

## Éléments d'évaluation de la politique de l'habitat en Tunisie, depuis l'indépendance jusqu'à aujourd'hui

*Mohamed Ali Ragoubi*

*mohamedaliragoubi@yahoo.fr*

*Doctorant en sociologie urbaine à l'Université de Tunis*

**Mots clefs :** *Contexte politique, habitat social, Politique de l'habitat, programme, Tunisie*

**Résumé :**

*En se basant sur une lecture des montages institutionnels, des différents programmes adoptés et des actions entreprises durant les trois grandes périodes - que nous avons nous-mêmes proposées selon des caractéristiques politiques et économiques présentées dans l'article - de la politique de l'habitat en Tunisie, nous avons essayé de présenter et de commenter les différentes orientations poursuivies par l'État tunisien en la matière, et ce depuis l'indépendance jusqu'à la période actuelle. La politique de l'habitat est indissociable d'une politique plus générale visant l'organisation de l'offre qu'elle soit publique ou privée et de la demande en matière de logement et de logement social notamment, tout en étant tributaire des contextes socioéconomiques de sa mise en application. Le présent article traite de l'évolution de la politique de l'habitat en Tunisie en se focalisant sur l'aspect social au sens large, c'est-à-dire en intégrant les actions qui visent les couches moyennes dépendantes de l'aide de l'État. Nous allons essayer de dresser un tableau des éléments positifs de la politique de l'offre des logements, parallèlement nous essayerons d'examiner les limites de cette dernière, et ce en se basant sur les données officielles.*

**Key words:** *Housing policy, political context, program, social housing, Tunisia*

**Abstract:**

*Based on a reading of the institutional arrangements, the various programs adopted and the actions undertaken during the three major periods - which we ourselves have proposed according to the political and economic characteristics presented in the article - of housing policy in Tunisia, we have tried to present and comment on the different orientations pursued by the Tunisian State, from independence to the present day. Housing policy is inseparable from a broader policy aimed at organizing supply, whether public or private, and demand for housing and social housing in particular, while depending on the socio-economic contexts of its implementation. This article examines the evolution of housing policy in Tunisia by focusing on social aspect in the broad sense, that is to say: by integrating actions that aim the middle class that require state aid. We will try to draw up a picture of the positive elements of the housing supply policy, at the same time we will try to examine the limits of the latter, based on official data.*

## 1. Introduction

La question de l'habitat, notamment dans sa composante sociale, a toujours été une préoccupation publique de premier ordre en Tunisie, et ce, depuis l'indépendance du pays en mars 1956. En effet, les nouveaux responsables aux commandes de la jeune république tunisienne se sont heurtés à une crise urbaine qu'ils venaient d'hériter de l'époque du Protectorat français. Les grandes villes, notamment la capitale Tunis et les capitales régionales, ont vu leurs espaces urbanisés s'étoffer rapidement suite à la forte migration depuis les territoires en crise, dont l'économie était encore basée sur le secteur agricole et les métiers traditionnels. La transformation structurelle de l'économie, qui devint alors essentiellement industrielle et de services administratif et privé avec un secteur agricole assez mécanisé dans les fermes de colonisation et celles des grands propriétaires terriens - alors que les petites exploitations des fellahs<sup>1</sup>n'étaient plus à même de garantir une vie digne aux tunisiens vivants de l'activité agricole-, avait produit une forte migration vers les villes. Un monde ouvrier de néo-citadins se constitue alors, tout en causant une pression démographique sur les espaces hôtes et créant un décalage structurel dans les conditions de l'habitat dans toutes les villes tunisiennes. Paul Sebag (1951), parlait déjà dans son livre consacré à la monographie de la Tunisie des conditions de vie des classes ouvrières en évoquant les caractéristiques de leur habitat : « L'habitation des ouvriers des villes est constituée par les taudis surpeuplés des médinas. Quant à la main d'œuvre qui a afflué de la campagne vers Tunis au cours des dernières années, elle s'entasse dans des gourbis ou des maisons en toub groupés en divers douars formant ceinture autour de la capitale ».

De fait, au lendemain de l'indépendance, après une longue transformation démographique au profit des villes, l'état de l'habitat tunisien accuse un double retard, quantitatif et qualitatif. Il va sans dire qu'en plus de la demande en logement sociaux issue de la classe ouvrière, la classe moyenne incapable d'accéder sans l'aide de l'État au marché du logement et qui est constituée essentiellement des fonctionnaires et des employés des secteurs organisés s'est beaucoup étoffée notamment dans les grandes villes et les villes chef-lieu, aggravant ainsi la demande en logements sociaux de différente catégorie du moins économique, ce qui fait que la nouvelle administration était amené à mettre en place des institutions capables de financer l'effort constructif nécessaire pour résorber la demande galopante de tous bords.

Cet article servira pour une lecture de l'évolution de la politique de l'habitat en Tunisie, permettant ainsi de dégager les temps longs<sup>2</sup> de son exécution qui correspondent pratiquement à la chronologie des systèmes politiques qui ont gouverné le pays depuis 1956, à savoir l'époque de Bourguiba qui était marquée par un dirigisme continu sur le plan de la politique de l'habitat, même pendant la phase dite libérale. Dans cette période première, nous avons estimé que la mise en place du tissu institutionnel mérite une attention particulière avec les réalisations qui en découlent. Puis en adoptant le plan d'ajustement structurel au milieu des années 1980, le pays va entrer dans une ère appelée nouvelle sous la présidence de Ben Ali. Durant cette période la libéralisation devient

---

<sup>1</sup> Littéralement agriculteur, mot utilisé dans la littérature pour désigner les petits exploitants par opposition aux grands propriétaires terriens.

<sup>2</sup> Le découpage de la chronologie de la politique de l'habitat en trois périodes est inédit, nous l'expliquerons amplement dans cet article.

plus franche et le rôle de l'État se concentre sur l'encadrement politique du marché du logement et le soutien relatif des catégories modestes. Cette politique s'est soldée par une crise sociale inédite au bout de laquelle la population a précipité le changement du système politique au biais d'une révolution pacifique inattendue. En 2011, la politique du logement pratiquée est donc remise en question et malgré la difficulté d'impacter considérablement le marché pour y intégrer les classes sociales peu solvables, l'État a essayé de varier les solutions quant à l'offre publique et d'inciter le secteur privé vers plus de prise en compte de la demande sociale via des mesures et des actions que nous allons discuter dans notre article.

## **2. La mise en œuvre des éléments d'une politique publique de l'habitat (1956-années 1980)**

L'État tunisien moderne a construit sa politique de l'habitat graduellement durant les premières décennies de son indépendance. La toute première structure en la matière était le Fonds national d'amélioration de l'habitat (FNAH), qui fut créé quelques mois après l'indépendance et avant l'annonce de la république, par le décret beylical du 23 août 1956. Mais, l'acte réglementaire qui a marqué le début d'une politique volontariste de l'habitat dans son aspect social en Tunisie fut sans doute le décret du 16 mars 1957 qui prévoyait le remplacement des gourbis par des logements minima, salubres et économiques. Sans tarder, l'Etat donna corps à son projet, la même année.

L'institutionnalisation de la politique publique de l'habitat a commencé effectivement lors de la création de la SNIT – Société Nationale Immobilière de Tunisie (loi n° 57-19 du 10/9/1957) – qui était le principal et unique organisme public pourvoyeur de logements sociaux jusqu'en 1973. La SNIT a couvert, tout au long de cette période, toutes les missions exécutoires relatives à la toute première politique publique en la matière : lotissement, promotion immobilière et financement de l'acquisition des logements. Depuis l'année 1973, la production du logement social demeure exclusivement entre les mains du service public tout en créant des organismes plus spécialisés. Désormais, l'architecture institutionnelle du secteur se base sur trois piliers : l'AFH (Agence Foncière d'Habitation) qui a été chargée de la production foncière et de l'exécution des lotissements voués essentiellement à l'habitat de la classe moyenne, la SNIT a conservé son rôle de promoteur public et la CNEL (Caisse Nationale d'Épargne Logement) devient l'organisme public qui assure le financement des projets immobiliers. La CNEL a été chargée de la gestion du FOPROLOS (Fonds de Promotion du Logement Social) dont le financement se fait grâce à un prélèvement direct appliqué sur les salaires. L'administration publique responsable de l'exécution de la politique du logement sera étoffée par la création d'autres structures de soutien, à savoir la SPROLS (Société de Promotion du Logement Social) créée en 1977 et dont la mission est de faire accroître le parc de logements sociaux. Pour étendre encore la production de logements vers plus de catégories socioprofessionnelles, la CNRPS (Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale) a été autorisée de financeur des projets immobiliers pour ses adhérents. Il est évident de conclure que l'offre des logements sociaux en Tunisie ait demeuré essentiellement du ressort des services publics depuis la création de la SNIT en 1957 jusqu'au début des années 1980. En effet, la loi de 1977 portant réglementation de la profession de promoteurs immobiliers et offrant des

avantages fiscaux réduits pour des programmes de logements (type A et B)<sup>3</sup>s'adressant à des ménages à faibles revenus n'a pas incité ces promoteurs à réaliser des programmes sociaux (Miossec, 2002), ces entreprises-exerçant dans une logique lucrative-préfèrent concentrer leurs efforts vers les couches moyennes solvables.

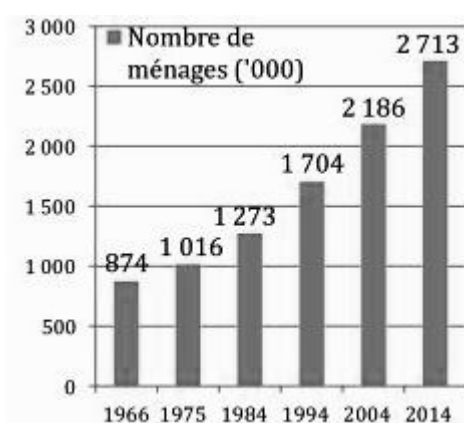
Tableau 1. Évolution des types de catégories de souscription à la CNEL (Miossec, 2002)

Catégorie	Investissement total en DT	Epargne exigée	Epargne mensuelle	Revenu mensuel
A *	1 000	336	7	23
B *	2 000	672	14	47
B*	3 000	1 008	21	70
C	4 000	1 344	28	93
D	6 000	1 728	36	120
E	8 000	2 280	47,5	158
F	10 000	2 880	60	200
F1 **	11 000	3 360	70	233
F2 **	12 000	3 600	75	250
G	13 000	3 888	81	270

\* supprimés en 1977, \*\* créés en 1977

L'État tunisien a formulé sa première stratégie de l'habitat autour de trois grands axes à savoir, en premier lieu la forte croissance démographique et le changement de la structure des ménages se traduisant par la décohabitation<sup>4</sup> et le taux élevé de formation de nouvelles familles, ce qui a multiplié la demande de logements sociaux ; en second lieu la prolifération de l'habitat informel dans toutes les villes tunisiennes suite à un mouvement de la population que nous qualifions de « migration économique interne » qui était due au changement structurel dans le modèle économique du pays et troisièmement la lutte contre les logements rudimentaires en les remplaçant par des logements décentes ou évolutifs. La création de l'ARRU – Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (Loi n° 81-69 en date du 01/08/1981) – vient dans ce sens pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers spontanés.

Figure 1. Évolution du nombre des ménages, par milliers, en Tunisie (Institut National de la Statistique ; BPR Rating, 2020)



<sup>3</sup> Il s'agit des catégories de souscription financière à la CNEL qui concernent les logements à faible coût (A, B et B') et qui n'étaient pas exécutables par les promoteurs privés avant cette date.

<sup>4</sup> Les jeunes mariés ne préfèrent plus vivre dans une seule maison, avec les parents et les autres membres de la famille élargie.

Face à la propagation de l'auto-construction informelle en milieu urbain et l'inaccessibilité des ménages à faible bourse aux logements construits par la SNIT, l'État a adopté un programme d'habitat alternatif : le programme de Constructions Individuelles de Maisons Évolutives Rationalisées (CIMER) initié par la Banque Mondiale (Groupe huit, 1977, cité par Miossec, 2002). Dans le cadre de ce programme, il s'agissait de céder des terrains au prix bas afin que les familles non solvables puissent y construire un logement décent dans un lotissement équipé et comprenant quelques éléments construits (Miossec, 2002).

Après un premier quinquennat (1957-1961) où moins de 1 000 logements furent produits annuellement, les plans de développement de la période (1962-1971) prévoyaient la construction de 184 000 logements, ce qui n'était pas conforme aux besoins estimés (230 000 unités). Pendant une décennie, moins de 100 000 unités furent réalisés, dont 34 % d'habitat social seulement, le tout ne répondant qu'à 16 % des besoins du pays selon le IV<sup>e</sup> Plan. Pour le quinquennat de 1971-1976, sur 100 000 logements prévus, 74 000 furent construits dont plus de la moitié par la SNIT (Miossec, 2002).

Durant les V<sup>e</sup> et VI<sup>e</sup> Plans (1977-1981, 1982-1986), les réalisations dépassent les prévisions: le V<sup>e</sup> Plan prévoyait 125 000 logements, 217 400 sont remis sur le marché et 279 150 de 1982 à 1986 contre 180 000 prévus. Selon Miossec (2002), ce surcroît est dû en partie à un changement dans le mode de calcul, puisque les données officielles antérieures à 1981 n'intègrent pas la production du secteur non structuré. Depuis cette date, l'apport de ce dernier, estimé dans les années postérieures à 1981 à 23 % de la production globale, est pris en considération. De toute façon, la production de logements pendant les deux périodes intercensitaires d'égale durée est estimée à 250 000 logements pour la première (1966-1975) et à 451 000 pour la seconde (1975-1984) (Miossec, 2002).

Selon Miossec (2002), cette accélération de la réalisation des logements s'explique par l'amélioration générale du niveau de vie, la fin de la crise du secteur du bâtiment et des industries connexes (il y a eu des pénuries en matériaux de construction), une productivité élevée des promoteurs publics et privés, l'essor de la construction de logements par le secteur non structuré et l'importante intervention de l'État dans l'aide à la construction et dans la réhabilitation et l'offre des lots constructibles. Cette dynamique trouve aussi son explication dans l'expansion des classes moyennes durant les années 1970, suite à la concomitance d'une conjoncture économique favorable (rente pétrolière, recettes importantes du tourisme et revenus de l'émigration) et de la transition d'une économie dirigée à une économie partiellement ouverte sous le gouvernement de Hédi Nouira<sup>5</sup>. Durant cette période, la Tunisie a régulièrement été mentionnée en exemple à suivre par les pays en voie de développement pour ses indicateurs en matière de taux de propriété. La proportion de ménages propriétaires de leurs logements avait atteint son niveau le plus élevé en 1984, à près de 79% (PBR Rating, 2020).

### **3. La restructuration de la politique publique de l'habitat (milieu des années 1980-2011)**

Bien que la Tunisie ait adhéré au libéralisme économique depuis l'époque de Nouira, après une

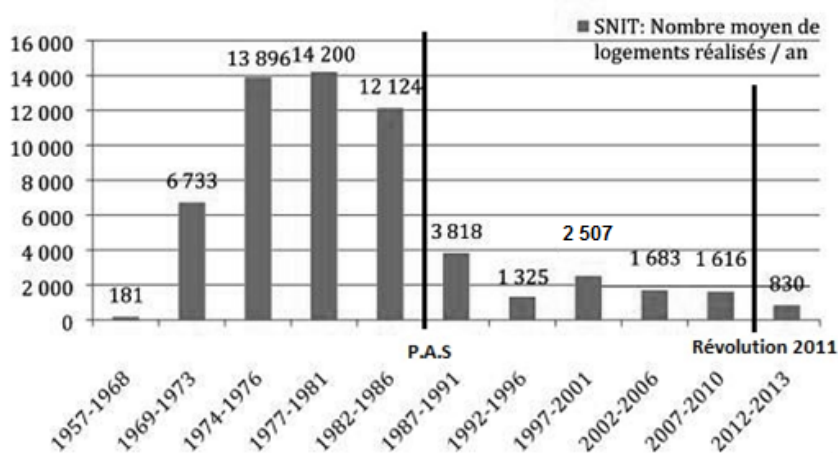
---

<sup>5</sup> Hédi Nouira, grande figure du libéralisme tunisien durant les années 1970, sous Bourguiba.

expérience socialisante à l’instigation de Ben Salah<sup>6</sup> 1961-1969, la restructuration du secteur du logement n’a été effective qu’avec l’adhésion de la Tunisie au programme d’ajustement structurel de la Banque mondiale à partir de la deuxième moitié des années 1980, et qui a mis fin à la conception des politiques publiques selon le modèle de l’État providence. Le PAS associé à une politique d’austérité budgétaire une panoplie de mesures incitatives pour stimuler l’offre, c’est-à-dire le marché (Shaker, 1997). Ce programme prévoit également un recentrage du rôle de l’État qui voit sa sphère économique se réduire au profit du marché. Subséquemment, la nouvelle politique économique a structurellement affecté l’offre publique des logements sociaux, puisque durant la période allant de la deuxième moitié des années 1980 jusqu’à 2011<sup>7</sup> la politique publique de l’habitat a été caractérisée par le retrait progressif de l’État en faveur des opérateurs privés, qu’ils soient des entrepreneurs ou des institutions financières.

Dans un contexte de simplification du rôle de l’administration, vers la définition de la politique publique, et de libéralisation du marché du logement, y compris celui qui s’adresse aux couches sociales dépendantes de l’aide publique, l’État entame son repli graduel de la filière de la promotion immobilière. A ce titre, la décennie 1980 a été caractérisée principalement par une primauté du secteur privé qui participe pour les deux tiers à la production de logements à un rythme de l’ordre de près de 40 000 logements par an contre moins de 20 000 pour le secteur public (Miossec, 2002). Le « désengagement structurel » des opérateurs publics de l’offre des logements sociaux, visant la classe moyenne et celle ouvrière, s’est confirmé durant les années 1990 et 2000 (voir fig.2).

Figure 2. Évolution de l’offre publique des logements sociaux : les réalisations de la Société Nationale Immobilière de Tunisie (SNIT; BPR Rating modifié, 2020)



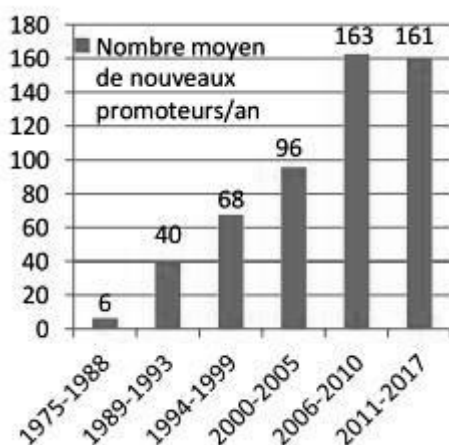
En complément de la figure 2, la production annuelle des logements par l’offreur public principal, qui est la S.N.I.T. a continué sa tendance vers la baisse jusqu’en 2016 avec une moyenne annuelle qui ne dépasse pas les 300 logements, si l’on prend en considération la période allant de 2012 à 2016 (S.N.I.T.). Le rythme de la production annuelle de l’acteur public principal depuis l’indépendance démontre bien la pertinence de notre découpage de la politique de l’habitat en Tunisie en trois grandes périodes : 1 : Indépendance-P.A.S, 2 : P.A.S.-Révolution, 3 : Révolution-Temps actuels.

<sup>6</sup> Ahmed Ben Salah, leader syndical et politique tunisien, architecte de la politique socialiste durant les années 1960.

<sup>7</sup> La révolution tunisienne coïncide avec la montée des revendications d’un rôle plus important de l’État dans les politiques sociales dont la politique de l’habitat.

Dans le même sillage, un changement normatif a été opéré pour se conformer au tournant libéral adopté par l'économie nationale à l'instigation des bailleurs de fonds internationaux ; et afin de permettre au secteur privé de prendre progressivement le relai de l'État, la législation de l'activité de promoteur immobilier a été révisée par la loi 90-17 du 26/2/1990. Cette loi soumet désormais la profession de promoteur immobilier à un agrément et met en place des avantages et des encouragements pour promouvoir la filière. L'impact fut sensible au niveau du nombre d'acteurs de la profession, d'une centaine de promoteurs immobiliers à la fin des années 1980, le secteur est passé à plus de 700 acteurs en 2000.

Figure 3. Moyennes annuelles des autorisations octroyées par quinquennat pour l'exercice de la promotion immobilière en Tunisie (Observatoire de l'Immobilier et du Foncier, BPR Rating, 2020)



Cette évolution forte du nombre d'acteurs du secteur s'est poursuivie jusqu'aux années 2010 ; quoique, un ralentissement léger du nombre de nouveaux agréments a été observé depuis. Actuellement la filière compte plus de 3400 promoteurs immobiliers privés, selon les chiffres de l'année 2019 (PBR Rating, 2022).

Après avoir transformé la CNEL en banque spécialisée dans le financement de l'habitat (La Banque de l'Habitat) en 1989, les banques commerciales ont été autorisées à faire de l'épargne logement en 1997. Ces banques contribuent actuellement à raison de 65% aux financements destinés à l'habitat (PBR Rating, 2020). Le financement bancaire en Tunisie, qu'il soit par l'intermédiaire des banques publiques ou privées, a un caractère d'exclusion, car il ne bénéficie qu'aux salariés du secteur organisé, en plus, bien sûr, des groupes les plus aisés (El Euch, 2021). En 1994, le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a vu le jour dans l'objectif de mieux gérer le foncier destiné à l'habitat et faciliter l'intervention des pouvoirs publics dans les aires urbaines. Durant les années 1990 et 2000, les efforts de l'État se sont concentrés sur la réhabilitation des quartiers populaires, notamment face au phénomène généralisé de la construction spontanée, laissant la construction de logements au secteur privé. Ainsi, l'État a compensé l'éclipse de son rôle dans l'offre des logements sociaux, par des programmes de requalification des quartiers populaires (Projet Oukalas<sup>8</sup>, Programme national de réhabilitation des quartiers populaires : PNRQ I, II, III et IV ; Programme de promotion des quartiers populaires

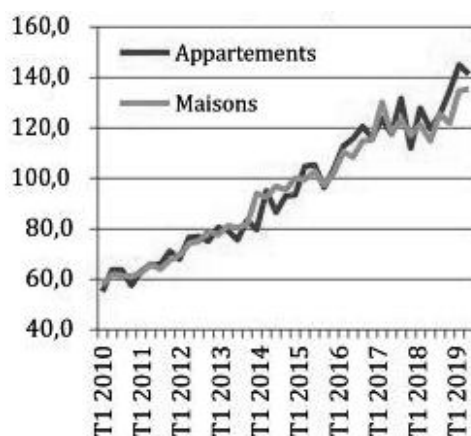
<sup>8</sup> Maison généralement vétuste située dans la médina ou ses faubourgs et squattée par des familles déshéritées. Ce projet a été initié en 1991 par l'ARRU.

dans les grandes villes 2007-2012) et la mise en place des fonds financiers d'appoint (Fonds de solidarité nationale appelé 26-26, activation du FNAH en 2007<sup>9</sup>) aux catégories sociales non solvables. Les efforts déployés ont réussi relativement à améliorer le paysage de plusieurs villages, villes et quartiers ; cependant l'absence de la prise en considération d'une démarche réellement intégrée et inclusive dans les différents projets visant l'amélioration des conditions de l'habitat, en plus de l'érosion du droit à un logement décent suite au désétatisation peu rationalisée de l'offre des logements sociaux a fini par discréditer les choix du système politique en place.

#### 4. L'État face à une double crise, de l'offre et de la demande, foncière et du logement

Après la révolution du 14 janvier<sup>10</sup>, les problématiques liées au secteur de l'habitat ont refait surface dans le débat social et politique ; dans un contexte marqué par la raréfaction du foncier destiné à l'habitat, en plus du renchérissement du prix des terrains et de l'immobilier.

Figure 4. Indice des prix des logements depuis 2010 (INS, PBR Rating, 2020)



Le secteur dit organisé est devenu incapable de suivre la demande, qui a explosé<sup>11</sup> avec l'augmentation considérable du nombre des familles demandeuses d'un lot constructible ou d'un logement dans les différentes bases de données des opérateurs publics (AFH, SNIT, SPROLS...etc.), l'AFH dispose de 321 mille demandes de lots de terrain enregistrées et stockées dans son système informatique. Face à cette demande, l'AFH n'a offert qu'à peine 77 mille terrains (76 794), soit environ une demande sur quatre est satisfaite (24%). La demande se concentre dans le Grand Tunis (57%) et le Centre Est (14%). Dans le Grand Tunis, le taux de satisfaction est de 19% seulement. Sur la période 2008-2013, la moyenne annuelle de lots vendus est 892 (Ministère de l'équipement et de l'habitat, 2014).

<sup>9</sup> Décret n°2007-534 du 12 mars 2007 fixant les conditions d'octroi des prêts et subventions par le fonds national d'amélioration de l'habitat.

<sup>10</sup> Date de la chute du régime de Ben Ali en Tunisie, suite à un mouvement de révolte populaire ayant pris lieu à partir du 17 décembre 2010 jusqu'au 14 janvier 2011.

<sup>11</sup> Il faut noter que les revendications tant refoulées avant 2011 ont refait surface et multiplié ainsi considérablement le nombre des dossiers de logements sociaux demandés, mais aussi la hausse du rythme des logements auto-construits en l'absence d'un contrôle coercitif durant les événements, mais longtemps après durant la phase de la transition politique.



Sachant que les catégories sociales économiquement modestes sont exclues de l'offre assurée par les opérateurs publics, l'évolution démographique des deux dernières décennies n'a pas pu être absorbée par les circuits formels de l'offre du logement. Parallèlement, le marché privé de la promotion immobilière a été aussi affecté par la cherté des produits financiers offerts par les banques aux potentiels demandeurs de logements, par la crise foncière dans les grandes villes et le prix élevé des matériaux de construction.

Conjointement, les services municipaux d'urbanismes aux commandes des dispositifs techniques et juridiques de la planification urbaine - nécessitant une refonte eux-mêmes - ont montré leurs limites en matière d'adaptation aux nouvelles contraintes foncières et démographiques, ce qui a accentué le phénomène de l'habitat informel dans les superficies vacantes des plans d'aménagement urbain et parfois au détriment des terrains agricoles.

Autrement, toutes les villes tunisiennes ont subi une forte pression urbaine, en plus du renchérissement exceptionnel des terrains, la forte spéculation immobilière et le penchant confirmé des promoteurs immobiliers vers le haut standing aux dépens du moyen standing et du logement social. L'offre de logements est concentrée sur le segment haut standing (65%) et dans une moindre mesure économique (33%), alors que l'offre de logements sociaux demeure marginale (PBR Rating, 2020). Le faible niveau de production de logements sociaux (de l'ordre de 700 logements en moyenne par an, offre publique et privée cumulée) est en inadéquation avec le volume de la demande sur ce segment (PBR Rating, 2020).

Pour répondre à la crise aggravée de l'offre du logement social et celle du secteur de l'habitat en général, le gouvernement tunisien a adopté en 2012, le programme spécifique des logements sociaux (décret 1224 du 10 août 2012) visant l'éradication des logements rudimentaires et leur substitution par de nouveaux logements, ou leur restauration ou extension et la réalisation et la dotation de projets d'habitation. Ce programme vise les catégories les moins solvables : de 1 à 3 fois le SMIG<sup>12</sup>, il comporte un aspect strictement social. Les catégories éligibles sont départagées en trois classes selon le revenu mensuel : inférieur au SMIG, entre le SMIG et 2 fois le SMIG et enfin une catégorie dont le revenu ne dépasse pas trois fois le SMIG. Chacune des catégories a été visée par une subvention proportionnelle avec une prise en charge de 50% des financements requis pour la catégorie la moins solvable, dont le revenu est inférieur au SMIG.

En même temps, ces catégories sociales ont exclusivement profité des logements sociaux réalisés dans le cadre de la coopération internationale faisant partie du même programme, et qui devient de plus en plus une branche active dans l'offre de logements sociaux. Selon les données du ministère de l'équipement et de l'habitat (2023), plusieurs conventions de financement ont été signées pour la réalisation d'environ 10 000 logements. Jusqu'à la fin de l'année 2022 le nombre de logements réalisés était de 6 655 unités et les logements programmés pour les années 2023, 2024 et 2025 sont de l'ordre de 3 567 unités. Le 12 avril 2021, et en application des termes d'une convention faisant partie du programme spécifique des logements sociaux, 403 unités d'habitation furent distribuées dans le seul gouvernorat de Kairouan, dont 331 unités à Kairouan-ville (El Manar) et 72 unités à Sbikha, dans le cadre de la coopération tuniso-saoudienne (Tunis Afrique Presse, 2021).

---

<sup>12</sup> Le salaire mensuel minimum interprofessionnel garanti (SMIG) est depuis le 1er octobre 2022 : de 459,264 dinars pour 48 heures de travail hebdomadaire (au 31 mars 2023, 1 dinar - TND vaut 0,299 euro), de 390,692 TND pour 40 heures de travail hebdomadaire.



Figure5. Logements sociaux construits dans le cadre de la coopération tuniso-saoudienne à Kairouan (Presse tunisienne)

Afin de résoudre la crise du secteur de l'habitat, la Tunisie a adoptée « La nouvelle Stratégie de l'Habitat » qui a été publiée en 2015, ce document explique que la nouvelle politique en matière de l'habitat s'articulera autour de trois objectifs fondamentaux, que nous reformulons ainsi :

Le premier objectif vise l'amélioration de l'accès des ménages au logement, en diminuant le coût du logement et en orientant les incitations visant l'offre de logements vers le logement à bas coût et en élargissant l'accès à des financements abordables.

Le deuxième objectif consiste dans le ciblage des subventions publiques de la demande de logements vers les ménages qui en ont le plus besoin et une réduction des subventions directes pour les autres catégories.

Le troisième objectif vise le renforcement du rôle du gouvernement en tant que facilitateur du marché de l'habitat en faisant participer le secteur privé dans la production de logements, en fournissant un cadre réglementaire équitable, et en mettant en œuvre des politiques pour maintenir le système de l'habitat « sur la bonne voie »<sup>13</sup>.

Le dernier objectif vise l'amélioration des compétences administratives et de l'implication des départements ministériels clés pour le secteur du logement.

Pour mettre en application les consignes de la nouvelle stratégie de l'habitat et afin de faire face à la crise de l'offre visant les classes moyennes, l'État a opté pour une politique de relance économique à travers l'incitation de la demande de logements. Pour ce faire, il y a eu création d'un mécanisme de financement adapté : programme du logement premier (décret du 31 janvier 2017) visant les familles ne disposant pas encore d'un logement et qui remplissent les conditions financières d'éligibilité au crédit, le gouvernement a fait étendre le programme aux célibataires (décret du 5 décembre 2018). Ce programme a été révisé pour élargir encore la base de ses bénéficiaires potentiels.

Pour ce qui est de la difficulté de l'accès à l'offre par les couches peu solvables, l'État a récemment tenté de remédier à ce dysfonctionnement systémique dans le financement des projets d'habitation entrepris par les couches sociales exclues du système bancaire, et ce, en créant le Fonds de garantie pour les crédits à l'habitat au profit des catégories sociales à revenus irréguliers, établi par décret

<sup>13</sup> Cette expression est utilisée ainsi dans le document, elle peut donner lieu à plusieurs interprétations. Comme le rôle de l'État n'est plus de produire ou de trop contrôler l'offre, ça sera au marché de s'autoréguler avec une intervention publique ciblant seulement les couches les moins solvables.

gouvernemental n° 2018-749 du 7 septembre 2018, fixant les modes de gestion du Fonds de garantie pour les crédits à l'habitat au profit des catégories sociales à revenus irréguliers, les modalités et les conditions de bénéficier de ses interventions.

Cette mesure était l'une des recommandations les plus marquantes de la nouvelle stratégie du logement publiée en 2015. En attendant les premiers résultats de ses interventions, l'attention de l'État à ces groupes, bien qu'avec un long retard, reste une étape positive, mais elle ne résout pas le problème (El Euch, 2021).

## Conclusion

L'évolution des politiques publiques de l'habitat en Tunisie montre que le logement dont la totalité ou l'une des composantes essentielles (le terrain) est acquise grâce à une aide substantielle de l'État, a été toujours une préoccupation publique. C'est autour de cette catégorie que l'essentiel du débat politique sur l'habitat s'est construit en Tunisie. Mais entre le discours et la pratique, les évolutions sur le terrain nous démontrent qu'il y a toujours une différence. L'effort consenti depuis l'indépendance a considérablement amélioré les conditions de l'habitat du peuple tunisien, ce qui est une vérité incontestable, après une période évoluant du dirigisme socialisant à une économie partiellement ouverte marquée par l'intervention de l'État. Durant la première grande période, de définition de la politique de l'habitat (1956-1985) le secteur du logement a profité d'une construction massive et d'une offre abondante de la part de l'État en premier lieu, puis de la conjoncture de prospérité économique et d'une offre essentiellement venue des acteurs privés en plus de l'auto-construction permise grâce à l'essor de la classe moyenne pendant les années 1970 et le début des années 1980. L'adhésion de la Tunisie à une démarche libérale suite l'adoption du PAS en 1985-1986 a changé profondément l'orientation des organismes publics de la promotion immobilière et foncière, vers une préférence pour les catégories sociales solvables, notamment durant les années 1990 et 2000. Parallèlement, l'État a essayé de pallier ce problème en créant des fonds spécifiques et adoptant des programmes de requalifications des logements et des quartiers populaires, afin d'atténuer les impacts de son retrait du marché du logement social. Ce modèle n'a pas résolu la problématique de l'accès au logement, durant les deux décennies de son existence (1987-2011), ce qui a précipité le changement politique de 2011. Les actions entreprises depuis cette date n'ont pas suffisamment absorbé la demande en matière de logements sociaux. Sachant que les classes moyennes et ouvrières envers qui la politique de l'habitat social s'adresse, ne sont pas un tout homogène. En Tunisie l'habitat social, qu'il soit offert par les promoteurs immobiliers publics ou privés, vise essentiellement les classes moyennes et les ouvriers dont le revenu est justifié et comptabilisé, ce qui pénalise une large partie de la population: 1,5 million de travailleurs sont employés de manière informelle avec un taux d'informalité estimé à environ 44 % (INS, 2020), favorisant ainsi indirectement l'auto-construction irrégulière. En même temps, les classes peu solvables se sont trouvées dans une situation d'exclusion structurelle du marché ce qui ne pourrait être résolu qu'à travers une réforme d'ordre économique. Le fonctionnement de l'administration et des institutions financières étant trop bureaucratique et mettant toujours des critères sélectifs, ne pourra pas faciliter l'accès d'une bonne proportion des classes visées, vivant du secteur informel ou au jour le jour, sans réelle protection sociale de la part de l'État. Le Fonds de garantie pour les crédits à l'habitat au profit des catégories sociales à revenus irréguliers,

récemment crée ne pouvant encore être évalué<sup>14</sup>, n'a que peu de chance de résoudre un problème d'une ampleur pareille. Le nouveau programme, que nous pouvons examiner, est celui de l'offre des logements sociaux effectuée dans le cadre de la coopération internationale et inséré dans le programme spécifique des logements sociaux. Certes, cette action est louable tant qu'elle s'inscrit dans la garantie de l'accès au logement pour tous, mais elle a connu un blocage bureaucratique au point que le président de la république a exhorté, lors d'une réunion tenue au mois de mai 2023, les ministères impliqués, à réactiver la distribution des logements aux familles éligibles au dit programme (Tunis Afrique Presse, 2023). En plus, la récupération de 50% du prix de l'unité, quoiqu'étudiée pour couvrir une partie des couts, sur une offre visant une catégorie non solvable (salaire inférieur au SMIG), n'a pas fait l'unanimité. L'État explique cette formule par son intention d'élargir le programme vers un nombre plus élevé de bénéficiaires parmi les couches sociales visées. Ainsi, l'État pousse à l'extrême le ciblage de son effort financier en faisant participer les couches sociales économiquement modeste à une forme de solidarité horizontale.

## Bibliographie

- 1) Banque mondiale & Ministère de l'équipement de l'aménagement du territoire et du développement durable (2015). Vers une nouvelle stratégie de l'habitat en Tunisie. 105 p.
- 2) Chaker, S. (1997). Impacts sociaux de l'ajustement structurel : cas de la Tunisie. *Nouvelles pratiques sociales*, 10(1), 151–162. Accédé le 10/10/2022, <https://doi.org/10.7202/301393ar>.
- 3) EL Euch, H. (2021). [AR] La réforme fiscale outil de réalisation des droits humains : le droit au logement en tant exemple. *Agenda juridique*, n° 22. 40p.
- 4) GROUPE HUIT (1977). Etude de factibilité habitat « CIMER ». Direction de l'Aménagement du Territoire. 144 p. + annexes
- 5) Miossec, J. M. (2002). La Politique de L'habitat en Tunisie depuis l'indépendance. Baduel, P. R. (éd.), *Habitat État et Société au Maghreb* (p.17-35). Paris : Edition du CNRS. Accédé le 6/10/2022, <https://doi :10.4000/books.editions-cnrs.765>
- 6) PBR Rating (2020). Secteur de la promotion immobilière en Tunisie. 18 p.
- 7) Sebag, P. (1951). La Tunisie, essai de monographie. Ed. Sociales. 241 p.

## Wghyographie

<http://www.arru.nat.tn>

<http://www.equipement.tn>

<http://ins.tn>

<http://www.iort.gov.tn>

<http://www.snit.tn>

<https://www.tap.info.tn>

---

<sup>14</sup> Selon une déclaration faite à la télévision tunisienne au cours du mois d'octobre 2023, le directeur général de l'habitat au sein du ministère de l'équipement et de l'habitat affirme que le fonds n'a pas réellement fonctionné depuis sa conception.