassement de ces derniers pour les valoriser en les lotissant.

b) A l'échelle nationale : Une offre très limitée en termes de nombre de lots et de surfaces viabilisées

Outre la faible participation de la filière de lotisseurs professionnels à la production foncière, leur offre reste limitée en termes de surfaces mobilisées et en nombre de lots produits.

Tableau 28 : Caractéristiques des lotissements conçus en 2010 par les lotisseurs professionnels par région

Gouvernorat	Nombre de lotissements	Surface (Ha)	Nb Lots	Nb logements	Habitat		voirie		Equipements		Espaces verts	
					Surf (Ha)	%	Surf (Ha)	%	Surf (Ha)	%	Surf (Ha)	%
Tunis	3	9,7	147	586	4,9	50%	2,5	26%	0,4	4%	2,0	20%
Ariana	18	62,1	556	4625	42,4	68%	17,4	28%	1,2	2%	1,0	2%
Ben Arous	3	11,7	278	579	8,0	69%	2,9	25%	0,5	4%	0,3	3%
Manouba	4	17,9	399	524	11,9	66%	5,0	28%	0,8	5%	0,3	1%
Nabeul	5	7,6	133	310	5,2	68%	2,2	29%	0,0	0%	0,2	2%
Zaghouan	1	0,9	13	13	0,6	68%	0,2	20%	0,0	0%	0,1	12%
Bizerte	1	0,6	20	20	0,4	65%	0,2	35%	0,0	0%	0,0	0%
Sidi Bouzid	2	0,2	7	7	0,2	100%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Sousse	9	4,9	65	170	3,8	77%	1,0	21%	0,0	0%	0,1	2%
Monastir	3	8,3	95	250	6,0	73%	2,0	24%	0,0	0%	0,2	3%
Mahdia	1	0,1	1	2	0,06	61%	0,04	39%	0,0	0%	0,0	0%
Sfax	6	0,8	15	71	0,8	89%	0,0	5%	0,0	6%	0,0	0%
Gabes	2	9,8	153	149	6,6	68%	2,9	29%	0,0	0%	0,3	3%
Medenine	7	5,3	79	85	4,1	77%	1,2	23%	0,0	0%	0,0	0%
Total	65	139,8	1961	7391	94,8	68%	37,6	27%	3,0	2%	4,4	3%

Source : Dépouillement des données des lotissements approuvés en 2010, et produits par des promoteurs immobiliers- Direction de l'urbanisme, MEH, 2014.

L'analyse des lotissements approuvés pour les promoteurs privés en 2010 montre que les surfaces mobilisées par ces derniers et destinées à l'habitat s'élèvent à 139 ha, ce qui représente 16% de la surface totale toutes filières réglementaires confondues. L'action de ces derniers se concentre surtout dans le Grand Tunis, où 28 dossiers ont été approuvés, correspondant à 101 ha sur 139 pour l'ensemble des gouvernorats, soit 73% de la production foncière en Tunisie assurée par cette filière. De manière générale, les surfaces destinées à l'habitat représentent entre 50 et 100% du lotissement, avec une moyenne de 68%. Les surfaces dédiées aux voiries varient quant à elle de 5 à 39%, avec une moyenne de 27%, et dépendent essentiellement de la superficie totale du

lotissement mais surtout de la nature des projets (lots individuels ou collectifs) et de la densité (faible, moyenne ou forte). Les exigences des commissions de lotissements se posent en effet avec plus d'acuité pour les lotissements de forte densité, et ce en terme de largeur de voirie, et ce pour des raisons de desserte efficace du futur quartier. Les équipements ne représentent que 2% de la surface totale des lotissements, et ce en raison des surfaces réduites des lotissements projetés, et de la concentration des projets de ces lotisseurs dans des zones déjà dotées d'équipements structurants.

En termes de nombre de lots projetés, près de 70% sont situés dans le Grand Tunis (1380 lots sur les 1961) et sont destinés de manière générale à l'habitat collectif, correspondant à 6314 équivalent logements, soit 85% des logements projetés. Ces lotissements de moyennes densités sont donc destinés prioritairement aux promoteurs immobiliers, pour l'édification de projets immobiliers, que ce soit par le lotisseur lui-même ou des acquéreurs potentiels parmi les promoteurs agréés.

En dehors du Grand Tunis, la production de lotissements de moyenne densité est faible dans les gouvernorats littoraux de Nabeul, Sousse, Sfax et Monastir, où il y a un semblant de production de lotissements par les promoteurs immobiliers, avec des surfaces globales ne dépassant pas les 8ha par gouvernorat, ce qui est caricatural par rapport à d'autres pays comme le Maroc ou l'Egypte.

Pour le reste des régions, les lotissements produits par des professionnels correspondent à des opportunités foncières et sont de surfaces très réduites, ne dépassant pas les 1ha sauf pour quelques exceptions. La confrontation entre le nombre de lots et leur équivalent en logements montre que ce sont des opérations de faible densité, destinées à l'auto-construction par des ménages, sans équipements mais où les surfaces dédiées aux voiries sont importantes, ce qui permet entre autres d'expliquer la faible participation de cette filière à la production de lotissements, et ce en raison des surfaces non vendables.

c) A l'échelle du Grand Tunis: une offre destinée prioritairement aux promoteurs immobiliers,

Afin de cerner le produit foncier mis sur le marché par les promoteurs immobiliers privés, l'analyse a été centrée sur la production de ces derniers dans le Grand Tunis, soit dans les gouvernorats de Tunis, Ben Arous, Manouba et Ariana, où leur action est prépondérante, représentant 39% de la production foncière totale en Tunisie et ce durant l'année 2010, qui a été la plus prolifique pour cette filière⁸⁸.

Les lotissements produits par cette filière, dans le Grand Tunis, sont de surfaces modestes, variant de 1 à 5 ha, hormis quelques exceptions rares de projets dépassant les 10 ha, où il s'avère que la propriété du terrain est antérieure et d'origine agricole. Les surfaces dédiées à l'habitat varient de 50 à 85%, avec une moyenne de 69% le reste étant dédié à la voirie (27%), aux équipements (2%) et aux espaces verts. Les surfaces réservées aux équipements sont moins importantes dans les zones du Nord de Tunis, car ces dernières bénéficient déjà des équipements requis, et c'est ce qui permet d'expliquer l'engouement des promoteurs pour ces zones, ainsi que pour les zones à proximité des projets de l'AFH, cette dernière prenant en charge la majorité des équipements projetés dans les nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation. Les surfaces exigées pour les voiries sont équivalentes aussi bien pour les lotissements d'habitat collectif situés dans les zones de standing, que pour ceux destinés à l'auto-construction dans des zones d'habitat social⁸⁹, ce qui pose sérieusement la question de révision des normes adoptées pour la largeur des voiries, et ce indépendamment de la typologie et du standing du lotissement, cette rigidité ayant pour conséquence immédiate le manque d'intérêt des promoteurs immobiliers pour la production foncière en raison de l'importance des surfaces non vendables.

⁸⁸ Les statistiques détaillées disponibles sont relatives aux années 2010-2013, le choix de 2010 nous a paru pertinent en raison de l'instabilité du contexte politique et économique à partir de 2011, qui peut fausser l'analyse.

⁸⁹ A titre d'exemple : 39% à Mhamdia Fouchana, 34% à Oued Ellil

Les logiques de localisation de ces promoteurs reposent sur les opportunités foncières qui se présentent ou les réserves dont ils disposent, qui sont situés de plus en plus dans les espaces interstitiels des communes, qui font l'objet d'une révision de PAU en vue de leur densification, ou dans les espaces périurbains nouvellement déclassés, à proximité des projets publics (AFH ou SNIT) tels que Boumhal et Manouba, où l'AFH a initié deux projets de lotissement d'envergure. Le gouvernorat de l'Ariana, et plus particulièrement la commune de la Soukra, a concentré la plus grande activité des lotisseurs professionnels, et ce en raison du déclassement récent de plusieurs hectares de terrains agricoles.

L'analyse détaillée des dossiers de lotissement approuvés en 2010 et présentés par les promoteurs immobiliers montre que les projets sont situés en priorité dans le nord du Grand Tunis et dans des zones de standing (Marsa, Ariana, Soukra) et qui représentent près de 2/3 de la surface mobilisée, le reste étant situé à l'ouest et au Sud du Grand Tunis, dans des zones destinées à l'habitat prioritairement à l'habitat social (Tebourba, Mhamdia Fouchana, Mnihla, Oued Ellil), d'origine agricole et ouvertes récemment à l'urbanisation.

Tableau 29 : Spécificités des lotissements présentés par la filière privée professionnelle dans le Grand Tunis en 2010

Gouvernorat	Délégation	Commune	Surface lotissement (HA)	nb Lots	nb logements	Habitat		Voirie		Equipements		Espaces verts	
						Surf (Ha)	%	Surf (Ha)	%	Surf (Ha)	%	Surf (Ha)	%
Ariana	Ariana	Ariana	1,21	3	130	0,81	67%	0,39	33%	0,00	0%	0,00	0%
Ariana	Ariana Ville	Ariana	1,52	23	22	1,13	74%	0,38	25%	0,00	0%	0,01	0%
Ariana	Ariana Ville	Ariana	1,03	2	80	0,71	69%	0,31	31%	0,00	0%	0,00	0%
Ariana	Ariana Ville	Ariana	12,64	57	997	9,50	75%	2,52	20%	0,25	2%	0,37	3%
Ariana	Ariana Ville	Ariana	3,66	9	120	2,94	80%	0,71	19%	0,00	0%	0,01	0%
Ariana	Ettadhamen	Ettadham en-Mnihla	1,77	9	180	1,25	71%	0,48	27%	0,00	0%	0,04	2%
Ariana	Raoued	Raoued	1,12	25	25	0,81	73%	0,30	27%	0,00	0%	0,00	0%
Ariana	Soukra	Soukra	4,64	18	505	2,86	62%	1,64	35%	0,08	2%	0,07	1%
Ariana	Soukra	Soukra	2,65	10	284	2,03	76%	0,62	24%	0,00	0%	0,00	0%
Ariana	Soukra	Soukra	1,10	23	55	0,83	75%	0,28	25%	0,00	0%	0,00	0%
Ariana	Soukra	Soukra	5,00	10	500	4,14	83%	0,41	8%	0,31	6%	0,14	3%
Ariana	Soukra	Soukra	1,06	5	120	0,63	59%	0,38	35%	0,00	0%	0,06	5%
Ariana	Soukra	Soukra	0,91	10	10	0,71	78%	0,20	22%	0,00	0%	0,00	0%
Ariana	Soukra	Soukra	6,09	146	230	3,13	51%	2,88	47%	0,05	1%	0,03	1%
Ariana	Soukra	Soukra	1,93	32	32	1,41	73%	0,48	25%	0,00	0%	0,04	2%
Ariana	Soukra	Soukra	6,09	146	230	3,13	51%	2,88	47%	0,05	1%	0,03	1%
Ariana	Soukra	Soukra	4,64	18	505	2,86	62%	1,64	35%	0,08	2%	0,07	1%
Ariana	Soukra	Soukra	5,00	10	600	3,49	70%	0,93	19%	0,42	8%	0,17	3%
Ben Arous	Boulmhal Bassatine	Boulmhal Bassatine	4,17	40	343	3,46	83%	0,09	2%	0,41	10%	0,22	5%
Ben Arous	Fouchana	Mhamdia-Fouchana	5,18	170	170	3,14	61%	1,87	36%	0,10	2%	0,07	1%
Ben Arous	Mhamdia	Mhamdia-Fouchana	2,34	68	66	1,43	61%	0,92	39%	0,00	0%	0,00	0%
Manouba	Douar Hicher	Oued Ellil	4,57	125	250	2,68	59%	1,56	34%	0,27	6%	0,06	1%
Manouba	Manouba	Manouba	0,28	2	2	0,28	100%	0,00	0%	0,00	0%	0,00	0%
Manouba	Manouba	Manouba	0,82	2	2	0,57	69%	0,25	31%	0,00	0%	0,00	0%
Manouba	Tebourba	Tebourba	12,27	270	270	8,33	68%	3,19	26%	0,55	4%	0,20	2%
Tunis	Marsa	Marsa	5,58	20	361	2,06	37%	1,28	23%	0,30	5%	1,94	35%
Tunis	Marsa	Marsa	2,32	49	147	1,60	69%	0,71	31%	0,00	0%	0,01	0%
Tunis	Sidi Hcine	Sidi Hcine	1,79	78	78	1,20	67%	0,50	28%	0,10	6%	0,00	0%
Total			101	1380	6314	67,12	69%	27,78	27%	2,96	2%	3,54	2

Source : Dépouillement et traitement des données relatives aux lotissements approuvés dans le Grand Tunis en 2010 et produits par des promoteurs privés agréés, Direction de l'urbanisme, MEH.

La première catégorie est composée, selon les zones, de lots d'habitat collectif, destinés aux promoteurs immobiliers, ou d'opérations d'ensemble destinés à la fois à l'auto-construction et aux promoteurs immobiliers. Les surfaces des lots destinés à l'habitat collectif varient approximativement de 1500 à 3500 m², alors que celles des lots destinés à l'autoconstruction⁹⁰ sont de 400 à 700 m², pouvant atteindre les 1000 m² dans certains cas, ce type d'offre ciblant les strates supérieures des classes moyennes. Les prix varient pour ce dernier cas selon la localisation, la proximité des équipements, mais la moyenne est de 850 DT/m² pour la Soukra, pour des lots destinés à l'auto-construction, 550 DT/m² pour les Jardins d'El Menzah et pouvant atteindre les 1500 DT/m² à la Marsa⁹¹.

Pour les lotissements situés au Sud et à l'ouest, c'est-à-dire à la Manouba, Sidi Hcine ou Mhamdia Fouchana, ou à Raoued au Nord du grand Tunis, une part importante est destinée à l'auto-construction par les ménages, avec quelques opérations destinées à l'habitat collectif de type social. Pour les lotissements dédiés aux ménages, il s'agit de lots de surfaces réduites, variant de 150 à 350 m², de type jumelé, en bande ou groupé, et ne représentant donc pas une charge foncière pour les catégories socio-professionnelles cibles, essentiellement les professions intermédiaires.

De manière générale, les promoteurs s'orientent vers les zones destinées à l'habitat collectif, dont les prix sont plus élevés que ceux destinés aux ménages, et ce pour des raisons évidentes de rentabilité. La pénurie de terrains urbains, les coûts engendrés aussi bien par la maîtrise foncière que les travaux de viabilisation (voirie et réseaux divers) et les surfaces réservées aux voiries et aux équipements constituent autant de contraintes qui poussent ces professionnels à cibler en priorité les zones équipées au préalable, à fort potentiel économique et à forte densité, afin de pouvoir rentabiliser leur investissement. Ceci étant, et en raison de la saturation de la zone Nord, les acteurs de cette filière investissent de plus en plus les zones destinées à l'habitat social, et ce en premier lieu en raison de la proximité des projets publics dans ces zones. La deuxième raison réside dans les avantages accordés aux projets de lotissement et d'aménagement de terrains, jugés prioritaires ou à caractère social. Les promoteurs bénéficient, tel que nous l'avons analysé dans la première partie du présent rapport, d'un enregistrement au droit fixe à l'acquisition des terrains destinés aux lotissements à caractère social, ou situés dans des zones prioritaires, et du même enregistrement au droit fixe pour les acquéreurs de lots dans ces projets⁹². Mais les entretiens menés avec les promoteurs montrent la limite de ces avantages, qui ne sont pas suffisants, et ce en raison du manque d'équipement de ces zones supposant un surcoût pour les opérations, qu'ils ne peuvent supporter.

Les études de cas sont en cours de collecte et d'analyse de données. Le choix s'est porté sur deux opérations de lotissement, l'une au nord du Grand Tunis (Raoued), acquis par un promoteur immobilier professionnel, la deuxième au Sud du Grand Tunis (Mornag), produite par un privé converti en promoteur suite au déclassement d'un bien patrimonial. La première opération est de surface moyenne (6ha), et destinée aux ménages appartenant aux catégories sociales populaires, la seconde s'étend sur 14 ha produits par tranches et s'adresse aussi bien aux ménages, qu'aux

⁹⁰ D'après la confrontation entre les surfaces destinées à l'habitat et le nombre de lots, pour les cas où le nombre de lots et de logements sont équivalents.

⁹¹ Enquête personnelles auprès de courtiers.

⁹² Articles 19 et 21 de La loi n° 90-17 du 26 décembre 1990 portant refonte de la législation relative à la promotion immobilière.

promoteurs immobiliers privés, pour des logements de standing ou sociaux (FOPROLOS).

IV.4.3 Evaluation: Atouts et contraintes de la filière de production foncière privée professionnelle

L'analyse de la production foncière par cette filière et les différents entretiens menés aussi bien avec les promoteurs que les acteurs publics (direction régionale, direction de l'urbanisme, municipalités...) ont permis de détecter les atouts et avantages de cette filières mais surtout de cerner les contraintes qui entravent une participation efficace de ces acteurs privés dans la production foncière en Tunisie.

a) *Atouts : une filière organisée, avec un potentiel de professionnalisation à développer*

1. Des promoteurs disposant généralement d'équipes professionnelles avec une fine connaissance du secteur

Bien que sa production soit limitée, comme nous l'analysé ci-dessus, et qu'elle soit concentrée prioritairement dans les zones littorales et plus particulièrement le Grand Tunis, cette filière a permis de mobiliser entre 10 et 20% de la production totale en terrains viabilisés, et ce de 2007 à 2013. Elle est majoritairement composée de promoteurs immobiliers professionnels, dont l'activité principale est la production de logements, et qui sont dotés d'équipes professionnelles habituées à gérer des chantiers et de coordonner des travaux avec des concessionnaires. Ces acteurs possèdent donc un potentiel à renforcer, et pourront, moyennant des conditions à mettre en place, comme le capital et le recours à l'expertise d'urbanistes, avoir accès à des zones à aménager dans le cadre de projets urbains publics d'envergure. Cette mesure de professionnalisation permettra de protéger ce secteur, contre les nombreux intrus qui se convertissent en promoteurs agréés à la faveur d'un accès au foncier, mais qui ne sont dotés d'aucun savoir faire, comme le soulignent les responsables interviewés et faisant partie des commissions d'approbation des lotissements, ou les services techniques municipaux, et dont les dossiers à traiter ralentissent l'ensemble des processus d'approbation des lotissements. Cette professionnalisation permettra de tirer vers le haut la qualité des travaux de ces lotisseurs professionnels, en faisant en même temps jouer la concurrence entre eux.

2. Des avantages octroyés, certes, mais pas assez incitatifs,

De nombreux avantages sont prévus pour les promoteurs immobiliers qui produisent des terrains aménagés destinés aussi bien à l'habitat individuel qu'à la construction de logements collectifs, dont principalement :

- *La vente sur plan des lots* : Le promoteur peut, avant la réalisation du plan de lotissement, par l'OTC ou par un géomètre agréé, conclure le contrat de vente en se référant au projet de lotissement, à condition que le contrat de vente mentionne le numéro de la demande de lotissement, et les dates de son dépôt et du paiement des frais de lotissement⁹³. Cet article permet ainsi d'aider au préfinancement du projet en partie par les futurs acquéreurs.
- *L'enregistrement au droit fixe des terrains acquis auprès des promoteurs immobiliers* : Les contrats relatifs à l'acquisition auprès de promoteurs immobiliers de bâtiments ou terrains aménagés pour l'exercice d'activités économiques, ou de terrains destinés à la construction d'immeubles à usage d'habitation à condition qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une exploitation ou d'une vente antérieure par ces promoteurs, sont soumis au droit d'enregistrement au droit fixe de 15 dinars par page⁹⁴. Cette mesure avait pour but d'encourager l'acquisition des terrains produits par les promoteurs, et promouvoir ainsi la profession de lotisseur professionnel. Mais cet avantage est conditionné par la fourniture du PV de récolement et du permis d'occuper dressés par les services municipaux et du certificat de conformité et de bonne exécution de travaux avec signature légalisée, deux

⁹³ Article 15 de la loi 2000-94 du 11 novembre 2000 et portant modification de la loi 90-17 du 26 février 1990.

⁹⁴ Article 58 du code d'incitations aux investissements et article 19 de la loi 90-17 du 26 février 1990.

pièces que les communes et les services techniques concernés tardent à donner, et ce de l'avis unanime des acteurs privés interrogés, ce qui ne permet pas aux promoteurs de profiter de l'avantage précité, relatif à la vente sur plan des lots.

b) *Contraintes limitant l'action des promoteurs immobiliers : un accès difficile et onéreux au foncier, un processus de production long et coûteux*

Malgré les encouragements octroyés au secteur de promotion foncière privée, la production de cette filière reste en deçà de son potentiel, surtout dans les régions intérieures, et quand ils existent, ces lotissements sont de surfaces réduites et destinés principalement aux promoteurs immobiliers privés, localisés dans la majorité des cas étudiés à proximité des zones de standing, ou des projets publics.

Comparé au cycle de production d'un projet de promotion immobilière privée, qui dure en moyenne 2 à 3 ans et dont l'offre foncière publique et privée est plus ou moins disponible, le cycle de production des projets de lotissement sont longs, pouvant atteindre 5 à 10 ans dans des cas extrêmes et suscitant un blocage de fonds importants pour une période longue, ce qui ne peut pas être supporté la majorité des promoteurs.

Différentes contraintes d'ordre foncier, financier ou réglementaire, se manifestent au niveau des différentes phases de ce processus (acquisition, approbation, viabilisation) et permettent d'expliquer la participation limitée de cette filière.

1. Acquisition : Des difficultés d'accès à un foncier assaini et à des coûts maîtrisés

Une maîtrise foncière complexe, en l'absence de réserves foncières

La principale contrainte de cette filière est l'accès à des terrains à l'intérieur des zones urbaines. N'ayant pas la possibilité d'acquérir des terrains agricoles et en dehors des périmètres urbains, ils doivent faire face au renchérissement des prix fonciers dû à la spéculation foncière et à la retenue des terrains par certains propriétaires fonciers qui espèrent profiter des plus-values attendues. Les entretiens menés montrent qu'à défaut de s'être constitué des réserves foncières au préalable, en tant que personne physique, et de les revendre ensuite à sa société de promotion immobilière, il est très difficile à un promoteur de se constituer des réserves foncières à des coûts maîtrisés. Ce dernier est en outre souvent concurrencé par l'agence foncière qui possède des prérogatives de préemption et d'expropriation lui permettant une maîtrise plus aisée, mais dont les périmètres d'intervention foncière ont pour effet une plus value pour les terrains avoisinants, induisant un gel spéculatif des terrains potentiellement urbanisables par les promoteurs.

Même quand les terrains existent, et si leurs prix sont relativement maîtrisés, la raison principale en est la situation juridique de ces terrains qui n'est pas assainie et qui décourage ces investisseurs, étant donné la longueur des procédures juridiques qui en découlent. En effet, certains terrains sont non immatriculés et la procédure d'immatriculation peut prendre, comme nous l'avons analysé, au meilleur des cas 2 ans, si aucune opposition n'est émise, et nécessite le déboursement de frais qui grèvent le terrain de coûts. Quand ils sont immatriculés, ces terrains peuvent être dans l'indivision, nécessitant la mobilisation des propriétaires pour achever les ventes, ou, pire, ces titres peuvent être gelés, et la procédure de mise à jour est longue et coûteuse.

Un foncier rare et de surfaces réduites pour permettre une opération rentable

Outre les difficultés de maîtrise foncière pour ces acteurs privés, c'est la nature même du foncier qui est problématique. En effet, les offres foncières, quand elles existent, portent sur des surfaces réduites et limitées à des bouts de terrains mis sur le marché au gré des opportunités foncières. Ce morcellement de la propriété foncière est dû aux multiples partages successoraux dont ont pâti les terrains agricoles en périphérie, qui est accéléré à chaque révision de plan d'aménagement urbain, les propriétaires voulant profiter du déclassement des terrains pour négocier le meilleur prix pour sa parcelle. Ces surfaces réduites (entre 1 et 5 Ha) ne sont pas suffisantes pour permettre la production d'un lotissement ou une opération d'ensemble qui soit rentable car permettant des économies d'échelle pour le promoteur.

Un recours onéreux aux courtiers ou agents immobiliers:

Devant les difficultés d'accès au foncier, les promoteurs immobiliers font appel à des courtiers, professionnels ou très souvent occasionnels dont le barème d'honoraires prévu par la loi est très élevé : 5% en tout sur le montant de la transaction, supportés à hauteur de 3% par le vendeur et 2% par l'acheteur. Sachant qu'aucune responsabilité juridique ne lui incombe en cas de fraude ou de situation foncière irrégulière.

2. Conception et approbation : Des exigences réglementaires contraignantes

Des contraintes réglementaires rigides et pas adaptées aux spécificités territoriales ni aux projets

Les entretiens menés aussi bien avec les promoteurs que les directions régionales ont montré que le seuil d'exigence des commissions d'approbation des lotissements est très élevé, appliqué de manière uniforme pour tous les lotissements.

Les critères liés à la largeur de la voirie (trottoirs et voies) et à leur qualité et finition (enrobé, nombre de points d'éclairage), sont rigides, coûteuses et ne tiennent pas compte du contexte local et des spécificités régionales de la zone d'intervention. Ce problème a été soulevé au préalable il y a 25 ans par la commission *Ad Hoc* de 1988, mais rien n'a été fait afin de juguler cette contrainte. Par ailleurs, l'analyse a démontré que généralement, les surfaces réservées à la voirie dépassent très souvent les 25%, pour avoisiner les 35%, et ce pour les lotissements de faible densité. Sachant qu'un taux de 25% de la surface est normalement cédé à la commune et que le reste devrait être compensé financièrement par la commune, cette clause n'est jamais appliquée, en raison de la faiblesse des moyens financiers des communes. Ces espaces non vendables constituent une perte pour les promoteurs, et il s'agira de prévoir un autre moyen de compensation par la commune, qui ne pénalise par le promoteur et ne surcharge pas le budget de la commune.

Outre la voirie, ce sont les surfaces à réserver aux équipements publics qui sont contestées par l'ensemble des acteurs publics et privés. Ces surfaces sont définies par une grille des équipements qui est souvent déconnectée des orientations du PAU, et dont les seuils sont rigides et non modulables selon les besoins réels de la commune. Par ailleurs, la réalisation de ces équipements tarde en général étant liée aux différents plans d'investissements communaux et aux moyens des différentes administrations concernées, ce qui nuit au paysage urbain, ces espaces se transformant en dépotoirs en attendant leur achèvement.

Des délais d'approbation du lotissement jugés trop longs par les promoteurs et des refus fréquents

Bien que la procédure d'approbation des dossiers de lotissement ait été révisée en 1990, par le biais de la circulaire 90-46 du 23 Avril 1990 et qui prévoit désormais une approbation unique de ces dossiers et la création de commissions communales de lotissements, ce processus demeure peu performant, la moyenne de délais d'approbation est de 18 mois, et peut atteindre 3 ans, et ce selon les directions régionales.

Il dépend d'instances de décisions multiples, qui n'ont pas toutes les mêmes délais de réponse ni la même acuité de présence, ce qui mène dans des cas à l'annulation de la commission et le retardement dans le traitement des dossiers. Le nombre de dossiers traités par commission est fluctuant, il est à titre d'exemple de 4 à 5 pour la direction régionale de Ben Arous⁹⁵, et comprend à la fois les dossiers présentés par les acteurs publics que privés, professionnels et non professionnels.

L'analyse des statistiques de la direction régionale de Ben Arous, à titre d'exemple, a permis de dégager une durée moyenne de traitement des dossiers de lotissement, et ce entre 2011 et 2014, tel que le récapitule le schéma ci-dessous :

⁹⁵ D'après le dépouillement des commissions tenues entre 2012 et Juin 2014 à la direction régionale de Ben Arous.

Tableau 30 :Processus d'approbation des lotissements par les directions régionales d'urbanisme

Etape	Durée	Raisons de retard
Dépôt du dossier au service technique de la municipalité		
Transmission du dossier de la commune à la direction régionale	1 mois	
Pré-commission : étude technique du dossier	Au moins 15 jours avant la commission	Etude du dossier technique et sortie sur terrain (vérifications auprès de la CPF, conformité du levé topographique, des servitudes, de la vocation...)
Programmation d'une commission	Tous les 15 jours, selon les directions régionales	Délais nécessaires pour l'étude du dossier, avec une moyenne de 4 à 5 dossiers par commission
Annulation de la commission	1 semaine	Si pas de corum
Passages successifs devant la commission	3 à 5 fois selon les réserves et les cas (entre 4 et 6 mois)	-Réserves au niveau technique, foncier, équipements
Levée des réserves et renvoi du dossier à la commune	15 jours	

Source : Entretiens et dépouillement des statistiques relatives à la commission d'approbation des lotissements à la direction régionale de Ben Arous.

En l'absence d'un traitement préalable de ces dossiers au niveau des communes, surtout pour les lotisseurs non professionnels, dont les projets surchargent les commissions et exigent un traitement poussé⁹⁶, l'ensemble du processus est retardé. C'est le cas également des « néo-promoteurs », ou promoteurs convertis récemment à la promotion foncière à la faveur d'un héritage, et qui ne possèdent pas d'équipes professionnelles performantes.

Les retards et refus de dossiers sont également imputés aux exigences précitées de la commune en termes de voiries et d'équipements, et ce en l'absence de critères clairs et définis à l'avance ou un cahier de charges réglemant les exigences de la commune, tout en étant modulable, qui permettrait en amont de valider au niveau de la commune un seuil minimal pour le passage devant la commission de dossiers pré-validés.

La performance des concessionnaires ainsi que leurs exigences sont également à revoir et devraient être énoncés au début du projet. Des cas de révision à la hausse des exigences de ces acteurs sont souvent signalés aussi bien par les promoteurs que par les commissions, ce qui participe aux retards au niveau de l'approbation.

Toutes ces contraintes constituent un frein pour la participation de la filière privée professionnelle à la production de terrains viabilisés à coûts maîtrisés, étant donné qu'aucun investisseur ne peut supporter un blocage de fonds pendant une période aussi importante.

3. Des difficultés liées à la durée et aux coûts de viabilisation

Des rapports conflictuels avec les concessionnaires

En l'absence de fonds importants et d'un préfinancement conséquent par les banques, ou de leviers financiers à définir, les coûts engendrés par la viabilisation des lotissements demeurent importants, et représentent entre 50 et 60% du prix final de vente. Ces coûts comprennent les frais de bornage, les travaux de voiries (chaussées et revêtement des trottoirs), les réseaux divers (électricité, gaz, eau, assainissement, telecom) et le mobilier urbain (éclairage public, aménagement d'espaces verts...). Les retards enregistrés pour l'achèvement des travaux par les

⁹⁶ Ce point sera traité lors de l'analyse de la filière de lotisseurs occasionnels.

concessionnaires sont souvent soulignés, et ce en raison du monopole exercé par ces derniers pour la conduite des travaux avec leurs entreprises, ce qui est anachronique dans un contexte de privatisation et d'optimisation des performances. Par ailleurs, les exigences de la STEG, en termes de nombre de postes transfos, de points d'éclairage public sont souvent importants, mais le problème reste les délais d'exécution par ce concessionnaire des travaux, arguant généralement un manque de disponibilité de fourniture, ce qui pose un sérieux problème d'efficacité de cet acteur.

La commune exige quant à elle des seuils élevés pour la finition des trottoirs et des voiries, et ce indépendamment de la situation du lotissement et des besoins réels de la situation cible. Ces coûts ont un impact sur le prix final de vente des lots par les promoteurs, et ce dans le cas où ils n'abandonnent pas simplement le projet par manque de rentabilité.

4. Une marge de gain faible en comparaison avec les coûts imputés, un produit excluant les catégories sociales précaires

Tous les facteurs cités ci-haut grèvent le processus de production foncière par la filière professionnelle privée de coûts qui se répercutent sur le prix final de vente des lots aux ménages et aux promoteurs immobiliers. Il s'agira de réduire les coûts d'acquisition foncière mais surtout de viabilisation, afin d'arriver à comprimer les coûts de lotissement. Sans une redéfinition des critères de viabilisation et de mise en place de leviers fonciers en faveur des acteurs privés professionnels, la production de ces derniers restera sélective, limitée et circonscrite à une catégorie sociale solvable voire aisée, et à des promoteurs immobiliers dont les projets auront un caractère de standing, étant donné la charge foncière supportée par ces derniers.

IV.4.4 Synthèse du diagnostic de la filière privée professionnelle :

a) Atouts de la filière :

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

Ces atouts concernent les promoteurs professionnels, excluant les promoteurs occasionnels, qui comme nous l'avons analysé, ne peuvent être compétitifs.

b) Faiblesses de la filière privée professionnelle :

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

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

Au niveau foncier

- Des difficultés d'accès à un foncier assaini et à des coûts maîtrisés, en l'absence de

réserves foncières,

- Une assiette foncière à l'intérieur des PAU composée de parcelles de tailles trop réduites pour permettre une opération rentable

Au niveau réglementaire

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

Sur le plan financier :

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

IV.5 La filière de production foncière par les lotisseurs privés occasionnels: une filière majoritaire mais non professionnelle

La filière privée de production foncière est essentiellement prise en charge par les particuliers, ces derniers assurant entre 60 et 72% de la production totale des terrains à bâtir en Tunisie. Il s'agit de lotisseurs occasionnels, qui n'ont pas d'agrément comme c'est le cas pour les promoteurs immobiliers. Il s'agit soit de citoyens qui possèdent un bien patrimonial et se convertissent en lotisseurs afin de tirer profit de cette rente foncière, soit de spéculateurs qui cherchent à valoriser un investissement qui a pris de la valeur suite au déclassement de terrains agricoles acquis à des prix bas, soit d'anciens agriculteurs dont les terrains ne sont plus exploités et qui cherchent à tirer profit de la plus value foncière.

Tableau 31 : Surfaces approuvées pour les lotisseurs occasionnels par régions entre 2010 et 2013

Années	2010			2011			2012			2013		
	surface (Ha)	surface totale (Ha)	%	surface (Ha)	surface totale (Ha)	%	surface (Ha)	surface totale (Ha)	%	surface (Ha)	surface totale (Ha)	%
TUNIS	2,6	18,4	14%	1,7	8,6	20%	0,0	8,1	0%	4,7	6,6	71%
BEN AROUS	11,4	33,0	35%	6,2	22,5	27%	8,4	47,5	18%	0,0	0,0	0%
ARIANA	0,9	65,8	1%	21,0	87,2	24%	6,1	72,5	8%	0,0	0,0	0%
MANOUBA	17,0	38,2	45%	0,8	3,1	24%	3,9	7,8	50%	1,0	3,2	30%
ZAGHOUAN	18,8	23,8	79%	7,3	7,3	100	3,7	3,7	100	2,7	9,1	29%
BIZERTE	19,5	22,7	86%	14,9	30,2	49%	11,8	20,3	58%	0,0	0,0	0%
NABEUL	22,4	80,3	28%	52,8	90,4	58%	48,3	55,6	87%	19,8	31,0	64%
TOTAL NE	92,7	282,2	33%	104,6	249,3	42%	82,2	215,4	38%	28,1	50,0	56%
JENDOUBA	0,0	0,0	0%	0,6	0,6	100%	0,0	5,1	0%	0,0	0,0	0%
BEJA	1,3	14,1	9%	3,4	3,4	100%	7,7	7,7	100 %	2,3	2,3	100%
SILIANA	6,2	47,5	13%	9,8	9,8	100%	5,8	13,5	43%	1,2	1,2	100%
KEF	10,0	10,7	93%	4,7	6,5	72%	4,3	14,5	30%	2,8	5,5	51%
TOTAL NO	17,5	72,3	24%	18,6	20,4	91%	17,9	40,8	44%	6,3	9,0	70%
SOUSSE	49,9	59,5	84%	41,2	42,5	97%	22,5	24,7	91%	11,4	11,7	97%
MAHDIA	59,7	60,1	99%	64,8	66,9	97%	45,0	47,8	94%	21,9	22,1	99%
MONASTIR	72,8	81,3	89%	105,0	107,7	97%	99,7	100,3	99%	51,9	62,6	83%
TOTAL CE	182,4	201,0	91%	211,0	217,1	97%	167,2	172,8	97%	85,2	96,4	88%
KASSERINE	9,8	9,8	100%	16,6	16,6	100%	10,0	16,0	63%	0,9	5,0	17%
KAIROUAN	7,6	7,6	100%	19,8	19,8	100%	14,4	16,0	90%	0,7	0,7	100%
SIDI BOUZID	32,9	33,1	99%	10,0	12,7	78%	12,8	12,8	100 %	0,0	0,0	0%
TOTAL CO	50,3	50,5	100%	46,4	49,1	94%	37,2	44,7	83%	1,6	5,7	28%
SFAX	46,5	88,2	53%	62,2	78,7	79%	31,8	47,5	67%	19,0	22,0	86%
TATAOUINE	0,0	7,3	0%	0,0	1,1	0%	0,0	5,7	0%	0,0	0,0	0%
GABES	3,2	13,0	25%	0,3	13,6	2%	3,0	7,5	39%	0,0	2,1	0%

MEDENINE	44,6	49,9	89%	42,1	42,1	100%	13,3	20,6	64%	0,0	0,0	0%
TOTAL SE	94,3	158,4	60%	104,6	135,5	77%	48,1	81,3	59%	19,0	24,1	79%
GAFSA	7,0	7,0	100%	14,7	41,3	36%	9,1	9,1	100%	5,0	5,0	100%
KEBILI	36,6	36,6	100%	26,4	26,4	100%	16,4	54,4	30%	1,3	28,3	5%
TOZEUR	0,0	45,9	0%	0,0	0,0	0%	0,0	14,4	0%	0,0	0,5	0%
TOTAL SO	43,5	89,4	49%	41,1	67,6	61%	25,5	77,9	33%	6,3	33,9	19%
Total Tunisie	480,7	853,8	56%	526,2	739,1	71%	378,1	633,0	60%	146,6	219,1	67%

Source : Dépouillement, analyse et recoupement des statistiques relatives aux lotissements approuvés par régions, Direction de l'Urbanisme, MEH

Ces lotisseurs occasionnels prennent entièrement le relais, pour ce qui est de la production foncière, et ce dans les régions ne bénéficiant pas de programmes publics (Gafsa, Kebili, Kasserine, Kairouan) et en l'absence d'une offre foncière par les promoteurs immobiliers privés. Leur action est prépondérante dans le Centre Est (91 à 97% entre 2009 et 2012) et dans le Centre Ouest (entre 83 et 100% de 2010 à 2012). Mais leur action demeure limitée (entre 33 et 56%) dans le Nord Est et moyenne (entre 33 et 80 %) dans le sud est et le sud ouest, selon les gouvernorats et les années.

IV.5.1 Spécificités de l'offre foncière de la filière de lotisseurs occasionnels

a) Des lotissements de surfaces réduites et de faible densité, correspondant aux besoins des différentes catégories sociales

Cette filière, qui comme nous l'avons précisé, est basée sur l'accès préalable au foncier et ne rencontre donc pas les mêmes difficultés de maîtrise foncière des lotisseurs professionnels, ce qui participe à son efficacité et à l'étendue de son action. Afin de cerner de manière exhaustive l'offre de ces lotisseurs occasionnels, nous avons procédé à l'analyse de 6 gouvernorats, situés dans des régions différentes et choisis pour le taux important de lotissements produits par cette filière et approuvés dans ces gouvernorats, entre 2010 et 2013, en limitant l'analyse à l'année 2010. Il s'agit de Zaghuan, Le Kef, Mahdia, Kairouan, Sfax et Gafsa, tel que le récapitulent les tableaux d'analyse (voir annexes)

Il s'agit dans 90% des cas et des régions (Cf tableaux récapitulatifs par régions) de lotissements de surfaces réduites, entre 500 m² et 2 ha, destinés à l'habitat individuel, avec une offre en nombre de parcelles variant de 2 à 15 lots. Dans des cas plus rares, il s'agit de lotissements de surfaces plus importantes, mais n'excédant pas les 6 ha, et destinés aussi bien à l'habitat individuel qu'aux logements collectifs, ciblant ainsi à la fois les ménages et les promoteurs immobiliers. Mais la production de lotissements destinés aux promoteurs immobiliers reste marginale, et ce pour l'ensemble des régions analysées, d'après l'analyse des statistiques relatives aux lotissements approuvés pour l'année 2010.

Les surfaces des lots destinés aux ménages et produits par cette filière sont variables et dépendent essentiellement de la demande des destinataires de ce produit foncier avec des surfaces de lots variant de 120 à 800m². Les lots de taille réduite, entre 120 et 300 m² sont généralement destinés aux catégories populaires solvables, et il s'agit d'un habitat individuel en bande ou groupé. Les lots dont les surfaces sont supérieures à 500 m² sont destinés à une catégorie socio-professionnelle formée de cadres supérieurs, et sont généralement situés dans des zones à fort potentiel commercial ou dans à proximité de quartiers de standings masi dans des zones nouvellement ouvertes à l'urbanisation. Mais la cible principale de ces petites opérations, outre les lotisseurs eux-mêmes pour leur usage propre, demeurent les classes moyennes, formées des catégories socio-professionnelles intermédiaires avec un produit foncier destiné à l'auto-construction, de surfaces allant de 350 à 500 m², qui sont solvables mais qui sont tout de même exclues du marché

foncier public, étant donné la faible participation de la filière publique à la production foncière, la rareté de son offre et les critères exclusifs qui grèvent son produit (une charge foncière importante due au surdimensionnement des parcelles, le paiement immédiat du prix du terrain, des délais de construction réduits et d'attente trop longs...).

L'efficacité et l'adéquation entre l'offre de cette filière avec la demande locale émane de la fine connaissance du lotisseur, généralement originaire de la commune dans les cas où il s'agit d'un bien patrimonial valorisé, des besoins et de la solvabilité des demandeurs, ce qui permet de moduler son produit selon la demande. D'autre part, le capital –confiance dont le lotisseur peut jouir à l'échelle locale et sa proximité avec les habitants et les acteurs locaux permet souvent de pallier les difficultés et d'accélérer les processus de production foncière.

b) Un taux d'équipement et de viabilisation réduit

L'analyse des données relatives aux lotissements approuvés en 2010, pour les régions citées ci-haut, a permis de mettre en évidence le faible taux de viabilisation, et surtout d'équipement de ces lotissements.

Tableau 32 : Répartition des surfaces des différentes composantes des lotissements produits par les particuliers

Gouvernorat	Habitat (%)			Voirie (%)			Equipements (%)			Espaces verts (%)		
	Min	Max	Moy	Min	Max	Moy	Min	Max	Moy	Min	Max	Moy
Zaghouan	36	100	80	0	30	14	0	0	1	0	25	5
Mahdia	56	100	84	0	44	16	0	0	0	0	0	0
Sfax	63	100	81	0	36	18	0	0	0	0	1	0
Kef	25	100	81	0	28	15	0	47	2	0	0	2
Kairouan	61	100	94	0	30	6	0	5	0	0	4	1

Source : dépouillement et analyse des données statistiques de la direction de l'urbanisme au MEH, portant sur les lotissements approuvés présentés par des lotisseurs occasionnels, en 2010, dans les gouvernorats identifiés.

Tel que le montre le tableau ci-dessus, les surfaces moyennes vendables dans les lotissements produits par les lotisseurs occasionnels se situent entre 80 et 94%, et atteignent souvent les 100%, et ce pour l'ensemble des gouvernorats objets de l'analyse. Les voiries représentent en moyenne entre 6 et 18%, avec de nombreux cas se dispensant de voiries, et d'autres où leurs surfaces peuvent atteindre 44% de la surface totale. Le niveau d'équipement est quant à lui très faible, mobilisant 1 à 2% de la surface du lotissement, ce qui est le cas également pour les espaces verts.

D'après nos analyses, le taux de viabilisation et d'équipement évolue proportionnellement à la surface des lotissements, sauf dans le cas où malgré la surface réduite de la parcelle, un équipement ou une voie structurante sont projetés par le PAU et doivent par conséquent être respectés et déduits de la surface vendable. Mais généralement, les lotisseurs occasionnels optimisent les surfaces vendables et offrent, par ce biais, un produit concurrentiel et accessible aux différentes catégories sociales.

c) Des prix maîtrisés et un mode de commercialisation souple et correspondant aux besoins des différentes catégories sociales

Etant donné que l'acquisition foncière n'a pas nécessité pour le lotisseur le déboursement d'une somme importante, ce dernier bénéficiant d'un héritage ou étant un spéculateur foncier, le prix de vente peut être maîtrisé car il n'est pas impacté par une charge foncière importante. En outre, étant donné que les lotissements de surfaces réduites échappent aux exigences de la commission en termes de surfaces à réserver aux équipements, espaces verts et aux voiries, la surface vendable se situe entre 70 et 80% de la surface totale, ce qui permet une maîtrise du coût final du produit foncier mis sur le marché. Ces prix varient de manière considérable selon différents paramètres, dont la région, la proximité aux équipements et aux voiries structurantes, le standing du quartier, l'existence d'une opération publique dotant le quartier d'une plus-value (projet urbain ou réhabilitation), et de nombreux autres facteurs qui nécessitent une analyse approfondie et au cas

par cas pour être pertinente. Mais généralement, les arrangements souples proposés par le lotisseur occasionnel, qui n'a pas de charges fixes ni de pénalités de retard à craindre, correspondent à la solvabilité des ménages cibles et à leur rythme de paiement du prix qui est dans certains cas honoré par tranches, d'un commun accord avec le lotisseur. Les acquéreurs sont mis à contribution, dans certains cas, dans la viabilisation du lotissement, et ce à travers une vente de parcelles avant leur viabilisation complète, ce qui permet de décharger le lotisseur et accélère le rythme de production foncière de cette filière.

Afin de rendre compte du produit offert par cette filière et des difficultés et contraintes relatifs à cette dernière, deux cas d'étude seront développés dans ce qui suit.

IV.5.2 Evaluation: Atouts et contraintes de la filière privée occasionnelles:

a) Atouts de cette filière de production foncière

Sur le plan foncier, il s'agit en général d'un accès préalable au foncier à la faveur d'un héritage ou d'un déclassement récent de zones agricoles acquises à des prix bas.

D'un point de vue réglementaire, il s'agit généralement de petites parcelles ne dépassant pas 1Ha, ce qui implique peu d'équipements exigés et moins de voiries à prévoir, et par conséquent plus de surfaces vendables. Etant généralement originaires de la commune où est prévu le lotissement, le lotisseur bénéficie d'une fine connaissance des réseaux locaux et de rapports fluides avec les services communaux, ce qui permet une gestion plus personnalisée des dossiers permettant l'efficacité et la rapidité de leur traitement.

Au niveau de l'offre du produit foncier viabilisé, les surfaces mises en vente par les particuliers peuvent être modulables selon les besoins des demandeurs, la proximité du lotisseur privé avec les habitants et les courtiers facilitant l'accès à l'information et une meilleure connaissance de la demande locale.

Au niveau de la viabilisation, ce sont souvent des lotissements à viabilisation progressive et échelonnée dans le temps, impliquant quelques fois les acquéreurs, ce qui permet de comprimer les coûts et les prix de vente.

Au niveau de la vente des lots, la souplesse des arrangements prévus par les lotisseurs privés et le capital-confiance dont il bénéficie à l'échelle locale, permet de moduler dans certains cas les paiements des échéances ce qui permet de s'adapter plus aux capacités financières des demandeurs et à leur niveau de solvabilité. Cette filière constitue une alternative intéressante et légale aussi bien par rapport à la filière publique, connue pour ses conditions d'octroi rigides, qu'à la filière privée professionnelle, qui s'adresse plus à une population solvable pour des raisons de rentabilité, et surtout relativement à la filière informelle, qui offre un produit foncier adapté aux besoins à des conditions financières intéressantes mais en dehors du cadre réglementaire.

Ces éléments permettent d'expliquer l'efficacité de cette filière et sa capacité d'assurer 65% des lotissements produits en Tunisie par les différentes filières formelles. Néanmoins, cette filière fait face à des difficultés et qu'il s'agira d'identifier et de pallier afin d'en assurer la pérennité.

b) Faiblesses et contraintes de la filière de production foncière par les particuliers :

Différents problèmes se posent pour les lotissements conçus par des particuliers, aussi bien au niveau technique que réglementaire.

Au niveau de la conception et des exigences techniques: un manque de professionnalisme et de technicité qui ralentit l'approbation des différents dossiers de lotissement :

D'après les entretiens avec les services d'aménagement urbain des directions régionales, et le dépouillement de certains PV des commissions de lotissements, la faiblesse essentielle des lotissements particuliers est au niveau technique, et ce problème se pose avec plus d'acuité pour les lotissements de surfaces importantes avec une forte densité. Etant donné qu'il ne s'agit pas de

lotisseurs professionnels, les normes de lotissements, qu'il s'agisse de surfaces des parcelles, de la largeur des voies ou encore de normes d'accessibilité et de desserte par les réseaux divers, ne sont pas toujours respectées. Les levés topographiques ne correspondent pas à la réalité du terrain dans certains cas, et mêmes les titres de propriété foncière doivent être vérifiés par les services de l'aménagement urbain au sein des directions régionales avant leur passage devant la commission. Ce qui oblige le service d'aménagement urbain à corriger les lotissements et les cahiers des charges, aller sur terrain pour vérifier la conformité des données avec le site et ses limites, procéder aux vérifications nécessaires auprès de la conservation foncière et s'assurer de la conformité du projet avec les orientations du PAU et la vocation de la zone. Les cahiers des charges présentés par les particuliers sont souvent dénués de personnalisation, et ne sont pas adaptés aux exigences réglementaires ou à celles du terrain. Toutes ces contraintes surchargent aussi bien les directions régionales que les commissions de lotissements, et rallongent *in fine* les délais de traitement des dossiers, pénalisant ainsi l'ensemble des projets soumis par les lotisseurs aussi bien publics que privés.

Au niveau de l'exécution des travaux de viabilisation: des projets souvent abandonnés ou achevés en dessous des normes exigées

Bien qu'ayant été validés par la commission des lotissements, la majorité des lotissements conçus par des particuliers observent des retards dans l'exécution des travaux de viabilisation. La cause essentielle en est imputée au manque de moyens des propriétaires afin de faire face aux dépenses inhérentes aux travaux, ce qui les oblige en général à échelonner les travaux selon les rentrées d'argent et vont jusqu'à vendre les lots avant l'exécution des travaux. L'abandon des projets est plus important quand il s'agit de surfaces importantes à forte densité, ce qui suppose la réduction de la surface vendable à 60% de la surface totale du lotissement, le reste étant dédié aux voiries, espaces verts et équipements socio-collectifs, qui sont cédés à la commune à la fin de processus de production. Les projets menés à bien sont généralement de surfaces réduites, de faible densité, ne nécessitant pas des équipements ou des espaces verts et dont les surfaces réservées à la voirie se réduisent aux voies d'accès.

Au niveau de la maîtrise foncière : un gaspillage de potentiel foncier qui pourrait être mieux mobilisé par des lotisseurs professionnels

La multiplicité des lotissements conçus par des particuliers, même si cette filière offre un produit foncier abordable et qui correspond mieux aux besoins des habitants, engendre le gaspillage de centaines d'hectares par an en Tunisie, qui pourraient être mobilisés par des professionnels, ce qui garantirait la qualité du produit foncier mis sur le marché et réduirait les délais de la procédure d'approbation pour l'ensemble des filières. L'analyse des statistiques des lotissements approuvés entre 2010 et 2013 a permis de mettre en évidence les surfaces relativement réduites des lotissements produits par les particuliers, ce qui constitue un manque à gagner à niveau des équipements programmés, des espaces verts à prévoir, et plus important encore, engendre un manque de cohérence urbaine entre ces différentes entités conçues au coup par coup, à des rythmes différents, sans possibilité d'harmonisation. Ce qui aboutit d'une part à des morceaux de villes conçus sans vision d'ensemble, et d'autre part à la dilapidation d'un capital foncier, créant la pénurie de terrains, et la hausse des prix des terrains urbanisables.

IV.5.3 Synthèse du diagnostic de la filière privée non professionnelle :

a) Atouts de la filière :

- Une filière basée sur l'accès préalable au foncier au gré des opportunités foncières qui se présentent (héritage, des terrains agricoles valorisés par un changement de vocation)
- Des surfaces de lotissement réduites induisant des coûts de viabilisation minimaux, qui nécessitent la mobilisation de peu de fonds pour leur viabilisation, avec un « taux de chute » à céder à la commune, très réduit se limitant des fois à quelques voies.
- Des surfaces d'équipements exigés par la commune limités aux équipements de proximité,

ou inexistants,

- Des opérations au gré des besoins et correspondant aux demandes facilement commercialisables, offrant une variété de produits fonciers (taille des lots, standings...) ciblant des demandes territorialisées.

b) Faiblesses et contraintes

- Un manque de professionnalisme et de technicité qui ralentit l'approbation des différents dossiers de lotissement,
- Des projets souvent abandonnés ou achevés en dessous des normes exigées,
- Un gaspillage de potentiel foncier qui pourrait être mieux mobilisé par des lotisseurs professionnels

IV.6 La filière informelle de production foncière

Cette partie de l'expertise est en cours de diagnostic et de finalisation. Néanmoins, seront esquissés ci-dessous les tendances et mécanismes principaux de la filière de production foncière informelle.

Le diagnostic des filières de production formelle a permis de mettre en évidence les limites des politiques de l'habitat mises en œuvre successivement dans les années 1970 et 1990 tant en termes de volume de production foncière, qui tend à s'amenuiser pendant la dernière décennie, que de produit foncier, ce dernier étant destiné majoritairement aux catégories sociales les plus solvables.

Les populations exclues du système officiel de production foncière s'orientent donc vers la filière informelle, qui revêt plusieurs formes et s'adresse à une population de plus en plus large, comprenant aussi bien les catégories sociales précaires que les classes moyennes ou aisées. En effet, si dans les années 1970 et 1980 la filière informelle de production foncière était le fait de la prolifération des lotissements clandestins destinés à une population précaire et non solvable⁹⁷, on assiste dès les années quatre vingt dix et surtout lors de la dernière décennie, à une diversification de sa cible avec l'orientation de cette production vers des catégories sociales solvables.

IV.6.1 Situation des noyaux informels par rapport aux limites communales :

En premier lieu, l'activité des lotisseurs clandestins cible les espaces périphériques situés à la limite et à proximité des périmètres communaux. Il s'agit de terrains agricoles mis en friche depuis des années ou exploités irrégulièrement par leurs propriétaires. La proximité des services urbains et les possibilités de profiter des infrastructures existantes encouragent ces lotisseurs à acquérir des terrains à des prix modérés, à les lotir puis à les commercialiser. On trouve ce cas dans la majorité des villes tunisiennes et surtout les grandes et moyennes villes du littoral comme de l'intérieur.

En second lieu, d'autres types de lotisseurs ciblent des espaces plus lointains par rapport aux limites communales, sur des axes routiers importants et à proximité de noyaux villageois. Dans ce cas, le lotisseur constitue des réserves foncières en prévision d'une extension à moyen terme de la ville, le lotissement du terrain et sa commercialisation dépend de la pression exercée sur le marché foncier informel dans la ville et de l'épuisement des réserves des lotisseurs qui interviennent dans les marges proches. Ce type de cas touche essentiellement la ville de Tunis et les villes les plus dynamiques du littoral tel que Sfax, Sousse, Gabes, Bizerte...

Enfin, un troisième cas de figure se présente pour certaines petites et moyennes villes : le secteur foncier informel s'active à l'intérieur des périmètres communaux notamment dans les petites villes où l'activité du secteur public est quasi absente et où la filière privée réglementaire se trouve incapable de répondre à la demande des classes populaires.

⁹⁷ Cf travaux de Morched Chabbi sur l'habitat informel.

IV.6.2 Modalités d'accès au sol des lotisseurs clandestins :

En Tunisie, le secteur foncier informel fonctionne avec deux modes d'accès au sol : le premier concerne les lotissements non réglementaires qui sont le résultat d'opérations de production foncière réalisées sur des terrains privés, le deuxième est relatif aux « quartiers de squatters » qui ont fait l'objet d'accaparement frauduleux de terrains étatiques.

a) *Cas des lotissements clandestins: une tenure foncière sécurisée mais une urbanisation non réglementaire*

Le premier cas, à savoir les lotissements non réglementaires, est le plus dominant et le plus répandu à travers tout le pays. La vente se fait dans le cadre légal, attestée par un acte de vente établi par un avocat ou un notaire dans le cas des terrains immatriculés, et par acte sous-seing privé ou par l'intermédiaire d'un notaire dans le cas des terrains relevant du système traditionnel de la propriété. L'irrégularité se situe au niveau du non respect des règlements d'urbanisme et d'équipement et le lotissement n'a pas fait l'objet de permis. Ce type de lotissement est destiné à toutes les classes sociales sans distinction. Nous retrouvons ce cas notamment au Nord du Grand Tunis, à l'instar du quartier Essafa à Mnihla, destinés aux populations précaires, ou au Sud Du Grand Tunis, à Mornag, ou encore à Borj Touil où le quartier est destiné aux classes moyennes. Dans ces deux cas, le propriétaire a délivré aux acquéreurs un titre en bonne et due forme et l'informalité porte plus sur le niveau réglementaire que légal.

Le développement des lotissements non réglementaires sur des terrains privés s'explique par plusieurs facteurs : l'état d'indivision qui caractérise les terrains privés issus d'un héritage, la non possession d'un titre de propriété pour les terrains appartenant au régime traditionnel de la propriété, le gel de la propriété foncière pour le cas des terrains immatriculé ou l'incapacité des propriétaires à faire face aux dépenses relatives à la viabilisation de leur terrains et l'extraction des titres individuels...Tous ces facteurs obligent les propriétaires à se convertir en lotisseurs informels ou à vendre leurs propriété à des lotisseurs professionnels ou occasionnels.

b) *Cas de l'accaparement frauduleux de terrains domaines de l'Etat*

Le deuxième cas relatif aux « quartiers de squatters » concerne les lotissements clandestin qui sont issus de propriétés étatiques suite à la réapparition du phénomène d'accaparement frauduleux de terrains publics à Tunis et dans plusieurs villes tunisienne (tel que Bizerte), un phénomène qui caractérisait la pratique des lotisseurs clandestins lors des années 80⁹⁸ et qui a réapparu dès le milieu des années 2000 sur des terrains non immatriculés constitués d'anciens *Habous* publics.

Ce phénomène qui a connu théoriquement des pics après le 17 décembre 2010 à Sidi Bouzid et surtout après le 14 janvier 2011⁹⁹, a été à l'origine d'un vaste mouvement d'occupation de terrains appartenant aux domaines publics et privés de l'Etat, en zone urbaine comme en zone rurale, dans la plupart des régions Tunisiennes. Ce mouvement d'accaparement frauduleux de terrains a été facilité par le relâchement des contrôles des autorités publiques dû à la quasi disparition de l'Etat¹⁰⁰ durant des mois et à l'absence totale de contrôles municipaux¹⁰¹ ce qui a provoqué une

⁹⁸ Ministère de l'Equipement et de l'Habitat, Direction générale de l'Habitat, 1993 : Etude de l'habitat anarchique en Tunisie. Rapport final, URBACONSULT, Août 1993, 367 pages.

⁹⁹ BEN JELLOUL M., 2013 : « Contestations collectives et soulèvement du 17 décembre 2010 : la révolte des quartiers populaires de Sidi Bouzid (Tunisie). Enjeux et stratégies des acteurs » in *Les Cahiers d'EMAM* n°22, p.71-115.

¹⁰⁰Le 2 février 2011 le gouvernement provisoire a procédé à la nomination de nouveaux gouverneurs qui n'ont pas été acceptés par les populations locales d'où leurs démissions ou leurs remplacements rapide. Dans certaines régions se sont succédées 5 à 6 gouverneurs en un laps de temps très court ce qui est le cas par exemple des gouvernorats de Sidi Bouzid et Kasserine.

¹⁰¹Les agents municipaux des services de réglementations de tout le pays se sont retirés de leurs services et ont refusé de travailler durant des mois exigeant leurs rattachements au ministère de l'intérieur et durant toute cette période tous

recrudescence des lotissements clandestins, notamment sur des domaines publics non constructibles (terrains à vocation agricole, domaine forestier, domaine maritime...) ¹⁰².

Les pratiques des lotisseurs clandestins soulevées et analysées par le district de Tunis pour la ville de Tunis lors des années 80 et le processus d'accaparement frauduleux des terrains de l'Etat par ces lotisseurs ont marqué leurs retours depuis le milieu des années 2000 dans plusieurs villes sur des domaines publics touchants d'anciens Habous publics non immatriculés. La stratégie des lotisseurs clandestins consiste à identifier la propriété cible qui doit répondre à des critères simples : appartenir au régime traditionnel de la propriété à fin de pouvoir lui fabriquer, sur la base de faux témoignages, des actes notariés qui reposent sur le statut du « *Haouz* » et elle doit être une propriété de l'Etat. Par la suite on lance la demande d'immatriculation auprès du tribunal immobilier afin d'avoir un numéro de réquisition qui servira pour convaincre les clients potentiels de la régularité de l'opération.

IV.6.3 Le niveau de viabilisation des lotissements informels :

Dans la majorité des cas, les lotisseurs se suffisent à ouvrir les voies de circulations et exécutent une couche de fondation afin de permettre l'identification des lots destinés à la commercialisation. Rares sont les lotisseurs qui viabilisent leurs lots selon les règles de l'art ou les raccorde aux divers réseaux à cause de l'irrégularité de leurs actions. Ce sont les acquéreurs qui se chargent par la suite à raccorder leurs logement, surtout au réseau d'électricité, en exerçant des pressions sur les autorités locales. Une fois le noyau informel est densifié, et surtout s'il s'agit d'un quartier pauvre, il peut être programmé par l'ARRU dans un des programmes de réhabilitation urbaine.

IV.6.4 Modalités et mécanismes de commercialisation des lots :

Le secteur informel de la production foncière utilise un système diversifié pour la commercialisation de son produit qui repose sur l'utilisation des réseaux sociaux notamment l'exploitation des relations personnelles, les liens de parenté et les amis. Rares sont ceux qui font recours aux *semsar* ou aux agences immobilières. Par contre nous avons enregistré depuis quelques années l'utilisation, par certains lotisseurs et notamment dans les grandes villes, des sites internet spécialisés dans les annonces foncières et immobilières ainsi que des insertions publicitaires dans les journaux.

Si la parcelle moyenne destinée aux classes populaires ne dépasse pas les 150 m², elle atteint des moyennes de 250 m² pour les lotissements destinés aux classes moyennes et 400 à 500 m² pour les lotissements destinés aux classes aisées.

Les modes de recouvrement des prix de vente diffèrent d'un client à l'autre selon leurs situations socio-économique et leurs statuts sociaux. Ainsi le produit destiné aux classes populaires, dont les ressources sont modestes, repose sur la vente avec de larges facilités de paiement. Dans ce cas le lotisseur donne au client un « crédit fournisseur » remboursable sur une assez longue période et sans intérêt. Le lotisseur procède généralement à un système de découpage de lots qui prend en considération les moyens financiers des ménages à faible revenu, la superficie moyenne des lots ne dépasse pas les 100m². Cette catégorie de clientèle finance son acquisition par ses propres moyens grâce à son épargne familiale. Par contre, la clientèle issue de milieux aisé ou des classes moyennes paie au comptant ou grâce aux prêts bancaires notamment lorsqu'il s'agit de propriété immatriculée.

IV.6.5 Evolution des prix du sol dans les lotissements du secteur informel :

les territoires communaux n'étaient soumis à aucun contrôle, ce qui a facilité ce mouvement d'accaparement frauduleux et a parmi la prolifération des constructions illicites.

¹⁰² BEN JELLOUL M., 2014, « Lotissements clandestins et accaparement frauduleux des domaines de l'Etat à la Corniche de Bizerte : acteurs, enjeux et dimension territoriale ». Communication présentée au workshop « Marges », mars 2014, Tunis, 28 pages.

La question des prix fonciers est problématique étant donné que chaque région a ses spécificités et le produit diffère d'un lotissement à l'autre selon sa localisation géographique par rapport à la ville (accessibilité), le degré de son équipement, la nature de la propriété foncière (immatriculée ou non), l'abondance ou la rareté de l'offre et même son contenu social. La sécurité de la tenure foncière est un élément essentiel dans la détermination des prix du sol, ainsi la régularité de la transaction et le degré de sécurité qu'elle présente pour l'acquéreur sont tous des éléments d'une importance majeure dans la détermination des prix.

Cependant, nous pouvons relever des caractéristiques et des tendances générales. Ainsi les prix les plus élevés de vente de terrain relevant de la filière clandestine concernent en premier lieu les grandes et moyennes villes littorales en premier lieu, et ensuite les villes principales des régions de l'intérieure, avec de fortes hausses pour les villes de Tunis, Sfax et Sousse.

A Bizerte, pour le secteur stratégique de la Corniche, et malgré l'absence d'infrastructure et de réseau d'assainissement jusqu'au début des années 2000 pour les axes principaux, et pour plusieurs sous-espaces jusqu'à nos jours, les prix du sol urbain ont évolué dès les années 80 variant entre 30 et 40 dinars le m². A partir des années 90, les prix vont connaître une hausse sensible pour atteindre les 60 dinars, puis 100 dinars au début des années 2000.

Une hausse considérable est enregistrée à partir de 2010 avec des prix de l'ordre de 150 à 200 dinars, elle s'explique par la rareté de l'offre due à l'épuisement des réserves foncières qui ont alimentés le marché pendant plusieurs décennies, et aussi à l'existence d'une demande assez importante pour cette zone, émanant des classes sociales aisées.

Au nord de la Corniche, les villages du Nador et de Ain Berda ont connu lors des années 2000, une intensification de l'activité des lotisseurs clandestins qui lotissaient clandestinement des terrains privés immatriculés à vocation forestière en demandant des prix abordables ne dépassant pas les 30 à 50 dinars selon la localisation du terrain. D'autres lotisseurs ont accaparés frauduleusement des terrains étatiques non immatriculés et les ont mis à la vente pour des prix bas ne dépassant pas les 40 dinars en 2010.

Pour les secteurs Sud (Zarzouna) et Ouest (hached-el Jela) caractérisés par l'importance de l'activité des lotisseurs clandestins agissant sur des terres agricoles, les prix n'ont évolués considérablement qu'à partir des années 90 suite à l'intervention de l'Etat pour réhabiliter les quartiers spontanés (Oued Roumine pour Zarzouna et Bir Masyougha pour Hached) et leurs équipements par les infrastructures nécessaires. Les prix qui n'ont jamais dépassés les 20 dinars ont triplés et même quadruplés lors des années 2000. Et avec l'extension du périmètre communal vers les anciens noyaux d'habitats à caractère rural (Beni Nafaa, Borj Chellouf et Beni Meslem) à l'Ouest de la ville et qui sont considérés comme le bassin traditionnel de la production foncière illégale, nous avons enregistré une intensification des transactions foncières qui a touché essentiellement une population à faible revenu.

Le marché foncier de Bizerte, avec le recul de l'activité du secteur réglementaire de la production foncière due à l'épuisement des réserves foncières publiques et à la régression des terrains privés dans les secteurs les plus demandés dans la ville (La Corniche et Ain Meriem), connaît de nos jours de graves difficultés et une incapacité à maîtriser les prix qui sont en continuelle augmentation grâce au maintien de la demande émanant des différentes classes sociales.

A Sousse, la zone de Younes Aouana située à l'ouest de la ville (à proximité du quartier Erriadh 5), le prix du m² est passé de 15 à 40 dinars entre 1995 et 2008 pour atteindre 70 dinars en 2013, profitant de sa proximité d'un quartier résidentiel important et du laissez aller des autorités locales et grâce aussi à l'existence de structure sociale forte mobilisant les liens de parenté pour défendre leur territoire.

Pour la zone de Roumania 2, la croissance des prix n'a pris de l'ampleur qu'après 2008, à la suite de l'intégration de plusieurs propriétés limitrophes de la zone dans le PAU et leur ouverture à l'urbanisation, et la réalisation des premiers lotissements réglementaires. Le prix du mètre carré a atteint 40 dinars en 2008, 60 dinars en 2010, pour dépasser les 80 dinars en 2013.

Pour la zone de Aoulèd Aoun, les prix du sol ont augmentés huit fois en 20 ans, passant de 5 à 40 dinars entre 1985 et 2005, pour atteindre 70 dinars en 2013. Cette croissance s'explique par l'ouverture de la zone sur Hammam Maarouf et l'anticipation des spéculateurs qui projettent de profiter des équipements qui seront réalisés notamment après la décision prise par le gouvernement central de céder 130 hectares, des terrains achetés à l'amiable ou expropriés par l'AFH, au ministère de l'enseignement supérieur pour la réalisation d'un pôle technologique.

En effet, un nombre limité de personnes qui se sont approprié des parcelles importantes ont commencé à les lotir et les commercialiser à des prix assez bas lors des années 90. Ces prix variaient entre 3 et 5 dinars entre 1990 et 1995, et 7 à 10 dinars entre 1995 et 2000, pour atteindre les 15 à 30 dinars entre 2000 et 2005 selon les quartiers. Ces prix dépassaient en 2010 les 50 dinars pour les rares terrains encore disponibles dans ces quartiers et c'est ce qui explique le retour du phénomène de squat des terrains de l'Etat à la suite de la révolte du 17 décembre 2010.

A Sidi Bouzid, la faiblesse des prix pratiqués dans les quartiers non réglementaires s'explique par la situation juridique des terrains qui sont immatriculés au nom du domaine privé de l'Etat, donc ils ne pouvaient fournir à leurs clients qu'un acte sous seing privé qui n'a aucune valeur juridique. La faible hausse des prix fonciers enregistrée dans ces quartiers non réglementaires lors des dernières décennies, en comparaison aux prix pratiqués sur le marché foncier légal¹⁰³, s'explique par la situation socioéconomique des clients de cette filière, représentée par tous les exclus du marché formel et dont l'offre ne répond pas aux besoins et se situe au-delà des moyens financiers de ces classes populaires. De plus, l'espoir d'une appropriation frauduleuse des terrains étatiques encore disponible dans ces quartiers les pousse à temporiser et à accepter de vivre dans des conditions d'insalubrité extrême.

¹⁰³ Dans les lotissements réglementaires situés à l'ouest de la ville, les prix ont atteint 50 à 60 dinars entre 1995 et 2000, et 70 à 80 dinars entre 2000 et 2005, pou dépasser les 150 dinars en 2013.

V. Principaux dysfonctionnements

Le diagnostic a montré la difficulté de mise en œuvre des instruments de planification et des projets opérationnels, qu'ils soient publics ou privés, et ce en raison de l'incapacité de mobilisation d'un foncier sain et maîtrisé.

1. Le premier niveau de dysfonctionnement se situe au niveau du manque de transparence du marché foncier et ce en raison de :

- L'inexistence d'une information foncière fiable et transparente et la coexistence **de régimes fonciers différents**, avec des tenures traditionnelles à caractère précaire et temporaire
- **Un système d'immatriculation** onéreux , avec un processus long et dépendant de 3 acteurs (OTC, TI , CPF) à tutelles, rythmes de production et efficience différents sans coordination aucune
- Une propriété foncière émiettée, appartenant principalement aux acteurs privés avec des situations d'indivisions et des titres fonciers gelés
- Des terrains immatriculés mais souvent dans l'indivision et dont une partie est gelée
- **Le patrimoine foncier de l'Etat** est en nette diminution, mal recensé et une procédure de cession longue
- **L'absence d'un système d'information foncière** entre le TI, la CPF et l'OTC qui pourrait être mobilisé par la commune, la recette des finances et des opérateurs publics et privés
- **Une assiette foncière insuffisamment étudiée** au niveau des PAU, avec un manque de coordination entre la commune et les opérateurs publics

2. Le deuxième niveau de dysfonctionnement réside dans le manque de fluidité du marché foncier dont les raisons principales sont :

a. Des outils de gestion foncière peu opérationnels et ne permettant pas la constitution de réserves foncières ni une maîtrise foncière efficace dans le cadre des PIF

- **Les PRF:** faiblesse des moyens financiers des acteurs bénéficiaires et absence d'une vision stratégique multisectorielle et d'une politique de réserves foncières efficace
- **Les PIF:** des prérogatives de *préemption et d'expropriation* difficilement applicables en raison de contraintes réglementaires et juridiques
- **Le partenariat public privé:** une mise en œuvre très limitée en l'absence d'une loi le réglementant et en raison de contraintes réglementaires (durée, conditions de partenariat), financières et foncières

b. Une fiscalité locale pas assez efficace pour lutter contre la rétention des terrains

- **La TNB:** un taux très faible et insuffisamment recouvert par les communes en l'absence d'une information foncière fiable
- **La taxe sur la plus-value immobilière:** un taux dégressif encourageant la rétention de terrains
- **La taxe sur la mutation des terrains immatriculés** et l'opération d'enregistrement et d'inscription au registre foncier demeure une opération coûteuse, ce qui impacte la fluidité du marché foncier
- Absence d'une **taxe de l'urbanisation**
- **L'absence d'une vision urbaine stratégique** permettant un développement cohérent,

multisectoriel et intégré des villes et la constitution de réserves foncières pouvant satisfaire les besoins des différentes filières.

- **Une rétention des terrains par les acteurs privés** due à la spéculation foncière et la constitution de réserves foncières importantes par ces derniers en dehors des PAU (Cas de Sidi Thabet et de Raoued)

3. Le troisième niveau de dysfonctionnement est inhérent aux modes de production de la ville par les acteurs publics

- Les lotissements produits par les acteurs publics se font au coup par coup, obéissent à des logiques sectorielles et induisent de ce fait une forte spéculation dans les zones environnantes, du fait de la plus value engendrée.
- Le cumul des fonctions de planificateur et d'aménageur par l'AFH engendre un développement non maîtrisé de l'espace urbain. Les enjeux de planification, qui reposent sur une vision prospective et multisectorielle de l'aménagement avec des objectifs à moyen et long terme s'opposent aux enjeux de l'urbanisme opérationnel, qui se limite à une vision à court terme et qui est basé sur une logique sectorielle de rentabilité économique.
- Les lotissements produits par l'AFH sont caractérisés par un cycle de production assez long, surtout pour ce qui est de la phase de maîtrise foncière et des études.

4. Le quatrième niveau de dysfonctionnement est du à l'incompatibilité entre l'offre des filières formelles et la demande :

- Baisse de la production (1062 Ha en 2007 à 633 ha en 2013)
- Une offre foncière différenciée selon les régions avec une concentration sur le littoral
 - a. La filière publique: une offre faible (27 % , environ 220 ha/an)**
 - L'action des collectivités locales est limitée :** des lotissements moins de 5 ha ,des lots d'habitat individuel de surface modeste (200 m² en moyenne pour 2010)
 - L'Agence Foncière d'Habitation :** un produit foncier concurrentiel mais de plus en plus rare et coûteux
 - Un cycle de production long, un coût de reviens foncier de 29%, de viabilisation à 48% et de frais de fonctionnement à 20%
 - Un glissement de l'offre vers les catégories les plus solvables en raison des conditions d'octroi et la charge foncière en dépit des efforts de péréquation,
 - Une offre de lots pour les promoteurs immobiliers limitée, sans programme de commercialisation clair, avec un recours aux enchères publiques qui a impacté les prix immobiliers
 - b. La filière de production foncière semi-publique offre un produit de standing, à des prix élevés, sélectivement orienté vers les catégories les plus solvables**
 - c. La filière privée professionnelle: une offre très limitée (16%, environ 140 ha/an)**
 - Une production concentrée dans le Grand Tunis et les régions littorales (73%) et nulle dans les régions ouest
 - Un produit destiné aux catégories les plus solvables et aux promoteurs immobiliers
 - Des contraintes réglementaires rigides et pas adaptées aux spécificités territoriales ni aux projets

- Un accès difficile et onéreux au foncier, un processus de production long et coûteux
 - d. La filière privée occasionnelle: une offre importante (57%, environ 480 ha/an)**
- Des surfaces de lotissement réduites induisant des coûts de viabilisation minimaux
- Des opérations au gré des besoins et facilement commercialisables
- Un manque de professionnalisme et de technicité
- Des projets souvent abandonnés ou achevés en dessous des normes exigées
- Un gaspillage de potentiel foncier qui pourrait être mieux mobilisé par des lotisseurs professionnels

VI. Orientations préliminaires

Seule une action publique volontariste permettra de juguler la spéculation, anticiper l'avancée de l'habitat spontané et l'extension sectorielle et ségrégative de la ville et produire des villes inclusives et une offre adéquate par les filières formelles.

Il s'agit de présenter dans ce qui suit les orientations préliminaires sur la base des principaux dysfonctionnements relevés par le diagnostic. Ce diagnostic découle aussi bien de l'analyse menée sur le secteur foncier, basée sur un travail de terrain, d'analyse de données et des différentes études et recueils réglementaires et juridiques, que des nombreux entretiens avec les acteurs concernés, et qui ont permis de faire remonter et hiérarchiser les principales contraintes auxquelles ils sont confrontés.

Ces orientations sont **provisoires** et nécessitent un approfondissement pour les traduire en recommandations-actions et une concertation avec les acteurs publics concernés.

A. Avoir une vision prospective et multisectorielle et constituer de réserves foncières

D'une part, le cumul de la fonction de maîtrise foncière avec la fonction d'aménageur, par l'AFH notamment, a montré ses limites. D'autre part, jusque là, les actions des différents acteurs (AFH, AFT, AFI, Communes...) ont été sectorielles, souvent dérogoires, induisant une forte spéculation autour des périmètres d'intervention, une prolifération de l'habitat spontané et des villes duelles caractérisées par une forte ségrégation socio-spatiale. Il s'agira de :

- Produire des documents de planification à l'échelle intercommunale/communale avec une programmation efficace et cohérente de l'action des différents opérateurs (AFH, AFT, AFI, commune..) et des concessionnaires ce qui garantira un développement urbain intégré. Ce document constituera ainsi un outil opérationnel qui assurera une coordination des différents programmes sectoriels.
- Mettre en place une stratégie foncière et constituer des **réserves foncières** selon une vision **prospective** et multisectorielle, (Habitat, industrie, tourisme, tertiaire, équipements, infrastructures...), afin d'assurer un développement urbain cohérent, garantir une mixité socio-spatiale, et anticiper l'action des opérateurs et des spéculateurs. Ces réserves foncières permettront de protéger les espaces périurbains de la spéculation et leur mitage par l'habitat spontané. Elles pourront être constituées par une structure existante (Domaines d l'Etat) ou par une autre structure à définir, et permettront d'approvisionner les opérateurs, les collectivités locales et les aménageurs professionnels s'engageant à produire des lotissements sociaux.

B. Faciliter la mobilisation du foncier pour les différentes filières :

a) *Optimiser l'assainissement de l'assiette foncière :*

Etant donné que le foncier brut est au cœur du processus de production foncière, il est impératif d'axer les efforts sur l'assainissement de l'assiette foncière et la garantie d'une information foncière fiable. Il s'agira de :

- Renforcer les capacités humaines et financières des organismes chargés de **l'immatriculation** (OTC, TI et CPF) et de **l'apurement** des tenures foncières afin d'accélérer l'immatriculation et le dégel des titres.
- Garantir la coordination entre les organismes chargés de la procédure d'immatriculation et d'inscription (TI, OTC, CPF) par la création d'une haute instance qui sera chargée de superviser, faciliter et de coordonner la communication entre ces instances
- Rendre l'immatriculation obligatoire à l'intérieur des PAU, et l'inclure dans les plans

d'investissements communaux.

- Favoriser la transparence du marché foncier en mettant en place **un système d'information foncière** reliant les différents acteurs (OTC, TI, CPF, Domaines de l'Etat) et pouvant être accessibles aux communes, recettes des finances, et aménageurs. accessible aux différents acteurs publics et privés

b) Revoir les outils de gestion foncière et prôner les Partenariats Public-privé dans la maîtrise foncière

- Revoir les délais et la procédure des PIF afin de permettre une maîtrise foncière plus efficace par les bénéficiaires,
- Réviser la loi sur l'**expropriation** et réévaluer les **indemnisations** et les aligner sur le marché pour limiter la rétention des terrains par les propriétaires fonciers.
- Favoriser le **partenariat public privé** dans la maîtrise foncière, (commune, AGH/propriétaires fonciers, promoteurs) en revoyant à la baisse les conditions de participation foncière et financière des propriétaires fonciers et de promoteurs immobiliers privés et moyennant des mécanismes de **péréquation** (habitat social, équipements...). Les partenariats visent à dépasser la rétention des terrains par les acteurs privés et garantir leur adhésion aux projets tout en assurant un développement urbain harmonieux et intégré.
- **Assouplir** et **revoir** les procédures d'octroi des **permis de lotir**, en **réduire** les délais et **réglementer** les rapports avec les **concessionnaires**

c) Revoir la fiscalité foncière afin de réduire la spéculation / rétention des terrains par les acteurs privés

- Revoir à la hausse la fiscalité locale, et plus spécialement la TNB
- Réviser à la baisse les taux appliqués pour l'enregistrement des mutations de propriété foncière,
- Adopter un taux progressif pour les plus-values immobilières afin de limiter la rétention des terrains,
- Mettre en place une fiscalité de l'aménagement par la création d'une taxe de l'urbanisation.

C. **Accroître la production foncière formelle et redistribuer les rôles entre les différentes filières**

La nouvelle stratégie de l'habitat devra s'appuyer davantage sur l'action privée tout en assurant une production publique mieux ciblée et une extension cohérente, durable et intégrée de la ville. Il s'agira d'optimiser la production de l'AFH dans les zones connaissant une forte pression urbaine, renforcer l'action des lotisseurs privés en leur permettant un accès à un foncier sain et maîtrisé, moyennant des partenariats publics privés et rationaliser la production foncière des particuliers.

a) Augmenter l'offre de la filière publique et l'orienter vers les lotissements sociaux et économiques

- Dans le cadre du renforcement des prérogatives et des moyens humains et matériels des **collectivités locales**, renforcer le rôle de la commune dans la production de lotissements sociaux, en partenariat avec les acteurs privés.
- Redéfinir le rôle de **l'AFH** en tant **qu'aménageur/grossiste**, dans les régions connaissant une forte pression urbaine, en orientant son action vers la production de pôles urbains intégrés à commercialiser sous forme d'îlots de grandes surfaces (entre 5 et 10 ha) , aux promoteurs fonciers professionnels, en les dotant des infrastructures en extramuros, selon un cahier des charges souple et équitable permettant les péréquations internes, en exigeant un pourcentage

de lots sociaux et d'équipements.

- Orienter la production de l'AFH vers la production de **lotissements sociaux et économiques** en revoyant la taille des lots proposés et le niveau de viabilisation.
- Approvisionner l'AFH par des terrains assainis et mobilisés par l'organisme de maîtrise foncière ce qui permettra de réduire les coûts dus à l'acquisition foncière.

b) Renforcer la filière professionnelle privée :

- Approvisionner les promoteurs fonciers professionnels privés par des terrains aménagés en extramuros par l'AFH,
- Encourager la création de sociétés mixtes sur la base d'un partenariat public-privé (Etat=Foncier/PI= Viabilisation) en prévoyant une offre conséquente en logements sociaux et en équipements à fournir par les promoteurs moyennant des mécanismes de péréquation.

c) Rationnaliser l'action des lotissements occasionnels et mieux la cadrer en favorisant le recours au partenariat avec la commune et les lotisseurs professionnels agréés.

- Limiter la surface des lotissements produits par des lotisseurs particuliers aux tissus interstitiels, et à un seuil au-delà duquel le recours au partenariat avec la commune ou les lotisseurs professionnels agréés est exigé.

L'implication des communes devra être pensée dans le cadre de la **décentralisation** et du renforcement des prérogatives et des moyens humains et financiers des collectivités locales.

Bibliographie

- Abdedaïem S. (2009). *Mutations socio-agro-économiques et modes de gouvernance de l'eau dans les oasis "périurbaines" du gouvernorat de Gabès*. Thèse Université de Paris-Nanterre, 440 p.
- ADEF, 2012, *Revue générale des politiques foncières urbaines en Tunisie. Résumé exécutif*, CMI-CDC, 58 p.
- Banque Mondiale, PNUD, 1987, *Gestion foncière au Maroc et en Tunisie*, Actes du symposium Barcelone 22-25 septembre 1986, Washington
- Ben Othman Bacha H., 2010, « Les promoteurs immobiliers en Tunisie », in Zaki L., dir., *(En)jeux professionnels et politiques de la fabrication des villes : l'action urbaine au Maghreb*, Karthala (sous presse).
- Ben Othman Bacha H., 2009, « Pratiques et enjeux des acteurs d'une production foncière publique : Ennasr II (Tunis), un territoire négocié ? », in *Les effets territoriaux des politiques publiques dans les périphéries urbaines : Exemples au Maghreb*, Les Cahiers d'EMAM N°17, Université de Tours, Laboratoire CITERES, France, pp. 43-54.
- Ben Amor A., 1987, « La politique de l'agence foncière de l'habitat en Tunisie », in Banque Mondiale, PNUD, 1987, *Gestion foncière au Maroc et en Tunisie*, Actes du symposium Barcelone 22-25 septembre 1986, Washington, pp 14-27.
- BEN JELLOUL M., 2014, « Lotissements clandestins et accaparement frauduleux des domaines de l'Etat à la Corniche de Bizerte : acteurs, enjeux et dimension territoriale ». Communication présentée au workshop « Marges », mars 2014, Tunis, 28 pages.
- Ben Jelloul M., 1999, *Bizerte: La promotion foncière et immobilière et croissance de l'espace urbain*, Tunisie, Université de Tunis I, 441 p.
- Buhot C., 2012, *Démythifier le foncier. Etat des lieux de la recherche*, Paris, ADEF, AFD, CDC, 108 p.
- Chabbi M., 2005, Habilitation à Diriger les Recherche, *Processus d'urbanisation et politiques urbaines dans les pays du Sud : Le cas de la Tunisie*, Volume 1 : Rapport de synthèse, Université de Paris XII Val de Marne, Institut d'Urbanisme de Paris, 152 p.
- Chabbi M., 2002, « Rapport de la sous commission foncière », Commission nationale de l'habitat, p 10.
- Chabbi M., 1994, « Gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et développement local en Tunisie », communication au séminaire *Gestion foncière urbaine, politiques de régulation et développement local en Afrique et dans les Etats arabes*, Abidjan 21-24 Mars 1995.
- Chabbi M., 1986, *Une nouvelle forme d'urbanisation à Tunis : L'habitat spontané péri-urbain*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Université de Paris XII, Val De Marne.
- Comby J. et Renard V., 1996, *Les politiques foncières, Que sais-je ?*, 128p.
- Comby, J., 1995, « Comment fabriquer la propriété ? », *Revue Etudes foncières*, n°66.
- Comby, J., « Sortir du système foncier colonial », Communication au colloque « Repenser la sécurisation foncière urbaine en Afrique » de l'Institut d'Urbanisme de Montréal (Actes publiés à l'Université de Montréal en avril 2013)
- Conseil supérieur du notariat, 2012, *Rapport de mission d'audit du foncier en Tunisie*, CMI-CDC, 29 p.
-

- Durand-Lasserre A., 1985, L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers Monde, Paris, l'Harmattan, 198p.
- Elloumi M., 2012, « Les terres domaniales en Tunisie : la longue histoire d'un accaparement foncier », communication au colloque *Territoires et patrimoines ruraux méditerranéens au XXIème siècle*, Réseau EGS-Méditerranée, Marrakech, 11-19 Octobre 2012.
- Elloumi M., 2011, « Agriculture périurbaine et nouvelles fonctions du foncier rural en Tunisie ». In : Elloumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée*, Montpellier, CIHEAM, pp. 159-169 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66).
- Fradi A., 1996, « Croissance urbaine et maîtrise foncière en Tunisie », in Ben Ali D. et Al, dir., 1996, *Urbanisation et agriculture en Méditerranée : Conflits et complémentarités.*, Coll Histoire et Perspectives Méditerranéennes, Ciheam, L'Harmattan, pp. 41-53.
- Gafsi H. (1996). « Eléments de réflexion sur la portée des instruments de planification urbaine et de protection des terres agricoles : cas de la région de Tunis ». In Ben Ali D. et al. (dir.). *Urbanisation et agriculture en méditerranée: conflits et complémentarités*. Paris : L'Harmattan-CIHEAM, p. 55-70.
- Groupement URBACONSULT-CERAPE, 2002, Etude d'évaluation des plans d'aménagement urbains – Rapport final de 2^{ème} phase.
- Hizem S., 1999, « Aspects juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », in Signoles P., Kadi G., Sidi Boumedine R., dir., *L'urbain dans le monde arabe : Politiques, instruments et acteurs*, France, CNRS Editions.
- Michel A., Denis E., Gonçalves Soares R., 2011, « Dynamiques foncières dans les villes du Sud », *Revue Tiers Monde*, n° 206, Avril-Juin 2011, Armand Colin, 238 p.
- Mizouri M., Mtimet A., 2001, « Pression urbaine sur les terres agricoles péri-urbaines du Grand Tunis », in *Interdependency between agriculture and urbanization : Conflicts on sustainable use of soil and water*, *Revue Options Méditerranéennes*, Série A, n° 44, Italie, CIHEAM-IAMB, pp. 277-285.
- Miossec J.-M., 1999, "La mosaïque urbaine tunisienne. Entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques "spontanées", entre le local et la Banque Mondiale via l'État", in Signoles P., Kadi G., Sidi Boumedine R., dir., 1999, *L'urbain dans le monde arabe : Politiques, instruments et acteurs*, France, CNRS Editions, pp. 87-118.
- Nasr N., Abaab A, Lachiheb N., 2000, « Partage des terres collectives et transformation des sociétés et des modes d'occupation et de gestion des espaces: Les steppes du Sud Est Tunisien », *Revue Medit*, N 3, pp. 3-7.
- Nasr N., Bouhaouach T., 1997, « Dynamiques juridique, technique et institutionnelle du partage des terres collectives en Tunisie », in Bourbouze A. (ed.) , Msika B. (ed.) , Nasr N. (ed.), Sghaier Zaafouri M. (ed.) , *Pastoralisme et foncier : impact du régime foncier sur la gestion de l'espace pastoral et la conduite des troupeaux en régions arides et semi-arides*, Montpellier : CIHEAM, Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n°2, pp 151- 157.
- Laassidi A., 2014 « Délimitation des zones d'extension urbaine et changement de vocation des terres agricoles », Formation sur le suivi des études de PAU, MEH, Direction de l'urbanisme, Mai 2014.
- République Tunisienne : Ministère de l'Équipement et de l'Habitat, 1988, Rapport de la commission "Ad hoc" pour une stratégie de l'Habitat, 53 p.

- République Tunisienne, Ministère de l'Équipement et de l'Habitat, 1994, Rapport de la commission de réflexion sur la stratégie de l'Habitat de 1988, 34p.
- Sides-Urbaplan, 1996, *Stratégie urbaine (politique de la ville)*, Rapport final de 2^{ème} phase, Ministère de l'Équipement et de l'habitat, 160 p.
- Signoles P., 1999, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe » in Signoles P., Kadi G., Sidi Boumedine R., dir., *L'urbain dans le monde arabe : Politiques, instruments et acteurs*, France, CNRS Editions, 373 p.
- Snoussi M., 1987, « Les caractéristiques généraux du régime foncier en Tunisie et quelques propositions de réformes», in Banque Mondiale, PNUD, 1987, Gestion foncière au Maroc et en Tunisie, Actes du symposium Barcelone 22-25 septembre 1986, Washington, pp 9-13.

Table des tableaux :

Tableau 1 : Les systèmes de sécurisation de la propriété foncière en Tunisie en 2014.....	7
Tableau 2 : Etapes et durée de transmission de la propriété par un acte de vente authentique ou sous seing privé.....	12
Tableau 3 : Evaluation du système de sécurisation foncière par acte de vente authentique ou sous seing privé.....	14
Tableau 4: Proportion des titres créés suite à une demande immatriculation foncière entre 2004 et 2013.....	16
Tableau 5 : Les Etapes de la procédure d'immatriculation obligatoire.....	17
Tableau 6 : les étapes de l'immatriculation facultative : coûts et durée.....	18
Tableau 7: Récapitulatif des délais de réponse de chaque acteur au cours de l'immatriculation ...	19
Tableau 8 : Etapes, durée et coûts d'une opération de mutation d'un bien foncier.....	22
Tableau 9 : Procédure d'identification et de délimitation des terrains domaniaux.....	27
Tableau 10: Confrontation entre les prix de remplacement proposés par l'AFH et les prix du marché foncier dans les zones environnantes.....	35
Tableau 11 : Nouveautés introduites dans la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et ses effets sur les parties.....	37
Tableau 12 : Contraintes et difficultés de mise en application de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.....	38
Tableau 13 Les droits d'enregistrement relatifs à la mutation du droit de propriété des terrains urbains non bâtis.....	42
Tableau 14 : Evolution des Taxes sur les terrains non bâtis.....	46
Tableau 15 : EVOLUTION DES SURFACES DE LOTISSEMENTS APPROUVES PAR REGIONS ENTRE 2009 ET 2013.....	48
Tableau 16 : surfaces des lotissements approuvés par les différents opérateurs entre 2007 et 2013.....	50
Tableau 17 : Répartition des lotissements publics approuvés entre 2010 et 2012 par acteur.....	51
Tableau 18: Caractéristiques des lotissements conçus par les communes et les conseils régionaux et approuvés en 2010.....	53
Tableau 19 : Production de l'AFH entre 2002 et 2012 par régions.....	57
Tableau 20 : Typologie des lots commercialisés par l'AFH dans différentes régions entre 2002 et 2012.....	59
Tableau 21 : Evolution du Prix de vente aux enchères d'un lot mixte (Habitat, commerce et équipement) entre 2006 et 2010.....	61
Tableau 22: Impact de la charge foncière sur le coût total des projets de lotissements en MDT/hectare net.....	64
Tableau 23: Délais des différentes études engagées pour le projet d'El Mghira 2.....	66
Tableau 24 : Coût des travaux de viabilisation pour les 6 cas d'étude en MDT par hectare net....	66
Tableau 25 : Caractéristiques urbanistiques des lotissements destinés à l'habitat et produits par la SPLT.....	71

Tableau 26 : Composantes urbaines du lotissement « Les Jardins du Lac » de la SPLT.....	72
Tableau 27 : Surfaces approuvées pour lotissements par les promoteurs immobiliers entre 2010 et 2013	75
Tableau 28 : Caractéristiques des lotissements conçus en 2010 par les lotisseurs professionnels par région.....	77
Tableau 29 : Spécificités des lotissements présentés par la filière privée professionnelle dans le Grand Tunis en 2010	79
Tableau 30 :Processus d'approbation des lotissements par les directions régionales d'urbanisme	86
Tableau 31 : Surfaces approuvées pour les lotisseurs occasionnels par régions entre 2010 et 2013	89
Tableau 32 : Répartition des surfaces des différentes composantes des lotissements produits par les particuliers	91