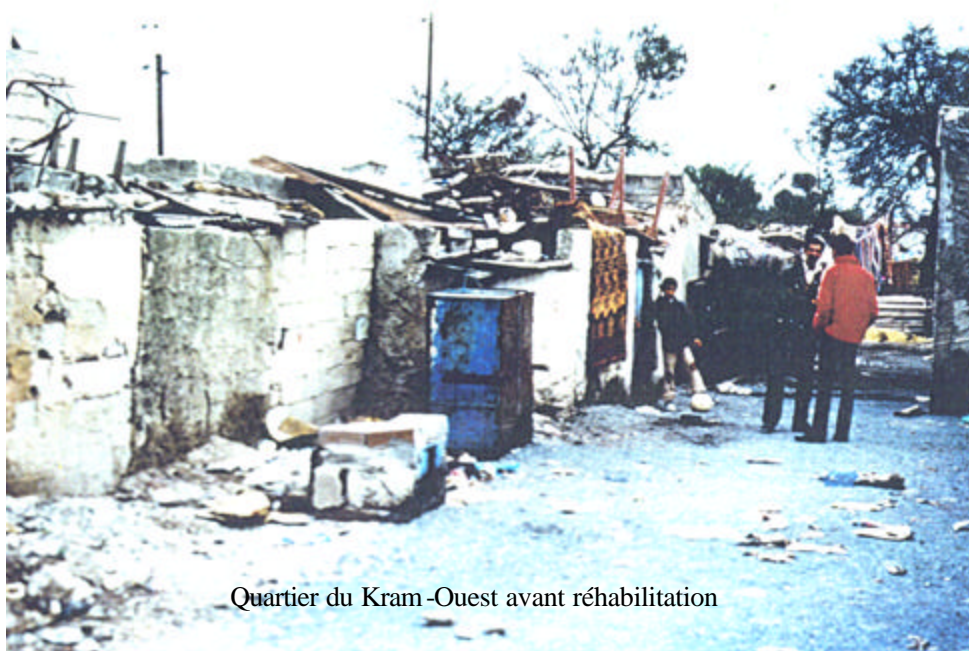




TUNISIE

EVALUATION DES PROGRAMMES DE REHABILITATION URBAINE



Quartier du Kram-Ouest avant réhabilitation

Préparé pour :

Cities Alliance
Cities Without Slums

et



La Banque Mondiale
Groupe Finance, Secteur Privé et Infrastructures
Région Moyen-Orient et Afrique du Nord

Jun 2003

EQUIVALENCES ET ABREVIATIONS

Equivalence monétaire (au 7 juin 2003)

1 DT	=	0.7937 US\$
1 US\$	=	1.260 DT

Sigles et abréviations

AFH	Agence Foncière d'Habitation
ANPE	Agence Nationale de Protection de l'Environnement
ARRU	Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine.
BH	Banque de l'Habitat.
BTS	Banque Tunisienne de Solidarité
CGDR	Commissariat Général au Développement Régional
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNRPS	Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale
CPSCL	Caisse de Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales
DT	Dinar tunisien
EPE	Enquête Population Emploi
FIAT	Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire
FNAH	Fonds National d'Amélioration de l'Habitat
FOPROLOS	Fonds de Promotion du Logement pour les Salariés
FSN	Fonds de Solidarité Nationale
HG	Prêt de garantie à l'Habitat (<i>Housing Guaranty</i>)
INS	Institut National de la Statistique
MD	Millions de dinars
ONAS	Office National de l'Assainissement
PIC	Plan d'Investissement Communal
PDES	Plan de Développement Economique et Social
PDR	Plan de Développement Rural
PDRI	Plan de Développement Rural Intégré
PDU	Programme de Développement Urbain
PDUI	Programme de Développement Urbain Intégré
PNRQP	Programme National de Réhabilitation des Quartiers Populaires
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RHUDO	Bureau Régional pour l'Habitat et le Développement Urbain
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SNIT	Société Nationale Immobilière de Tunisie
SPROLS	Société de Promotion des Logements Sociaux
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement International

Ce travail a été préparé par Fathi Kraiem (Consultant), sous la supervision de MM. Hedi Larbi et Sateh El-Arnaout (Banque mondiale), qui tiennent à remercier tous les responsables rencontrés pour leur disponibilité et la qualité des informations obtenues avec une mention toute particulière pour MM. Fathi Mansouri et Noomen Hachicha pour leur appui et leur contribution déterminante à l'élaboration de ce rapport

Table des matières

EQUIVALENCES ET ABREVIATIONS	2
EXECUTIVE SUMMARY	4
RESUME ANALYTIQUE	7
EVOLUTION DES STRATEGIES ET DES PROGRAMMES	7
EVALUATION DES PROGRAMMES DE REHABILITATION URBAINE	8
EVALUATION DES PROGRAMMES DE REHABILITATION URBAINE EN TUNISIE	11
I. INTRODUCTION	11
II. CONTEXTE GENERAL DE LA REHABILITATION URBAINE	11
A. APERÇU SUR LE SECTEUR DE L'HABITAT EN TUNISIE	11
B. DEFINITIONS ET GENERATIONS D'HABITAT SPONTANE EN TUNISIE.....	12
C. TYPOLOGIE DE L'HABITAT SPONTANE EN TUNISIE.....	13
D. REPARTITION GEOGRAPHIQUE ET EVOLUTION DE L'HABITAT SPONTANE.....	14
E. DEVELOPPEMENTS RECENTS :	15
III. ENGAGEMENTS ET STRATEGIES	15
A. ENGAGEMENTS POLITIQUES	15
B. EVOLUTION DES STRATEGIES ET DES PROGRAMMES	16
IV. EVALUATION DES PROGRAMMES DE REHABILITATION	18
A. INVENTAIRE DES PROGRAMMES DE REHABILITATION.....	18
B. RESULTATS ET IMPACTS GLOBAUX.....	18
C. LES ACTEURS CLES DE LA REHABILITATION.....	19
D. PERENNITE FINANCIERE.....	20
E. PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE	21
F. IMPACTS SOCIO ECONOMIQUES	21
G. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX	22
V. MEILLEURES PRATIQUES	22
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	24
A. BILAN GLOBAL DE LA POLITIQUE DE REHABILITATION URBAINE EN TUNISIE.....	24
B. RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES A LA REHABILITATION URBAINE.....	24
C. AIRES POTENTIELLES D'INTERVENTION DANS LE FUTUR	25
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONTACTEES	26
ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE	27
ANNEXE 3 : PRESENTATION DE L'ARRU	29
ANNEXE 4 : LOCALISATION DES PDU	30
ANNEXE 5 : PNRQP	31
ANNEXE 6 : DONNEES SUR LE SECTEUR DE L'HABITAT	31
ANNEXE 7 : FICHES PROGRAMMES	314

Executive Summary

Housing sector background

1. From 1975 to 1994, the supply of formal dwelling units in Tunisia has grown faster than the population (by more than 3% compared with 2.2% per year). This favorable situation has even improved between 1994 and 1999 since the above figures were respectively 3.6% and 1.5%. Over the two decades 1975-1994, the percentage of household expenditures for housing compared to the total household expenditures decreased from 28% to 22% which is a good indicator of improvement of living conditions in Tunisia. In 1994, the housing stock amounted 1.8 million dwelling units compared to 1.3 million in 1984. This evolution went with a remarkable improvement of housing constructions as well as excellent infrastructure connections rates which reached 94.5%, 88.6% and 59.8% respectively for electricity, potable water, and sewage network in urban areas. From 1975 to 1994, Tunisia implemented an efficient slum upgrading policy which led to a substantial decrease of the percentage of slums from 23.7% of the total housing stock in 1975 to 2.2% in 1994.

2. Despite these impressive achievements, some important housing issues remain to be addressed by the Government of Tunisia (GoT) including: (i) scarcity of affordable urban land; (ii) shortage in the supply of housing units affordable to low-income households; and (iii) reform of the housing finance system in order to adapt it to the demand of middle-income households. Indeed, some kind of resurgence of slums has been recently noticed in the outskirts of the Greater Tunis area which indicates that the above mentioned issues need more attention from the GoT.

Political commitment and strategies

3. Tunisia started to be concerned with slum development in the late 70's. The GoT finally recognized slums as an urban fact and developed a slum upgrading policy different from the previous one (Dégourbification) which unsuccessfully tried to eradicate slums and relocate households in the rural areas where some of them were coming from. GoT's new commitment was reflected by the implementation of a series of slum upgrading programs designed and executed with technical and financial assistance of foreign donors. In 1981, the creation of ARRUE provided a new stimulus to slum upgrading projects initially limited to foreign financing. ARRUE was acting on behalf of municipalities as execution and coordination branch for slum upgrading projects. In total, three generations of PDUs have been successfully implemented between 1978 and 1996. Commitment to slum upgrading and ownership of rehabilitation projects were constantly reaffirmed by the GoT in the successive PDES it has prepared over the years. Furthermore, the commitment of Tunisian municipalities involved in upgrading project was reflected in their PIC and translated into actions in their annual municipal budgets.

4. Following the "Dégourbification" period, a new type of slums emerged in the outskirts of large Tunisian cities. Its main features were: good-quality construction, households with some investment capacities, and able to build affordable houses more adapted to their needs. However, houses were built without authorization on land illegally bought from clandestine developers. Thus, the GoT gave up the "dégourbification" strategy and adopted a new one consisting in regularizing the land tenure and upgrading slums by providing basic infrastructure and services such as roads, electricity, potable water, sanitation, schools, health centers, ... This strategy proved to be successful and became the framework for future slum upgrading programs including PDUs. More recently, the GoT slightly modified this approach by introducing new concerns such as employment generation, gender, and environmental issues.

Slum upgrading program evaluation

5. **Results and achievements.** The initial objectives of slum upgrading programs implemented in Tunisia have been undeniably met and have, in some cases, exceeded expectations. In the last 25 years, 546 neighborhoods including more than 250,000 housing units (18% of the urban housing stock) have been upgraded. About 1.5 million people have benefited from these programs, which represented in 2000 more than 24% of the total urban population of Tunisia. In constant dinars, the slum upgrading programs amounted TND 226 billion. These impressive results are not only due to the constant GoT's political will but also to its sustainable approach in terms of institutional development, financing, socioeconomic and environmental impacts of programs.

6. **Institutional development.** The institutional framework prevailing in Tunisia for slum upgrading is dense and includes several actors: ARRU; the Housing Bank; the Solidarity Bank the Municipal Finance Authority; municipalities; etc. Despite its numerous actors, the system is well structured and functions very well insofar as the command and coordination roles are assigned to one organization, ARRU, which assure coherence and consistency in the project design and implementation. Without any doubt, the success of the slum upgrading policy in Tunisia can be attributed to this sustainable institutional apparatus.

7. **Financing and cost recovery.** Following the completion of PDUs co-financed by the World Bank, the GoT has continued to design, implement and finance slum upgrading projects relying on its own resources. Moreover, the level of domestic investments for slum upgrading substantially had also increased. This has resulted in the implementation of new generations of slum upgrading programs including PNRQPs and PDUIs, both of them quite entirely financed by the GoT. All slum upgrading evaluation reports indicate that cost recovery from low-income families was almost nonexistent in Tunisia. Direct cost recovery from beneficiary participation was abandoned during the implementation of PNRQPs and PDUIs. But, indirect cost recovery continues to be provided by local taxes and connection fees.

8. **Community participation.** With the exception of a few slum upgrading projects like Ettadhamen where some representatives of the concerned population somewhat participated in the implementation process, the participation of the community in slum upgrading projects was and remains very weak.

9. **Economic impacts of slum upgrading programs** Most of slums upgrading programs have contributed to stimulate the civil engineering and construction sectors and to create a number of firms specialized in urban infrastructure projects. The programs have also induced the creation of several micro enterprises, small trader shops and services. ARRU has evaluated that that the private sector investment in Ettadhamen was 10 times higher than the public investment for slum upgrading in that area. Labor force rates became similar to those of the rest of the city while incomes have substantially increased.

10. **Social impacts of slum upgrading programs** Roughly the entire slum upgrading program evaluation reports mentioned the positive social impact of such programs. Indeed, the living conditions of the dwellers have dramatically improved including enrollment school rate as well as health indicators. The evaluation report of the 3rd PDU included a special report on the positive impacts of slum upgrading on the living conditions of women. The report documented how urban services have significantly alleviated women from their previous and painful housekeeping tasks. Indeed, connection to potable water has eliminated the drudgery of bringing water from the standpipe and the time saved was used for something else; connections to the sewer network induced a cleaner environment and therefore less frequent cleanings of the house. Furthermore, the alleviation of housekeeping tasks combined with the opening up and better communication of their neighborhood with the city allowed women to better intervene in: (i) the schooling and

education of their children; (ii) the accompaniment of their small children; and (iii) the follow up of vaccines and treatments for the whole family.

11. ***Environmental impacts.*** Slum upgrading projects are supposed to have an overall positive environmental impact. Indeed, most of slum upgrading projects implemented in Tunisia provided roads, potable water, sewerage connections, and collection of household waste. According to the Tunisian legislation, slum upgrading projects are not subject to environmental assessment. In 1998 however, the GoT developed a user-friendly environmental tool called Environmental Checklist in order to assess any possible negative impact of slum upgrading projects on the environment. The Checklist has been applied to a sample of 37 PNRQP and PDUI slum upgrading subprojects. As expected, the environmental examination undertaken concluded that, with the exception of two of them, all the projects had a positive impact on the environment. The Checklist is now largely utilized on a sustainable basis by the main development actors in Tunisia including ARRU and CPSCL.

Best practices

12. In 1983, the Kram Ouest neighborhood was a slum of 4,400 persons living in 630 unhealthy and rudimentary housing units on nearly 12.4 hectares. 73% of the population came from the rural areas and was composed of non-qualified workers and day laborers whose average monthly income did not exceed TND 104. The dwelling units were in a dilapidated state with a high occupation rate (1.25 household per unit and 3 people per room). Kram Ouest was totally confined without connection to the rest of La Goulette.

13. In close collaboration with the Municipality of La Goulette, ARRU coordinated the installation of water, sewerage and road networks. Then, people started to build and/or to improve their houses at a pace corresponding to the evolution of their financial capacities. ARRU and the Municipality provided assistance to the dwellers for legalizing their land situation and obtaining titles. At the same time, the GoT financed the implementation of a school, a health center and an administrative center. Kram Ouest was then integrated in the regular urban fabric. Ten years later, Kram Ouest is still moving in the right direction: complete connection and communication with the city; no new slums; increase of urban land prices; development of micro activities, etc.

Conclusions and lessons

14. Tunisia has been strongly committed for the last 25 years to integrating poor informal settlements into urban areas and provided an institutional framework that encouraged a partnership between ARRU, municipalities, service providers and private developers, allowing Tunisia to dramatically reduce the number of households living in non-serviced units. However, Tunisia should provide a lot more attention to community participation issues. Other slum upgrading projects in other regions demonstrated the benefit of directly involving the population. Households participated in kind and mobilized considerable private savings to continue developing the core units. Such commitment is a guarantee of long-term success in improving living conditions. Municipalities and cities must also play a crucial role in all the stages of slum upgrading programs. The latter should fit into all city development strategies and action plans.

15. The preparation of slum upgrading project evaluations in other countries from the MENA region should reflect the lessons learnt from projects implemented in Tunisia. Key lessons drawn from these projects to be included as project impacts in future evaluations could be the following: institutional impact including role of local authorities; financial sustainability including direct and indirect cost recovery issues; community participation; socioeconomic impacts including impact on women; and environmental impacts.

Résumé analytique

Aperçu sur le secteur de l'habitat en Tunisie

1. Le secteur de l'habitat a toujours occupé une place de choix dans la stratégie de développement de la Tunisie et a connu une progression remarquable. Durant la période 1975-1994, l'offre de logements s'est développée plus rapidement que l'accroissement naturel de la population. Alors que ce dernier se situait autour de 2.2% par an, la croissance annuelle moyenne du parc logements dépassait en effet 3%. Ce phénomène a même pris de l'ampleur entre 1994 et 1999 puisque ces taux annuels d'accroissement étaient respectivement de 1.5% et 3.6%. De 1975 à 1994, la part du logement dans les dépenses des ménages a décliné de 28% à environ 22%, ce qui est un indicateur probant de l'amélioration des conditions de vie en Tunisie. En 1994, le parc logement comptait 1 870 058 unités contre 1 313 128 en 1984. Cette évolution a été accompagnée d'une nette amélioration de la qualité du bâti comme l'atteste la réduction drastique du nombre de logements rudimentaires dont le pourcentage par rapport au parc total de logements était de seulement 2.7% en 1994 contre 44% en 1966. Les conditions d'habitation ont également connu une amélioration remarquable, notamment dans les zones urbaines où les taux d'électrification, d'accès à l'eau potable et de raccordement aux réseaux d'eaux usées atteignaient respectivement 94.5%, 88.6% et 59.8%.

2. Mais ces bonnes performances du secteur, notamment quantitatives, masquent un certain nombre de dysfonctionnements, notamment : (i) Une pénurie croissante de terrains à bâtir à prix modéré ; (ii) une offre de logements quantitativement suffisante mais peu diversifiée et inadaptée aux ménages à revenus faible et moyen ; et (iii) un système de financement peu adapté à la situation des ménages notamment ceux à revenu moyen.

Engagements politiques

3. La reconnaissance par les pouvoirs publics de l'habitat spontané comme un fait urbain ainsi que la place qu'il occupe désormais, explique la mise en place d'une politique de réhabilitation des quartiers spontanés dès la fin des années 70. Les objectifs de la réhabilitation censés contribuer à la réalisation de ces engagements, visaient notamment: l'intégration sociale des populations urbaines pauvres ; la récupération de la dynamique d'investissement, de production et d'emploi déployée par le secteur informel du logement ; et l'adaptation des politiques de l'habitat aux capacités des populations à faibles revenus et aux possibilités financières de l'Etat. Ces objectifs, qui représentaient dans les années 80, une nouvelle orientation en matière d'habitat, ont été annoncés dans les documents de préparation des projets et traduits en plans d'actions et en programmes d'intervention. Les projets de développement urbain (PDU) en furent l'illustration. Au début des années 90, les PNRQP confirmaient cet engagement politique fort d'améliorer le cadre de vie de la population urbaine. Le 8^{ème} plan de développement économique et social, ainsi que ceux qui l'ont précédé depuis le 5^{ème} Plan, ont été les cadres de référence de cet engagement. Il en fut de même pour les Plans d'investissement Communaux (PIC) et les budgets municipaux qui représentèrent l'engagement des collectivités locales.

Evolution des stratégies et des programmes

4. Pour honorer leurs engagements politiques, les gouvernements tunisiens qui se sont succédés ont appliqué des traitements qui ont varié selon les politiques de développement et les contextes urbains alors en cours ainsi que l'évolution du phénomène lui-même. Durant les années 70, les modes de formation de l'habitat spontané se sont modifiés, entraînant une amélioration de la qualité du bâti, et illustrant l'existence d'une capacité d'investissement des ménages ainsi que la compétence de ces derniers à produire des logements adaptés. Au cours de cette période, il y eut abandon de la politique de "dégourbification" et adoption de la politique de réhabilitation et

d'intégration de l'habitat spontané dans la ville. Entre 1978 et 1995, trois générations de PDU furent engagées avec l'assistance financière et technique de bailleurs de fonds extérieurs. La création de l'ARRU en 1981 donna une impulsion nouvelle aux projets de réhabilitation jusque là limités aux financements extérieurs.

Evaluation des programmes de réhabilitation urbaine

5. **Résultats et Impacts Globaux.** Les rapports d'achèvement et d'évaluation rétrospective des programmes cités plus haut montrent que les objectifs initiaux ont été globalement atteints et parfois même dépassés. Ainsi, depuis le 2^{me} PDU, environ 18 % des logements en milieu urbain ont connu une intervention dans le cadre des programmes de réhabilitation et le nombre de bénéficiaires avoisinait 1,5 millions d'habitants, soit environ 25 % de l'ensemble de la population urbaine du pays.

6. **Dispositif institutionnel.** Il est très dense et les intervenants sollicités sont nombreux : ARRU, communes, CPSCL, BH, BTS, sociétés concessionnaires de réseaux, Agence Tunisienne de l'Emploi, ONG, associations locales, FNS, secteur privé. La multiplicité des intervenants ne constitue pas un obstacle majeur tant que la mission de coordination et de commandement est confiée à un seul organisme, l'ARRU, qui assure la cohérence dans la conception et la mise en œuvre du projet.

7. **Pérennité financière.** Au début des années 1990, la Tunisie a poursuivi la réalisation de programmes de réhabilitation malgré l'achèvement des PDU co-financés par la Banque Mondiale, avec un relèvement du niveau d'investissement et un accroissement du nombre de quartiers couvrant tout le territoire. Ainsi, le retrait des bailleurs de fonds internationaux n'a pas provoqué un arrêt de ces programmes et n'a pas empêché les structures en place de continuer à monter et à réaliser des projets. Toutefois, le recouvrement des coûts qui fût l'une des préoccupations des PDU fut abandonné dans la mise en œuvre des PNRQP et du PDUI. Les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de cet objectif du projet sont dues au fait qu'il n'existe pas en Tunisie une culture de recouvrement des coûts d'infrastructures.

8. **Participation communautaire.** Elle a été quasiment absente lors des tout premiers programmes (HG-003 ou 2^{me} PDU), les habitants n'ayant pas été suffisamment informés de la préparation, du contenu, et du mode de financement des projets, notamment l'aspect recouvrement des coûts. Ce déficit d'information et de participation de la population a été sensiblement comblé au cours des programmes suivants puisque l'attitude de la population bénéficiaire a alors été conditionnée par les campagnes de sensibilisation sur le contenu et les objectifs des projets.

9. **Impacts économiques.** La plupart des programmes de réhabilitation ont contribué à dynamiser le secteur des BTP et les activités qui lui sont liées et à créer un réseau d'entreprises spécialisées dans les projets d'infrastructures urbaines. Ces programmes ont permis la création de micro-entreprises, des petits commerces et des services de proximité. Les études d'évaluation ont montré la poussée de ces types d'activités suite à l'intégration des quartiers populaires et la dynamisation du secteur de construction dans ces quartiers. L'investissement privé fut très important ; dans les quartiers d'Ettadhamen, Douar Hicher et la Hafsia, il a été évalué à plus de 5 fois l'investissement public dans la réhabilitation. C'est dire l'importance de cet effet de levier de l'investissement public sur la mobilisation des investissements privés.

10. **Impacts sociaux.** Au plan social, les impacts positifs des opérations de réhabilitation sur la population ne sont plus à démontrer. En effet, outre l'amélioration des conditions d'habitat des quartiers réhabilités, les taux d'activité dans ces quartiers étaient devenus comparables à ceux des zones urbaines « formelles », et les revenus en nette augmentation (A Ettadhamen, le revenu mensuel moyen par ménage est passé de 88 DT en 1980 à 260 DT en 1995), alors que les taux de scolarisation et de couverture sanitaire ont nettement progressé. Une étude spéciale sur l'impact

du projet de réhabilitation sur la femme et la famille entreprise dans le quartier d'Ettadhamen a permis de faire apparaître que les services urbains avaient considérablement allégé les tâches ménagères des femmes : le raccordement à l'eau courante a éliminé la corvée d'eau, le temps d'attente à la borne fontaine étant dégagé pour autre chose; l'assainissement du quartier s'est traduit par une plus grande propreté de l'environnement immédiat donc par un nettoyage moins fréquent du logement ; etc. En outre, l'allègement des tâches ménagères combiné à une meilleure communication avec la ville a introduit des modifications importantes dans l'emploi du temps des femmes lesquelles interviennent désormais plus aisément dans la scolarité des enfants et l'accompagnement des enfants en bas âge ; le suivi des consultations, vaccins et soins médicaux de tous les membres de la famille ; et de faire toutes les démarches administratives de la famille.

II. Impacts environnementaux. Il a longtemps été considéré que les programmes de réhabilitation urbaine amélioreraient les conditions environnementales dans les quartiers sur lesquels ces programmes sont engagés, et qu'il n'était donc pas nécessaire d'en étudier les impacts sur l'environnement. La possibilité d'impact négatif n'étant toutefois pas à exclure, le gouvernement tunisien a, depuis 1998, développé un instrument devant permettre d'identifier les différents impacts négatifs générés par les projets de réhabilitation: «la notice d'évaluation des impacts environnementaux des projets de réhabilitation urbaine». Cet instrument nouveau, sorte de check-list adaptée aux projets de réhabilitation, a été utilisé sur un échantillon de 37 projets PNRQP et PDUI. Aujourd'hui, cette notice d'impact est utilisée par beaucoup d'organismes dont l'ARRU, la CPSCL ou l'ONAS.

Meilleures pratiques

12. Le projet du Kram-Ouest semble réunir tous les critères requis par le label «Meilleure Pratique». Le quartier du Kram-Ouest couvrait, à l'origine du projet en 1983, une superficie d'environ 12.4 ha occupée par 4,400 personnes habitant 630 logements. 73% de cette population était d'origine rurale. La population active de cette zone était essentiellement composée de journaliers et ouvriers non qualifiés dont le niveau moyen des revenus ne dépassait 104DT par mois. La plupart des logements étaient de type haouch (type rural) d'une superficie moyenne couverte de 42 m² sur des parcelles de 120 m². Un taux d'occupation élevé (1.25 ménages/logement et 3.1 personnes/pièce) caractérisait ce quartier composé de logements en général insalubres avec des taux de desserte aux services urbains relativement faibles.

13. De gourbiville sous-équipé et occupé par des populations de conditions socio-économiques précaires, le Kram-Ouest a vu son statut social et son image de marque complètement changés grâce au projet de réhabilitation. En effet, par l'accession à la propriété qu'il a assuré, le projet de réhabilitation du Kram-Ouest a contribué à améliorer les conditions d'habitat et à assurer l'intégration sociale d'une proportion importante de la population. La réalisation des infrastructures a permis de désenclaver le quartier et y a favorisé le développement d'activités économiques et une meilleure articulation par rapport à la ville. L'amélioration du logement a été la pierre d'achoppement d'une dynamique socio-économique illustrée par les effets suivants : nouveau rôle de la femme au sein de la famille et mécanismes de mobilité sociale favorisés par l'éducation et les ressources générées par les diverses activités introduites. Mais ce que le projet du Kram-Ouest a de plus remarquable est sa pérennité. Aujourd'hui encore, dix ans après sa réhabilitation, le Kram-Ouest ne cesse d'évoluer dans le bon sens. Le fait est que ce projet continue en effet d'anticiper et prévenir l'habitat insalubre ; d'inciter les habitants à utiliser leurs ressources propres ; d'améliorer les revenus des ménages par un appui aux initiatives locales en matière de construction, formation et micro crédits.

Conclusions et recommandations

14. La réhabilitation urbaine est désormais une composante permanente de la politique de l'habitat de la Tunisie qui peut, à juste titre, se prévaloir de performances significatives à mettre à son crédit. Cette politique efficace de réhabilitation a notamment permis d'améliorer les

conditions de vie des populations urbaines, d'intégrer les quartiers à la ville, et de créer une dynamique interne d'investissement des privés dans les quartiers réhabilités. Toutefois des lacunes subsistent et notamment : le volet préventif qui n'a pas été à la hauteur de la demande ; la non prise en charge des quartiers d'habitat ancien excepté celui de la Hafsia ; le manque de participation des populations dans la définition des besoins; et l'insuffisance des actions d'accompagnement social qui restent limitées aux projets du PDUI. Les municipalités devraient en outre jouer un rôle central en matière de réhabilitation urbaine. En effet les programmes de réhabilitation urbaine doivent faire partie intégrante de la stratégie de développement des villes concernées ainsi que de leurs plans d'actions prioritaires.

15. La préparation de projets de réhabilitation urbaine ou l'évaluation de projets de réhabilitation déjà réalisés dans d'autres pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, devrait tenir compte des enseignements tirés de l'expérience tunisienne notamment les plus importants: pérennité institutionnelle, pérennité financière y compris la problématique du recouvrement des coûts, la participation communautaire, les impacts socio-économiques en particulier sur les femmes, et les impacts environnementaux.

EVALUATION DES PROGRAMMES DE REHABILITATION URBAINE EN TUNISIE

I. INTRODUCTION

1. L'Alliance pour l'avenir des villes (Cities Alliance) est un partenariat mondial qui a pour but d'aider les villes à surmonter les défis urbains du 21^{ème} siècle : politiques en faveur des pauvres, bonne gestion urbaine et villes prospères sans bidonvilles. Les principaux membres de l'Alliance sont les gouvernements du G-7, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège, la Banque mondiale, le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat), et quatre organisations majeures représentant les collectivités locales à l'échelle mondiale. L'Alliance pour l'avenir des villes a deux grands domaines d'activités : i) les stratégies de développement des villes, qui privilégient des approches globales et participatives au développement urbain et à une saine gestion des villes ; et ii) la réhabilitation des bidonvilles, dans le cadre du plan d'action Villes sans Taudis, dont l'objectif est d'améliorer les conditions de vie des 100 millions d'habitants des bidonvilles d'ici à 2020. A cet égard, un des objectifs principaux de l'Alliance est de disséminer les leçons tirées des meilleures pratiques d'amélioration des bidonvilles dans le but de faire progresser les connaissances en la matière. C'est dans ce contexte que l'Alliance a décidé de financer l'évaluation des programmes de réhabilitation urbaine au Maroc et en Tunisie et en a confié la supervision technique au département MNSIF de la Banque mondiale. C'est l'objet du présent rapport qui traite du cas de la Tunisie.

2. Après avoir brièvement décrit le contexte général dans lequel s'insèrent les projets de réhabilitation urbaine, ce rapport documente les engagements politiques des gouvernements et les différentes stratégies que ces derniers ont élaborées pour faire face aux problèmes posés par l'habitat spontané. S'en suit une évaluation rétrospective des programmes de réhabilitation urbaine mis en œuvre par les autorités tunisiennes. De cette évaluation sont extraites et mises en exergue les meilleures pratiques ainsi que les enseignements que l'on a pu tirer de la réalisation de ces programmes. Le rapport s'achève par des recommandations d'ordre général et notamment par l'identification de programmes susceptibles de faire l'objet de futures interventions de la Banque mondiale et du gouvernement tunisien. Enfin, des éléments complémentaires d'évaluation sous forme de notes, de fiches projets, de tableaux et de cartes sont disponibles en annexe.

II. CONTEXTE GENERAL DE LA REHABILITATION URBAINE

A. Aperçu sur le secteur de l'habitat en Tunisie ¹

3. Le secteur de l'habitat a toujours occupé une place de choix dans la stratégie de développement de la Tunisie et a connu une progression remarquable. Durant la période 1975-1994, l'offre de logements s'est développée plus rapidement que l'accroissement naturel de la population. Alors que ce dernier se situait autour de 2.2% par an, la croissance annuelle moyenne du parc logements dépassait en effet 3%. Ce phénomène a même pris de l'ampleur entre 1994 et 1999 puisque ces taux annuels d'accroissement étaient respectivement de 1.5% et 3.6% (Annexe 6, tableau 1). De 1975 à 1994, la part du logement dans les dépenses des ménages a décliné de 28% à environ 22% (Annexe 6, tableau 2), ce qui est un indicateur probant de l'amélioration des conditions de vie en Tunisie. Selon le RGPH de 1994, le parc logement comptait 1 870 058 unités contre 1 313 128 en 1984. Cette évolution a été accompagnée d'une nette amélioration de la qualité du bâti comme l'atteste la réduction drastique du nombre de logements rudimentaires dont le pourcentage par rapport au parc total de logements était de seulement 2.7% en 1994 contre 44% en 1966 (Annexe 6, tableau 3).

¹ Source : Institut National de la Statistique, RGPH 1984 et 1994 ; EPE 1999

4. Les conditions d'habitation ont également connu une amélioration remarquable, notamment dans les zones urbaines où les taux d'électrification, d'accès à l'eau potable et de raccordement aux réseaux d'eaux usées atteignaient respectivement 94.5%, 88.6% et 59.8%. Quant au mode d'occupation des logements, le pourcentage des ménages propriétaires de leurs logements demeure appréciable en 1994 (78.3%) bien qu'il ait légèrement diminué par rapport à 1984 (78.9%). La proportion des ménages locataires, ayant quant à elle augmenté de 12.6% en 1984 à 13.9% en 1994.

5. Un peu plus de 8 milliards de dinars ont été investis dans le secteur du logement durant la décennie 1992-2001². Près de 430 000 logements ont été construits en Tunisie par le secteur formel au cours de ces dix dernières années soit un rythme annuel d'environ 43 000 logements. Ces chiffres ne couvrent pas le secteur informel. Sans ce dernier, le secteur privé a produit 84% du nombre total de nouveaux logements et 89% des investissements. Ainsi, 75% du marché sont détenus par les particuliers privés, pour la plupart constitués de ménages qui substituent leur propre effort aux activités d'un promoteur immobilier et engagent des entrepreneurs ou des tacheurs pour construire leur propre logement, ce qui tend à confirmer le manque de dynamisme de la promotion immobilière privée cité plus haut.

6. Le secteur privé informel a toujours été peu aisé à cerner et ses réalisations difficiles à quantifier. C'est un système en marge des procédures officielles qui produit des lotissements clandestins sur lesquels sont érigées des constructions informelles. Ce secteur continue de jouer un rôle important puisque l'on estime qu'il représente aujourd'hui près de 30% de la production alors que cette proportion était d'environ 20% dans les années 80. Le secteur public a quant à lui réalisé 69 000 logements de 1992 à 2001 à un rythme annuel de moins de 7 000 logements soit 16% de toute la production de logements, rythme bien inférieur à celui du secteur informel.

7. Les principaux intervenants dans le financement de l'habitat en Tunisie sont : La Banque de l'Habitat (BH), les Caisses de sécurité sociale, les banques de dépôt autres que la BH, le Fonds de Solidarité Nationale (FSN), et d'autres fonds sociaux. Géré par la BH, le FOPROLOS est alimenté par un prélèvement de 1% des salaires. C'est une base permanente de ressources qui assure le financement de logements sociaux pour le compte des salariés dont les revenus ne dépassent pas trois fois le SMIG, soit 630 DT maximum. Les organismes de sécurité sociale, la CNRPS et la CNSS avec sa filiale la SPROLS, produisent et gèrent des logements et octroient des prêts à leurs affiliés. Leur contribution au financement de l'habitat est certes insuffisante mais utile grâce à leurs ressources longues. Le système de financement de l'habitat reste dominé par la BH laquelle, avec le FOPROLOS qu'elle gère, conserve sa prépondérance avec environ 71% des financements consentis de 1997 à 2001. Les Caisses de sécurité sociale jouent un rôle moins important qu'au début des années 90 (5% seulement aujourd'hui contre 20% en 1993) au contraire des banques de dépôt autres que la BH (21% contre 3% seulement en 1993) et du FSN dont la part contributive ne cesse de croître.³

8. Mais ces bonnes performances du secteur, notamment quantitatives, masquent un certain nombre de dysfonctionnements tant au niveau de l'offre de logements et de terrains à bâtir qu'à celui du système de financement de l'habitat. L'on aboutit ainsi à citer : (i) Une pénurie croissante de terrains à bâtir à prix modéré; (ii) une offre de logements quantitativement suffisante mais peu diversifiée et inadaptée aux ménages à revenu faible et à revenu moyen; et (iii) un système de financement peu adapté à l'évolution de la situation des ménages notamment ceux à revenu moyen.

B. Définitions et générations d'habitat spontané en Tunisie

9. Bidonvilles, gourbivilles, quartiers squattés, logements rudimentaires, habitat précaire, habitat insalubre, quartiers sous équipés, quartiers sous intégrés, lotissements clandestins, habitat

² Source : République Tunisienne, 9ème Plan de développement, 1997-2001, volume II, Contenu Sectoriel

³ Source : Banque de l'Habitat

anarchique, habitat illégal, habitat périurbain, habitat irrégulier : Aucune de ces définitions ne pouvant à elle seule restituer la complexité et la spécificité de la situation prévalant en Tunisie, il est proposé d'utiliser le terme générique d'habitat spontané pour la commodité du propos et parce que cette notion est la plus communément utilisée en Tunisie pour décrire ce phénomène.

10. Il existe deux générations d'habitat spontané en Tunisie: (i) les gourbivilles, édifiés dès 1940 au sein des agglomérations urbaines ; et (ii) les quartiers d'habitat spontané qui se sont développés dès 1970 à la périphérie des villes. Les gourbivilles ont essentiellement été le produit de l'exode rural. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, la Médina de Tunis accueillit en outre des vagues de migrants dont une partie s'installa dans les embryons de gourbivilles alors que d'autres ménages occupaient les logements de la Médina de Tunis, mis en location à la pièce par leurs habitants traditionnels, partis s'installer dans les nouveaux lotissements résidentiels. Au lendemain de l'Indépendance, la ceinture de gourbivilles à Tunis et la Médina représentaient des lieux d'habitat surdensifiés et occupés par des populations économiquement marginalisées. L'habitat spontané périurbain est, quant à lui, le résultat d'une forte croissance urbaine alimentée en partie par l'exode rural et de l'incapacité des programmes de production du logement social et d'équipement urbain à y faire face. Il s'est principalement développé à Tunis, à la faveur de mécanismes de migrations résidentielles, des zones centrales et péri-centrales, vers la périphérie.

11. Le lien Urbain / Rural. Ce lien peut notamment être appréhendé à travers les flux de population rurale qui migre vers la ville, à la suite de la détérioration des conditions de vie dans les campagnes. Jusqu'au milieu des années 70, l'exode rural a diversement nourri la population urbaine, tout particulièrement les quartiers spontanés et les centres historiques, c'est pour cela que parallèlement aux projets de réhabilitation des quartiers urbains existants, l'Etat a engagé des programmes dans les villages, les centres ruraux pour la promotion des activités productives, et génératrices de revenus, l'amélioration de la desserte et des services, la production des logements et la construction d'équipements dans le but d'améliorer les conditions de vie et de fixer les populations rurales. Les PDR, PDRI, le programme national de résorption des logements rudimentaires, le FSN, les associations locales de développement sont autant de mécanismes et d'outils d'intervention qui contribuent à réduire l'écart entre la ville et la campagne et à promouvoir l'activité et l'emploi dans les zones rurales. Par ailleurs, le développement de métropoles régionales répondait au souci de corriger les déséquilibres entre les différentes régions du pays et vise une meilleure répartition de la population et des activités sur le territoire national.

C. Typologie de l'habitat spontané en Tunisie

12. Les différentes enquêtes d'identification des quartiers d'habitat spontané menées depuis 1980 ont permis d'identifier trois types d'habitat spontané. Les quartiers d'habitat spontané de Type 1, qui sont des quartiers de grande concentration urbaine sous équipés et dépourvus de réseaux d'infrastructure. Leur sous intégration est due à la présence simultanée de facteurs physiques (nature et topographie du terrain, bâti précaire, statut foncier totalement ou partiellement irrégulier) et socio-économiques (population très pauvre). Ce sont ces quartiers du type 1 qui ont fait l'objet d'une identification poussée et d'une prise en charge dans le cadre des projets de développement urbains (PDU).



Quartier Saida Manoubia à Tunis

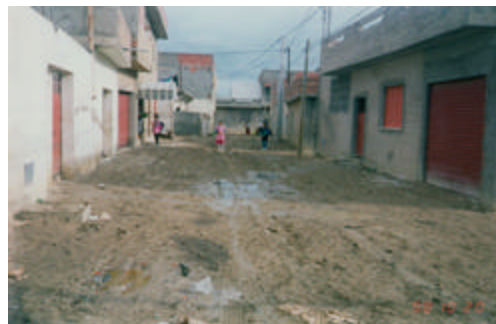


Quartier Jebel Lahmar à Tunis

13. Les quartiers d'habitat spontané de Type 2 comprennent les lotissements clandestins caractérisés par un statut généralement régulier, des constructions ordonnées et d'un bâti acceptable mais des réseaux défaillants ou insuffisants. Pour ces quartiers, l'intervention se limite à la réalisation des réseaux d'infrastructures manquants (assainissement, voirie, éclairage et un complément d'eau potable) ramenant ainsi le quartier au niveau d'équipement de la ville. Cette catégorie de quartier a fait l'objet de projets de réhabilitation dans le cadre des PNRQP.



Quartier Ezzayatine à Maknassy



Quartier Ennakhla à Bizerte

14. Les quartiers anciens, de Type 3 sont presque toujours centraux. Leur bâti est vétuste et délabré à cause du statut de propriété généralement dans l'indivision et de l'absence de maintenance et d'entretien. Les réseaux sont souvent anciens et hors normes nécessitant une intervention de réhabilitation et de remise en état. La spécificité de ces quartiers, tant au niveau des problèmes posés que du type de solutions à mettre en œuvre, appelle une approche particulière d'intervention.



Quartier La Petite Sicile à La Goulette



Quartier La Hafsia à Tunis

D. Répartition géographique et évolution de l'habitat spontané

15. Les enquêtes d'identification des quartiers spontanés menées en 1980 et 1981 dans 14 gouvernorats (sur un total de 21 gouvernorats à cette époque) du nord ouest, du centre ouest, du sud et du District de Tunis ont permis d'appréhender le phénomène d'habitation spontanée, de déterminer le niveau de sous intégration et ainsi de classer les quartiers par ordre de priorité d'intervention. Le nombre de quartiers identifiés s'élevait à 210 quartiers abritant 508 800 habitants, soit 28,30% de la population communale des villes enquêtées. Cependant, suite à une enquête plus fine dans ces gouvernorats, 128 quartiers furent jugés prioritaires, groupant 47 600 logements et environ 258 000 habitants, soit 14,38 % de la population communale enquêtée.⁴

16. Malgré les efforts importants consentis, depuis 1980 par les pouvoirs publics à travers les différents programmes de réhabilitation mis en œuvre, l'enquête d'identification menée en 2001

⁴ Source : ARRU, Note à l'attention du Ministre de l'Habitat : Evaluation des besoins, des priorités et des capacités de formation, Avril 1985

par l'ARRU et la Direction Générale des Collectivités Publiques Locales (DGCPL) sur les besoins en matière de réhabilitation dans les quartiers populaires a montré que ces besoins restaient importants. En effet, 743 quartiers avaient été proposés par 253 communes, groupant 272 000 logements et abritant environ 1,4 million d'habitants, soit environ 14 % de la population totale du pays selon l'EPE de 1999 et 23 % du nombre total des habitants des zones urbaines. Il s'agit en réalité d'un nouveau type de quartier (type 2 décrit plus haut) différent de celui qualifié de prioritaire dans le cadre des enquêtes de 1980.⁵

17. Les années 90 ont effectivement vu un certain ralentissement de l'habitat spontané du fait du contrôle exercé par l'Etat sur son patrimoine foncier, ainsi que de la meilleure prise en compte par les programmes publics des besoins en habitat social. On peut également noter la quasi-disparition des logements précaires et rudimentaires (Gourbis et autres logements similaires). En effet, le tableau suivant indique clairement que le taux des logements rudimentaires par rapport à l'ensemble du parc logement est passé de 44% en 1966 à 1.2% en 1999. Selon des responsables clés du secteur de l'habitat, ce taux serait aujourd'hui inférieur à 1.0% et l'objectif du gouvernement serait d'atteindre 0% en 2004, date butoir fixée par le président de la République pour l'éradication totale des logements rudimentaires. Tout un arsenal de mesures institutionnelles et financières (y compris le FSN ou 26-26) a été mis en place pour atteindre cet objectif.

1966 (1)	1975 (1)	1984 (1)	1994 (1)	1999 (2)	2002 (3)	2004 (4)
44%	23.7%	8.8%	2.7%	1.2%	< 1.0%	0%

Source : (1) RGPH ; (2) EPE ; (3) Estimation ; (4) Objectif du gouvernement

E. Développements récents :

18. On a récemment constaté une certaine recrudescence de l'habitat spontané qui se développerait vers l'ouest et le sud ouest du Grand Tunis notamment à Ettadhamen-Douar Hicher (dont la population, estimée à 220.000 habitants, et les zones de Hrayria (120.000 habitants) Mnihla et Sidi Hcine Essejoui. De ce type d'habitat, on peut relever les caractéristiques suivantes :

- Totale disparition de l'habitat rudimentaire du type "gourbi"
- Absence de formes d'occupation illégales du sol de la part des habitants ;
- Coexistence de strates de population économiquement modeste et moyenne ;
- Prédominance du logement avec cour et la présence de petites villas ; et
- Niveau d'équipement en infrastructures assez satisfaisant.

III. ENGAGEMENTS ET STRATEGIES

A. Engagements politiques

19. L'essoufflement des politiques du logement dans les années 70 fut le résultat de l'insuffisance de l'offre organisée de logements et de terrains à construire et du dérapage des programmes publics d'habitat social vers les populations à revenus moyens, dérapage accentué par la réduction des programmes de logements sociaux et par l'exclusion des populations du secteur informel qui ne pouvaient justifier de revenus élevés et réguliers. L'habitat spontané s'est ainsi développé sur des terrains non aménagés, encouragé par l'apparition d'un nouvel opérateur urbain qui est le lotisseur clandestin. L'habitat spontané devenait ainsi le mode d'accès principal au logement des populations urbaines à bas revenus.

20. La reconnaissance de ce fait urbain par les pouvoirs publics ainsi que la place qu'il occupe désormais, explique la mise en œuvre d'une politique de réhabilitation et de rénovation des quartiers anciens et des quartiers spontanés dès la fin des années 70. A travers les plans successifs

⁵ Source : Enquête d'identification ARRU-DGCPL, 2001

de développement économique et social, l'Etat s'est engagé à réaliser des avancées économiques et sociales tout en préservant la cohésion sociale. Ainsi, les objectifs de la réhabilitation censés contribuer à la réalisation de ces engagements, visaient notamment:

- L'intégration sociale des populations urbaines pauvres ;
- La récupération de la dynamique d'investissement, de production et d'emploi déployée par le secteur informel du logement ;
- L'adaptation des politiques de l'habitat aux capacités des populations à faibles revenus et aux possibilités financières de l'Etat.

21. Ces objectifs, qui représentaient dans les années 80 une nouvelle orientation en matière d'habitat, ont été annoncés dans les documents de préparation des projets et traduits en plans d'actions et en programmes d'intervention. Les projets de développement urbain (PDU) en furent l'illustration. Ces projets ont permis la réhabilitation et l'équipement des quartiers spontanés et la production de lotissements sociaux pour l'auto construction plutôt que des logements achevés. Il en fut de même dès le début des années 90 pour les programmes nationaux de réhabilitation et d'assainissement des quartiers populaires qui représentent la confirmation d'un engagement politique fort d'améliorer le cadre de vie de la population urbaine. Le 8^{ème} plan de développement économique et social, ainsi que ceux qui l'ont précédé depuis le 5^{ème} Plan, ont été les cadres de référence de cet engagement. Les Plans d'investissement Communaux (PIC) et les budgets municipaux représentèrent, quant à eux l'engagement des collectivités locales.

22. Dans le rapport de la Tunisie à la 2^{ème} conférence internationale sur les établissements humains de juin 1996, il est explicitement fait mention de l'engagement de l'Etat à « procurer un logement décent pour tous » et à « édifier des établissements humains durables ». Le plan d'action contenu dans ce même rapport énumère une série d'engagements de « lutter contre la pauvreté et le chômage en renforçant et en généralisant le Programme de Développement Urbain Intégré (PDUI) » « d'assurer une gestion durable des réserves foncières et la viabilisation des terrains en augmentant l'offre de lots sociaux aménagés, dont les prix sont raisonnables au profit des personnes à revenu limité afin d'éviter les lotissements anarchiques... ».

B. Evolution des stratégies et des programmes

23. Face au phénomène de l'habitat spontané et pour honorer leurs engagements politiques, les gouvernements successifs ont appliqué des traitements qui ont varié selon les politiques de développement et les contextes urbains alors en cours ainsi que l'évolution du phénomène lui-même. On peut ainsi distinguer différentes périodes :

24. De l'indépendance au milieu des années 70, les bidonvilles, dont la création est antérieure à la période de l'indépendance, ont toujours suscité l'attention des pouvoirs publics. Les politiques menées furent essentiellement répressives, axées sur la politique du bulldozer assortie de mesures sociales (cités de recasement, renvoi dans les villages). Cette politique, coûteuse au plan financier comme au plan social, a échoué, d'une part, parce qu'elle exigeait des ressources publiques trop importantes pour réaliser les opérations de relogement fortement subventionnées et donc difficilement généralisables à l'échelle des besoins, d'autre part, parce que l'habitat spontané ne cessait de se développer comme résultat de la forte croissance urbaine et de l'incapacité du secteur organisé (alors presque exclusivement public) à répondre à la demande en logements de la population à faible revenu. En outre, les tentatives de s'opposer aux migrations campagne ville et de les inverser se sont révélées non réalistes, ces migrations étant le résultat de l'évolution démographique et économique.

25. Durant les années 70, les modes de formation de l'habitat spontané se sont modifiés, entraînant une amélioration de la qualité du bâti, et illustrant l'existence d'une capacité d'investissement des ménages ainsi que la compétence de ces derniers à produire des logements adaptés. Le recours aux lotissements illégaux et à l'auto-construction n'était pas le seul fait de

migrants ruraux sans ressources, mais plutôt de populations modestes non démunies et relativement intégrées à l'économie urbaine qui trouvaient la solution à leur problème de logement. Au cours de cette période, il y eut abandon de la politique de "dégourbification" et adoption de la politique de réhabilitation et d'intégration de l'habitat spontané dans la ville.

26. Ainsi, trois générations de projets de développement urbains (2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} PDU) furent engagées entre 1978 et 1995 avec l'assistance financière et technique de bailleurs de fonds extérieurs en particulier l'USAID et la Banque Mondiale. Ces projets visaient à intégrer les quartiers spontanés et à y améliorer les conditions de vie en régularisant leur situation foncière et urbanistique ce qui sécurisait la population et induisait une dynamique d'auto amélioration, et en leur apportant les infrastructures et les équipements de base. En même temps, ils introduisaient un nouveau mode de production de l'habitat populaire urbain par l'auto construction évolutive assistée, sur des lotissements à petites parcelles viabilisées, "les trames assainies", produites par le secteur public, comme alternative à l'habitat spontané. Ces PDUs ont concerné la création de lots urbanisés et la réhabilitation de 37 quartiers comprenant 36 000 logements et plus de 250 000 habitants, pour des investissements de 56 MD d'abord dans les quartiers de gourbivilles historiques des années 40 et 50 puis dans les quartiers récents des villes moyennes de l'intérieur.⁶

27. Les enquêtes d'identification des besoins en matière de réhabilitation des quartiers menées au début des années 90 ont relevé que le phénomène d'habitat spontané touchait toutes les villes du pays. C'est pourquoi, à ces PDUs complexes et coûteux succédera à partir de 1992, une nouvelle génération de programmes appelés Programmes Nationaux de Réhabilitation des Quartiers Populaires (PNRQP)⁷ qui traduisaient l'institutionnalisation de la politique de réhabilitation comme composante permanente de la politique de l'habitat et du développement local. Ces nouveaux programmes se distinguaient des précédents par :

- l'élargissement de l'échelle des interventions pour inclure un plus grand nombre de quartiers et de communes;
- la réduction des programmes d'intervention qui ne comporteront plus que les infrastructures de base (voirie, électricité, eau potable, et assainissement) ;
- l'abandon de la politique de récupération des coûts auprès des bénéficiaires, du fait de la difficulté de la réaliser et des faibles ressources de la population visée; et
- l'augmentation de la part du financement prise en charge par l'Etat : 70% du total, les 30% restant étant pris en charge par les communes sous forme d'autofinancement et de prêt auprès de la CPSCL.

28. Ainsi, la réduction des programmes d'intervention, la simplification du nombre d'intervenants et donc du montage institutionnel, ainsi que la simplification du schéma de financement qui en résultèrent rendaient ces programmes plus faciles à gérer et plus rapides à exécuter. Le changement d'échelle intervenu dans les programmes de réhabilitation, a également touché les investissements dans le secteur qui ont presque doublé au cours de la dernière décennie (1993-2002) par rapport à la décennie précédente (1982-1991).

29. Pour répondre en outre aux pressions de l'urbanisation dans les grandes concentrations urbaines qui souffrent plus que d'autres du chômage et de niveau de vie très bas, les Projets de Développement Urbain Intégrés (PDUI) ont été introduits dès 1992 comme nouvel outil d'intervention pour la création de zones d'activités, la promotion des petits métiers, l'artisanat et la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics. 32 projets ont ainsi été réalisés pour un volume global d'investissement de l'ordre de 100 MD dont 22 MD pour les composantes infrastructures.

⁶ Source : ARRU, voir également la carte de localisation des PDUs en Annexe 4

⁷ Source : Voir tableau et carte de localisation des PNRQPs en Annexe 5

IV. EVALUATION DES PROGRAMMES DE REHABILITATION

A. Inventaire des programmes de réhabilitation ⁸

30. Depuis la réhabilitation du quartier de Mellassine (HG-003) considéré en Tunisie comme le premier d'entre eux, plusieurs programmes de réhabilitation ont été réalisés au cours de ces 25 dernières années dont les plus significatifs sont les suivants : HG-003 (1977-1988), 2^{me} PDU (1980-1986), 3^{me} PDU (1983-1993), 4^{me} PDU (1986-1995), PNRQP 1 (1993-1998), PNRQP 2 (1998-2003), PDUI 1^{ère} tranche (1994-1996), PDUI 2^{ème} tranche (1996-1999), PDUI 3^{ème} tranche (1998-2003), et PNRQP 3 (2003-2007). A l'occasion de la mise en œuvre de ces programmes, une assistance technique a été fournie pour le renforcement institutionnel des organismes impliqués dans l'exécution de ces programmes. Cette assistance a concerné la formation, le financement des études sectorielles et spécifiques et l'expertise en matière technique et financière (planification, préparation, montage financier et institutionnel, et mise en œuvre des projets).

B. Résultats et impacts globaux

31. Les rapports d'achèvement ou d'évaluation rétrospective des programmes cités plus haut montrent que les objectifs initiaux ont globalement été atteints et parfois même dépassés. Le projet HG-003 ainsi que les PDUs sont caractérisés par la diversité des composantes et la complexité des montages institutionnel et financier ce qui a influé négativement sur le calendrier d'exécution de ces projets : 11 ans pour HG-003, 6 ans pour le 2^{me} PDU, 10 ans pour le 3^{me} PDU (une prolongation des délais suite à l'appréciation du dollar par rapport au dinar et aux économies réalisées sur certains marchés, trois amendements ont été opérés pour réaliser des extensions des projets à de nouvelles zones) et plus de 8 ans pour le 4^{me} PDU.

32. Reconstitué à partir de données fournies par l'ARRU, le tableau ci-après récapitule par programme les investissements réalisés, le nombre de logements concernés et les populations bénéficiaires :

Programme	Nombre de quartiers		Logements concernés	Populations bénéficiaires	Coûts en MD constants
	Réhabilitation	T. Assainies			
HG-003	1	-	3 000	40 000	2 930
2 ^{me} PDU	3	2	12 000	93 000	25 500
3 ^{me} PDU ⁹	8	3	10 000	75 000	29 100
4 ^{me} PDU	26	13	15 600	107 000	31 500
PNRQP 1	222	-	79 700	500 000	47 300
PNRQP 2	238	-	102 000	540 000	70 000
PDUI	32	-	34 000	175 000	22 300
TOTAL	530	18	256 300	1 530 000	228 630

33. Ainsi, nous remarquons que depuis le 2^{me} PDU, environ 18 % des logements du milieu urbain ont connu une intervention dans le cadre des programmes de réhabilitation et que le nombre de bénéficiaires avoisine 1,5 millions d'habitants, soit environ 25 % de l'ensemble de la population urbaine du pays.

34. L'allègement du contenu des programmes et la simplification des circuits de financement et du montage institutionnel du PNRQP ont rendu possible l'exécution de programmes successifs de réhabilitation qui sont devenus moins longs, malgré la forte dispersion des projets et

⁸ Pour plus de détails, voir les fiches programmes en annexe 7.

⁹ Il s'agit de la somme des quartiers réhabilités et des projets de petites parcelles viabilisées, mais non compris le 1^{er} projet spécial d'assainissement des quartiers populaires qui a été financé sur le reliquat de ce programme.

l'augmentation du volume d'investissement. Réalisés en complémentarité avec les autres interventions sectorielles et municipales (PIC, PNAQP, PDUI ...). Ces projets de réhabilitation ont permis :

- d'intégrer les quartiers spontanés dans le milieu urbain ;
- de créer une dynamique d'extension et d'auto amélioration des logements ;
- la densification des constructions dans ces quartiers ; et
- l'amélioration sensible des conditions de vie rendue possible par la fourniture des services urbains et équipements collectifs manquants.



Réhabilitation du quartier Ezzayatine à Maknassy



Réhabilitation du quartier Ennakhla à Bizerte

35. Les programmes de réhabilitation ont réussi à limiter de façon remarquable la disparité flagrante d'équipement entre la ville et ces quartiers. Ils ont permis d'améliorer les conditions de vie des populations et d'atténuer les tensions sociales qui prévalaient dans ces quartiers. Désormais, ces quartiers réhabilités attirent de plus en plus de nouveaux venus de classe moyenne. La réhabilitation a généralement contribué à l'amélioration et à l'évolution du niveau national de desserte aux réseaux dans le milieu urbain.



Réhabilitation du quartier El Ghodranne à Sousse



Réhabilitation du quartier Kheirredine à Moknine

C. Les acteurs clés de la réhabilitation

36. Les politiques de l'habitat en faveur des populations pauvres sont mieux assurées par le pouvoir central, garant d'une équité sociale et d'une meilleure répartition des richesses. L'allocation des ressources à ces politiques se fait dans le cadre d'arbitrages sectoriels à l'occasion de l'élaboration des budgets de l'Etat et des collectivités territoriales. Cependant, à la base, les besoins en réhabilitation sont exprimés par les populations concernées et relayés par les différentes structures locales (comités de quartiers, associations, communes,...). Après validation des différents besoins par les études d'identification et les études sectorielles, elles donnent lieu à des programmes inscrits dans les plans de développement. Les principaux acteurs intervenant dans le processus de réhabilitation sont les suivants :

37. La municipalité, maître d'ouvrage, est responsable du choix des quartiers prioritaires, de la définition du programme d'intervention et de la mobilisation du financement des composantes qui relèvent de sa compétence. C'est ainsi que, la maîtrise d'ouvrage des premiers projets de réhabilitation des bidonvilles de Tunis et des grands quartiers de Sfax a été tout naturellement confiée aux deux municipalités concernées. Cependant, des difficultés dans l'exécution des différentes composantes des projets ont été relevées. Elles s'expliquent notamment par la lourdeur de la gestion municipale et la lenteur dans les décaissements, préjudiciables pour les opérations de relogement et d'apurement foncier. Elles sont dues également aux difficultés dans la coordination entre les différents opérateurs du projet.

38. En 1981, un organisme public de réalisation et de coordination, est créé : l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU)¹⁰. Elle agit en maître d'ouvrage délégué des municipalités et des départements ministériels dans la conception et la mise en œuvre des projets de réhabilitation. L'ARRU, s'ajoute ainsi aux agences et institutions publiques spécialisées créées au début des années 70. La maîtrise d'ouvrage se trouve confiée à l'ARRU pour l'élaboration des études techniques et socio-économiques, l'apurement foncier, la gestion des marchés, et pour la coordination et le suivi de l'ensemble du projet. L'ensemble des composantes est exécuté par des opérateurs sous la conduite de l'ARRU ou déléguées à cette dernière qui a recours aux consultants et aux entreprises de travaux.

39. Le dispositif institutionnel de la réhabilitation est très dense et les intervenants sollicités nombreux : ARRU, communes, CPSCL, BH, Banque Tunisienne de Solidarité (BTS), sociétés concessionnaires de réseaux, Office National de l'Artisanat (ONA), Agence Tunisienne de l'Emploi, ONGs, associations locales, FSN, et secteur privé. La multiplicité des intervenants ne constitue pas un obstacle majeur étant donné que la mission de coordination et de commandement est confiée à un seul organisme, l'ARRU, qui assure la cohérence dans la conception et la mise en œuvre du projet.

D. Pérennité financière

40. Au début des années 90, la Tunisie a poursuivi la réalisation des programmes de réhabilitation, après l'achèvement des PDU co-financés par la Banque Mondiale, avec un relèvement du niveau d'investissement et un accroissement du nombre de quartiers couvrant tout le territoire. Ainsi, le retrait des bailleurs de fonds internationaux n'a pas provoqué un arrêt de ces programmes et n'a pas empêché les structures en place de continuer à monter et à réaliser des projets. L'extension et la généralisation de la politique de réhabilitation traduisent la volonté politique et l'engagement de l'Etat à assurer à la fois une intégration de ces quartiers et une régulation sociale des populations résidentes.

41. Le recouvrement des coûts qui fût l'une des préoccupations des projets de développement urbain a été abandonné dans la mise en œuvre des PNRQP et du PDUI. Les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de cet objectif du projet sont dues au fait qu'il n'existe pas en Tunisie une culture de recouvrement des coûts d'infrastructures. Toutefois, le recouvrement des dépenses des infrastructures secondaires financées par les collectivités locales se faisant par le biais de la taxe des riverains.

42. La pérennité des composantes des projets réalisés varie selon la composante elle-même : infrastructure ou équipement socio collectif et fonction de l'affectataire. Certaines communes conscientes de l'importance de l'effort financier consenti et disposant des moyens nécessaires assurent la maintenance des infrastructures qui relèvent de leurs compétences. Il n'en est pas de même pour certaines autres communes dont l'effort est orienté principalement vers la production de nouvelles infrastructures pour relever le niveau d'équipement de certaines zones.

¹⁰ Voir Annexe 3

E. Participation communautaire

43. La participation communautaire à la réhabilitation des quartiers d'habitat spontané a été quasiment absente lors des tout premiers programmes tels que le HG-003 ou le 2^{me} PDU. En effet, les habitants n'avaient pas été suffisamment informés de la préparation, du contenu, des promoteurs et du mode de financement des projets et notamment l'aspect recouvrement des coûts. Ils n'ont pas été non plus associés à la conception ni à la réalisation des projets. En outre, la population n'avait pas affaire aux mêmes interlocuteurs tout au long du déroulement d'un projet.

44. Ce déficit d'information et de participation de la population a été sensiblement comblé au cours des programmes suivants puisque cette dernière a pu bénéficier des campagnes de sensibilisation et d'information sur le contenu et les objectifs des projets. Ces campagnes ont été menées avant le démarrage du projet sur les sites, à destination de la population, des autorités locales et de l'ensemble des intervenants (opérateurs publics et services régionaux). Elles ont certainement contribué à faire adhérer la population au projet et aidé à l'exécution des différentes composantes, sans toutefois améliorer le recouvrement. Dans d'autres projets, la population fut invitée, lors de l'identification des besoins, à exprimer les priorités d'intervention pour la définition des programmes d'intervention sur le quartier. Les souhaits de la population du site ont été pris en considération en même temps que les contraintes budgétaires et techniques.

F. Impacts socio-économiques

45. Au plan économique, la plupart des programmes de réhabilitation ont contribué à dynamiser le secteur des BTP et les activités qui lui sont liées, de créer un réseau d'entreprises, spécialisées dans les projets d'infrastructures urbaines. Ces programmes ont permis la création de micro entreprises, des petits commerces et des services de proximité. Les études d'évaluation ont montré le développement de ces types d'activités par suite à l'intégration des quartiers populaires et à la dynamisation du secteur de construction dans ces quartiers. L'investissement privé était très important ; dans les quartiers Ettadhamen Douar Hicher et la Hafsia, il a été évalué à plus de 5 fois l'investissement public dans la réhabilitation. C'est dire l'importance de cet effet de levier de l'investissement public dans la réhabilitation sur la mobilisation des investissements privés.

46. Au plan social, les impacts positifs des opérations de réhabilitation sur la population ne sont plus à démontrer. De la réhabilitation du quartier de Mellassine aux projets plus récents tels que les PNRQP, toutes les évaluations rétrospectives indiquent clairement que les projets de réhabilitation ont contribué de manière tangible et visible à l'amélioration de la qualité de vie des populations concernées et qu'ils se sont avérés socialement et économiquement durables. En effet, outre l'amélioration des conditions d'habitat des quartiers réhabilités, les études rétrospectives d'impact socioéconomiques ont démontré que les taux d'activité dans ces quartiers étaient comparables à ceux des zones urbaines « formelles », que les revenus ont nettement augmenté (A Ettadhamen, le revenu mensuel moyen par ménage est passé de 88 DT en 1980 à 260 DT en 1995)¹¹, et que les taux de scolarisation et de couverture sanitaire ont nettement progressé.

47. Dans le cadre de l'évaluation rétrospective du 3^{eme} PDU, une étude spéciale sur l'impact du projet de réhabilitation sur la femme et la famille a été entreprise dans le quartier d' Ettadhamen. Cette étude a notamment permis de faire apparaître les effets spécifiques du projet sur la femme. Il a ainsi été constaté que les services urbains ont considérablement allégé les tâches ménagères des femmes : le raccordement à l'eau courante a éliminé la corvée d'eau, le temps d'attente à la borne fontaine est dégagé pour autre chose ; l'assainissement du quartier s'est traduit par une plus grande propreté de l'environnement immédiat (pas de boues ni de mouches) et donc un nettoyage moins fréquent du logement ; etc. En outre, l'allègement des tâches ménagères combiné à l'ouverture du quartier et la communication avec la ville a introduit des modifications importantes

¹¹ Source : ARRU, Evaluation rétrospective du 3^{eme} PDU, Ettadhamen-Douar Hicher, version finale, SIDES, septembre 1996

dans l'emploi du temps des femmes qui interviennent plus aisément aujourd'hui dans la scolarité des enfants et l'accompagnement des enfants en bas âge ; le suivi des consultations, vaccins et soins médicaux de tous les membres de la famille ; et de faire toutes les démarches administratives de la famille.

G. Impacts environnementaux

48. En Tunisie, il a longtemps été considéré que les programmes de réhabilitation urbaine amélioreraient général les conditions environnementales dans les quartiers sur lesquels ces programmes sont engagés, et qu'il n'était donc pas nécessaire d'en étudier les impacts sur l'environnement. La possibilité d'impact négatif n'étant toutefois pas à exclure, le gouvernement tunisien a, depuis 1998, développé, avec l'assistance de l'USAID, un instrument permettant d'identifier les différents impacts négatifs générés par les projets de réhabilitation : «la notice d'évaluation des impacts environnementaux des projets de réhabilitation urbaine».

49. Cet instrument nouveau, sous forme de check-list adapté aux projets de réhabilitation, a activement impliqué les principales agences concernées. Une procédure d'application a été recommandée lors d'un séminaire de formation organisé en 1996 pour vulgariser le nouvel instrument. Bien qu'à ce jour, il n'existe pas encore de réglementation imposant l'application de la notice d'impact, les principales agences concernées ont adopté cet instrument :

- L'ARRU a intégré dans les termes de référence des études de réhabilitation urbaine, l'évaluation de l'impact environnemental à l'aide de la notice d'impact
- La CPSCL a édité en 1998 une nouvelle version du guide pratique des projets d'investissement des collectivités locales qui précise que tous les projets d'infrastructure et de réhabilitation doivent faire l'objet d'une évaluation de l'impact du projet sur l'environnement en utilisant la notice d'impact
- L'ONAS a convenu avec le bailleur de fonds pour le 3^{ème} Projet National d'Assainissement des Quartiers Populaires que l'évaluation de l'impact des projets sur l'environnement sera faite en utilisant la notice d'impact.

50. La notice d'impact environnemental a ainsi été appliquée à un échantillon de 37 projets PNRQP et PDUI. La principale conclusion de cet examen fut que ces projets avaient eu un impact plutôt positif sur l'environnement à l'exception de quelques cas où l'amélioration des conditions de vie à l'intérieur des quartiers s'est faite au prix d'un impact négatif ou d'une nuisance créée dans le milieu naturel. Fort heureusement, les vérifications faites ont permis de constater que ces nuisances avaient eu un caractère limité, généralement provisoire et que leurs impacts n'étaient pas irréversibles et que les mesures de mitigation requises avaient été prises.

V. MEILLEURES PRATIQUES

51. Plusieurs projets de réhabilitation mis en œuvre en Tunisie mériteraient le label « Meilleures Pratiques » notamment les projets d'Ettadhamen ou du Kram Ouest ainsi que des projets de la nouvelle génération des PRNQP ou des PDUI. Le projet d'Ettadhamen est très séduisant non seulement à cause de son ampleur en termes de population qui en fait un exemple à suivre de portée nationale qu'en regard de l'accompagnement social dont le projet a bénéficié et continue de bénéficier de la part de diverses ONG telles que ENDA Tunisie. Mais, étant relativement récent, ce projet ne permet pas d'avoir suffisamment de recul pour pouvoir réellement juger de sa pérennité aux plans social, culturel, économique et même environnemental.

52. Aussi le projet du Kram-Ouest est-il finalement proposé comme Meilleure Pratique car il semble réunir tous les critères requis. Situé à La Goulette, commune de la banlieue nord de Tunis, le quartier du Kram-Ouest couvrait, à l'origine du projet en 1983, une superficie d'environ 12.4 ha occupée par 4,400 personnes habitant 630 logements. 73% de cette population était d'origine rurale. La population active de cette zone était essentiellement composée de journaliers et ouvriers

non qualifiés dont le niveau moyen des revenus ne dépassait pas 104DT par mois. La plupart des logements étaient de type haouch (type rural) d'une superficie moyenne couverte de 42 m² sur des parcelles de 120 m². Un taux d'occupation élevé (1.25 ménages/logement et 3.1 personnes/pièce) caractérisait ce quartier composé de logements en général insalubres avec un taux de desserte de services urbains relativement faible.



Le Kram-Ouest avant réhabilitation

53. De gourbiville sous-équipé et occupé par des populations de conditions socio-économiques précaires, le Kram-Ouest a vu son statut social et d'image de marque complètement changé grâce au projet de réhabilitation. En effet, par l'accession à la propriété qu'il a assuré, le projet de réhabilitation du Kram-Ouest a contribué à améliorer les conditions d'habitat et à assurer l'intégration sociale d'une proportion importante de la population. La réalisation des infrastructures a permis de désenclaver le quartier et y a favorisé le développement d'activités économiques et une meilleure articulation par rapport à la ville. L'amélioration du logement a été la pierre d'achoppement d'une dynamique socio-économique illustrée par le nouveau rôle de la femme au sein de la famille et les mécanismes de mobilité sociale favorisés par l'éducation et les ressources générées par diverses activités introduites.



Le Kram-Ouest après réhabilitation

54. En outre, le projet a produit les impacts inattendus suivants :
- L'enchérissement des prix fonciers et immobiliers ;
 - La pression des nouvelles dépenses sur le budget des ménages ;
 - Générateur de ressources par la création de commerces et par la sous-location, le logement a permis à certains ménages de faire face aux nouvelles dépenses ou d'investir dans la création de micro-activités.

55. L'impact du projet de réhabilitation du Kram a incontestablement amélioré les conditions de vie des habitants, tout en introduisant des changements au niveau de la structure sociale de la population. Mais ce que ce projet du Kram-Ouest¹² a de plus remarquable est sa pérennité. Aujourd'hui encore, dix ans après sa réhabilitation, le Kram-Ouest ne cesse d'évoluer dans le bon

¹² Source: Fathi Mansouri. Politique alternative pour une meilleure intégration urbaine : Le cas du projet de réhabilitation et de restructuration du Kram-Ouest, Mars 2003.

sens. Le fait est que ce projet continue en effet d'anticiper et prévenir l'habitat insalubre ; d'inciter les habitants à utiliser leurs ressources propres ; d'améliorer les revenus des ménages par un appui aux initiatives locales en matière de construction, formation et micro crédits.

56. Le gouvernement tunisien et ses agences concernées telles que l'ARRU ne s'y sont pas trompés en prenant à leur compte les leçons tirées du projet Kram-Ouest pour la conception et la réalisation des projets de réhabilitation qui ont lui ont succédé. Aussi proposerons nous que le projet du Kram-Ouest soit candidat à l'obtention du Prix International de Dubaï des Meilleurs Pratiques dans le domaine de l'amélioration du niveau de vie.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Bilan global de la politique de réhabilitation urbaine en Tunisie

57. La réhabilitation urbaine est désormais une composante permanente de la politique de l'habitat de la Tunisie qui peut, à juste titre, se prévaloir de performances significatives à mettre à son crédit. Cette politique efficace de réhabilitation a notamment permis d'améliorer les conditions de vie des populations urbaines, d'intégrer les quartiers à la ville, et de créer une dynamique interne d'investissement du secteur privé dans les quartiers réhabilités. Cette politique exige un effort important de l'Etat étant données l'ampleur des programmes de réhabilitation et la complémentarité entre différents programmes sectoriels (PNRQP, PNAQP, PDUI, PIC,...). Une bonne coordination entre ces différents programmes, une meilleure maîtrise des délais, des coûts et de la qualité, et l'allégement des circuits de financement ont permis d'atteindre un niveau d'efficacité aussi important. Cette efficacité doit beaucoup à la pérennité institutionnelle du système coordonné par l'ARRU.

58. Toutefois, quelques lacunes en matière de connaissance des problèmes de réhabilitation subsistent, notamment :

- L'aspect préventif qui n'a pas été à la hauteur de la demande. La réhabilitation devrait participer davantage à l'augmentation de l'offre de terrains viabilisés dans les quartiers à forte pression d'urbanisation ;
- La non prise en charge des quartiers d'habitat ancien en dehors de la Hafsia ;
- Le manque de participation des populations dans la définition des besoins ; et
- L'insuffisance des actions d'accompagnement (assistance sociale, technique, emploi, formation des jeunes) qui restent limitées aux projets du PDUI.

B. Recommandations spécifiques à la réhabilitation urbaine

59. Pour consolider les acquis de sa politique réussie de réhabilitation, la Tunisie devrait apporter quelques correctifs dont les plus importants pourraient être les suivants:

- L'adhésion de tous les intervenants notamment la population concernée par les projets de réhabilitation et les responsables locaux est primordiale. Une pérennité des infrastructures et des équipements mis en place et le développement du sentiment d'appartenance au quartier réhabilité en dépendent fortement. En effet, un cadre de concertation peut être mis en place, à l'occasion de la définition des programmes de réhabilitation, regroupant les différents partenaires et permettant ainsi, une meilleure prise en charge des besoins prioritaires et une durabilité certaine des infrastructures projetées.
- Il convient également, pour assurer la pérennité des projets de réhabilitation, de mettre en place un plan de maintenance et d'entretien des aménagements réalisés dans le cadre d'un fonds d'entretien à prévoir dans le montage institutionnel et financier des programmes.
- La systématisation de l'implication et de la concertation avec la population dans le cadre d'un processus participatif devrait contribuer à la pérennité des opérations de

développement urbain à travers une meilleure conception des différents éléments du projet, l'intégration des besoins prioritaires de la population concernée et la prise en charge par les bénéficiaires eux mêmes de leur environnement et la contribution à la préservation des services reçus.

C. Aires potentielles d'intervention dans le futur

60. L'évaluation en cours du PNRQP 1 a relevé l'absence de cadre de cohérence d'intervention des projets et le risque que cela pourrait générer en matière de renchérissement des valeurs foncières et de prolifération de l'habitat spontané dans les zones d'extension limitrophes. L'habitat spontané n'est pas plus un phénomène conjoncturel, il s'inscrit dans une logique de production permanente et structurelle de l'urbanisation, en l'absence d'une véritable politique de la ville. Pour cela, les projets de réhabilitation ne doivent plus être considérés seulement comme des actions de rattrapage et de relèvement du niveau des services urbains mais devraient également s'intégrer dans une démarche globale qui traite de l'existant et anticipe sur l'évolution de l'urbanisation. Ainsi, la réhabilitation devrait se situer dans un cadre global de cohérence spatiale pour traiter l'existant et prévenir le développement futur par la maîtrise du foncier et la création de lotissement sur les terrains nus limitrophes aux quartiers réhabilités. Cela permettra d'optimiser les investissements réalisés et d'éviter le gaspillage de l'espace.

61. Dans ce contexte, les activités suivantes pourraient faire l'objet de futures interventions du gouvernement et de la Banque mondiale :

- **Poursuivre la réalisation des programmes de réhabilitation** : Eu égard à l'impact satisfaisant des programmes de réhabilitation PNRQP et PDUI et la persistance des besoins, la poursuite de ces programmes est fortement recommandée.
- **Produire massivement des parcelles adaptées à la demande potentielle** et à la capacité d'investissement des populations économiquement faible : cela permettrait de maîtriser l'étalement spatial des zones urbaines aux dépens des zones agricoles et d'éviter les surcoûts d'une urbanisation de rattrapage.
- **Mettre en place les outils nécessaires à la création de grandes réserves foncières** dans les zones à fortes pressions d'urbanisation. L'on pourrait par exemple ressusciter le Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (FIAT) dont l'application est restée lettre morte, le réadapter ou mettre en place un instrument similaire.
- **Mettre en place une véritable politique de la ville** de façon à ce que cette dernière contribue au mieux au développement économique du pays. Les villes ont en effet un rôle central à jouer et pas seulement en matière de réhabilitation urbaine dont les programmes devraient faire partie intégrante d'une stratégie plus globale de développement des villes.
- **Requalifier, densifier et assurer un meilleur fonctionnement des centres villes**. Jusqu'ici, l'effort de l'Etat en matière de réhabilitation a accompagné l'explosion urbaine des trente dernières années et l'intervention publique s'est située dans les quartiers périphériques. Cependant la décélération de la croissance urbaine et le vieillissement du parc ancien recommandent de réorienter partiellement les actions de réhabilitation vers les tissus anciens.

62. Enfin, la préparation de projets de réhabilitation urbaine ou l'évaluation de projets de réhabilitation déjà réalisés dans d'autres pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, devrait tenir compte des enseignements tirés de l'expérience tunisienne notamment les plus importants: pérennité institutionnelle, pérennité financière y compris la problématique du recouvrement des coûts, la participation communautaire, les impacts socio-économiques en particulier sur les femmes, et les impacts environnementaux.

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées ou contactées

1. Mr. Fathi Mansouri, Directeur Général Adjoint, Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine.
2. Mr. Noomen Hachicha, Directeur des Programmes, Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine.
3. Mr. Abdellatif Baltagi, Gérant de SIDES.
4. Mr. Mohamed Bou Abdallah, Sous-directeur des bâtiments Municipaux, Municipalité de Tunis.
5. Mr. Fathi Enneifer, Directeur de GEODID, (Ancien Directeur des Travaux de la Municipalité de Tunis).
6. Mr. Habib Hasni, Sous-directeur de la Réhabilitation Urbaine, Municipalité de Tunis.
7. Mr. Youssef Hanachi, Adjoint au Directeur Central des Crédits, Banque de l'Habitat.

Annexe 2 : Bibliographie

1. Banque Mondiale : *Rapport de la mission d'évaluation du 2^{ème} PDU*. Juillet 1978.
2. Banque Mondiale : *Staff appraisal report, 2^{ème} PDU*. May 1979.
3. Banque Mondiale : *Rapport d'évaluation rétrospective du 2^{ème} PDU*. 1986.
4. USAID-Municipalité de Tunis : *Evaluation rétrospective du projet de réhabilitation de Mellassine*. SIDES, Mars 1989.
5. Municipalité de Tunis : *Suivi socio-économique des projets de réhabilitation des quartiers Saïda Manoubia et Jebel Lahmar*. SOTINFOR, Août 1983.
6. ARRU : *La réhabilitation au cours du VI^{ème} plan*. Avril 1983.
7. ARRU : *La réhabilitation et la rénovation urbaine en Tunisie*. Octobre 1986.
8. Banque Mondiale : *Rapport d'achèvement du 3^{ème} PDU*. Septembre 1985.
9. ARRU : *3^{ème} P.D.U, Rapport d'évaluation rétrospective et note de synthèse*. Comete Engineering, Décembre 1997.
10. ARRU : *3^{ème} P.D.U, Impact sur la femme et la famille*. Comete Engineering, Février 1997.
11. Banque Mondiale. *Staff appraisal report, 4^{ème} PDU*. Juin 1986.
12. Banque Mondiale : *4^{ème} PDU, Accord de prêt*. Juillet 1986.
13. Banque Mondiale : *4^{ème} PDU, Rapport d'achèvement du 3^{ème} PDU*. Avril 1996.
14. Banque Mondiale : *4^{ème} PDU, Rapport d'achèvement du 3^{ème} PDU*. Avril 1996.
15. DGCPL : *Projet de développement Municipal (PDM), Rapport intermédiaire*. SIDES/Groupe Huit, Décembre 1989.
16. DGCPL : *Projet de développement Municipal (PDM), Rapport final*. SIDES/Groupe Huit, Octobre 1991-Décembre 1989.
17. Banque Mondiale : *P.D.M, Rapport d'évaluation*. Avril 1992.
18. Ministère de l'Équipement et de l'Habitat : *Etude de l'Habitat Anarchique en Tunisie*. Urba-Consult, 1993.
19. Banque Mondiale : *Compte rendu des missions des 3^{ème} et 4^{ème} P.D.U*. Décembre 1981 à Juin 1993.
20. Ministère de l'Équipement et de l'Habitat : *Etude sur la réhabilitation de l'habitat vétuste et insalubre en Tunisie*. Uram-Stecot, Octobre 1996.
21. ARRU : *Etude d'évaluation rétrospective du PNRQP, Phase 1*. Urba-Consult.
22. Fathi Mansouri. *Politique alternative pour une meilleure intégration urbaine : Le cas du projet de réhabilitation et de restructuration du Kram-Ouest*, Mars 2003.

23. ARRU: *Convention de prêt AFD-PNRQP2, 1^{ère} Tranche CTN, 1034*. Décembre 1998.
24. ARRU: *Convention de prêt AFD-PNRQP2, 2^{ème} Tranche CTN, 1047*, Juin 2000.
25. CGDR: *PDUI, Evaluation à mi-parcours*. SIDES 2002.
26. Rachid BELLALOUNA: *Réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie, les politiques, les programmes et les montages institutionnels et financiers*. Actes de la conférence Internationale, 20^{ème} Anniversaire de l'ARRU, Tunis Octobre 2001.
27. Fethi MANSOURI: *Les projets de développement urbains, Financement et recouvrement, le cas Tunisien*. Séminaire international sur Habitat insalubre et stratégies d'intervention, Meknés, Mai 1994.
28. CNRS éditions, P. Signoles, G. Elkadi, R. Sidi Boumedine: *Actes du colloque sur L'urbanisation dans le monde arabe, politique, instruments et acteurs*. 2000.

Annexe 3 : Présentation de l'ARRU

L'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU) est une entreprise publique créée par la loi n°69-81 du 1^{er} Août 1981. Elle est chargée de l'exécution de la politique de l'Etat dans les domaines de la réhabilitation et de la rénovation urbaines, sous la tutelle du ministère de l'Equipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, pour le compte de l'Etat et des collectivités publiques locales, principalement les communes.

L'intervention de l'ARRU s'effectue dans un cadre conventionnel avec les collectivités publiques locales titulaires du projets qui se chargent d'assurer le budget nécessaire au financement des projets.

L'ARRU a la charge d'identifier les besoins nationaux dans le domaine de la réhabilitation et de la rénovation urbaine, leur classification suivant les priorités et la proposition de programmes et de modes de financement.

Par ailleurs, l'intervention de l'ARRU peut revêtir plusieurs formes :

1. Intervention en maîtrise d'ouvrage déléguée:

Dans le cadre de son intervention par délégation de maîtrise d'ouvrage, l'ARRU se charge de toutes les étapes du projet : apurement foncier, études préliminaires, techniques et financières des projets, signature des marchés, suivi des travaux, paiement des entreprises et des bureaux d'études et réception des travaux.

2. Intervention en maîtrise d'ouvrage directe :

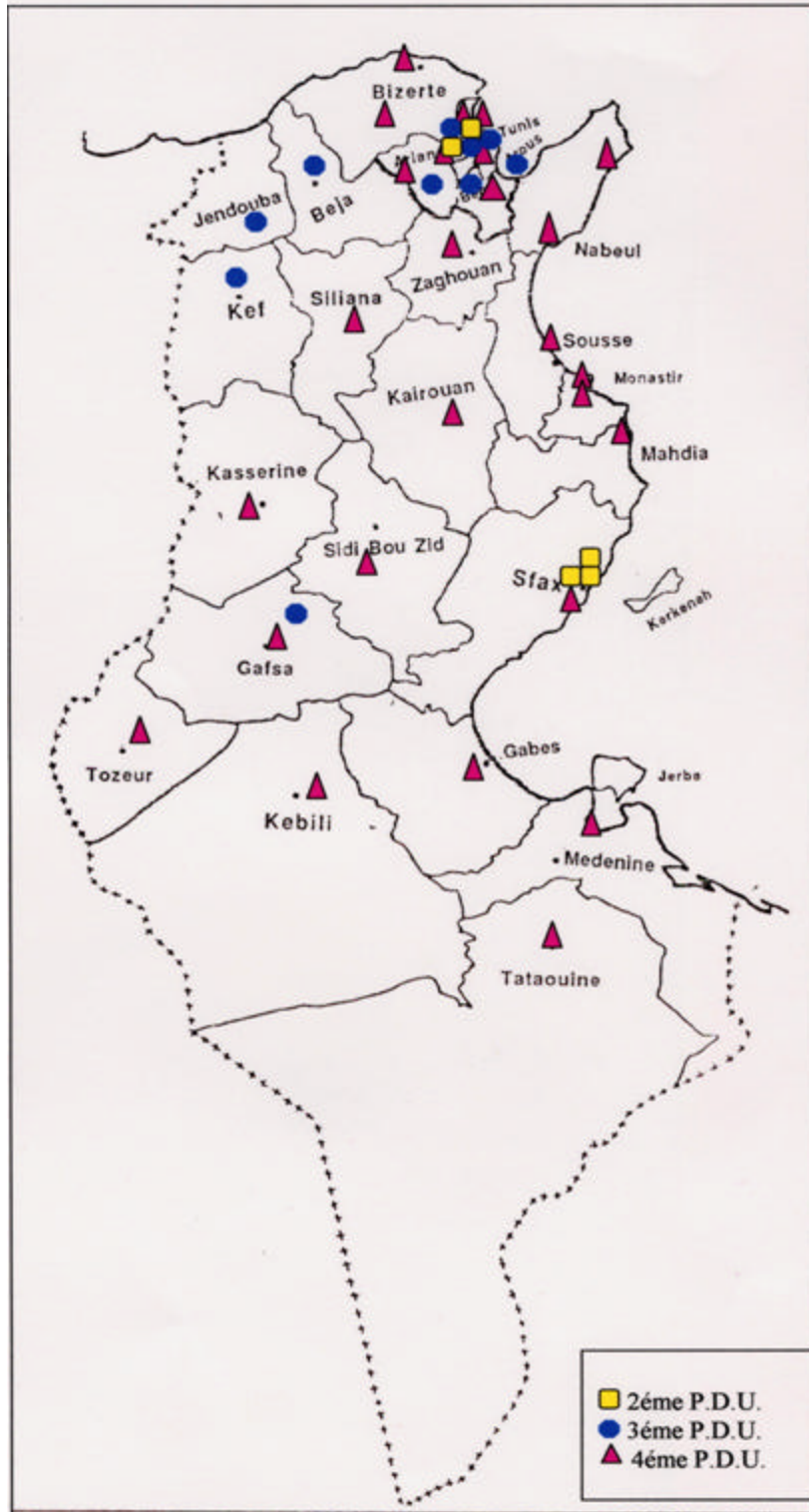
Dans le cadre de ses activités, l'ARRU réalise certains projets spéciaux comme les projets de promotion immobilière et ce dans le but d'améliorer ses propres ressources et équilibrer ses comptes.

3. Intervention en maîtrise d'ouvrage partagée :

L'ARRU se charge de la réalisation de certains projets dans le cadre du partenariat avec les communes et ce, à travers la contribution partielle de la commune concernée dans le financement du projet ou dans l'exécution de certaines composantes.

Annexe 4 : Localisation des PDU

Localisation des projets urbains



Annexe 5 : PNRQP

P.N.R.Q.P 1, 2 et 3

Evolution du nombre de quartiers par gouvernorat

N°	Gouvernorats	Nombre de quartiers P.N.R.Q.P. 1	Nombre de quartiers P.N.R.Q.P. 2	Nombre de quartiers P.N.R.Q.P. 3
1	Tunis	22	7	9
2	Ariana	9	6	7
3	La Manouba	6	9	8
4	Ben Arous	5	10	12
5	Nabeul	17	19	18
6	Zaghouan	3	5	6
7	Bizerte	21	12	13
8	Béja	13	8	9
9	Jendouba	7	7	8
10	Le Kef	7	10	10
11	Siliana	14	9	11
12	Kairouan	7	11	12
13	Kasserine	8	10	11
14	Sidi Bouzid	3	10	10
15	Sousse	19	15	14
16	Monastir	15	22	22
17	Mahdia	9	14	12
18	Sfax	9	15	14
19	Gafsa	9	8	8
20	Tozeur	3	5	6
21	Kébili	4	5	5
22	Gabès	2	8	11
23	Médénine	8	7	7
24	Tataouine	2	5	6
Total		222	237	249

Répartition des P.N.R.Q.P. 1, 2 & 3 par Gouvernorat

