

L'habitat sous-intégré périphérique : Formation, traitement, prévention

Le qualificatif de « ceinture rouge » pour désigner les quartiers périphériques de Tunis et de certaines grandes villes est familier aux aménageurs urbains.

Il exprime les difficultés de l'approche territoriale adoptée jusqu'à présent à surmonter les problèmes de certaines régions ayant moins bénéficié que d'autres des investissements réalisés à ce jour, et ce d'autant plus qu'elles n'ont guère tiré parti d'atouts naturels ayant pu les avantager par ailleurs.

C'est le cas, en particulier, du Sud-Ouest, du Centre-Ouest et du Nord-Ouest.

L'exode qui en a résulté exprime parfaitement la « non durabilité » du développement dont la cause première est la pauvreté d'une population ne bénéficiant pas de mesures d'accompagnement exprimant, au niveau requis, l'équité et la solidarité nécessaires.

La pérennité de 3 facteurs illustre la répartition de la population reflétant cet état de fait : . La concentration du 1/5 de la population dans la capitale.

- . L'accentuation du poids de la Tunisie orientale.

- . La continuation des départs du Nord-Ouest vers le littoral.

Cette répartition montre l'acuité de la question de l'emploi dans sa dimension spatiale. C'est en effet la zone littorale, de plein emploi relatif et regroupant la moitié de la population sur 10% de la superficie du territoire utile, qui bénéficie du plus haut taux d'activité, soit plus de 30%, ce qui est supérieur à la moyenne nationale d'activité : 26,4%.

L'Etat a, en principe, pour objectif de réaliser l'équilibre entre les régions et une exploitation rationnelle des richesses nationales pour un développement durable.

Faute d'une discrimination positive, suffisamment affirmée pour garantir un développement régional équitable, la situation économique et sociale des régions les plus défavorisées n'a pu permettre l'intégration nécessaire pour éviter l'exode.

C'est pour expliciter cette situation que le Forum Ibn Khaldoun pour le Développement a organisé, le 5 mars 2024, un débat sur « l'habitat sous-intégré périphérique : Formation, traitement, prévention », introduit et animé par Mr Fethi Ennaifer, consultant en planification et gestion territoriales.

I La formation de l'habitat sous-intégré.

- Les émeutes des populations de certaines grandes villes, principalement littorales (celles du 26 janvier 1978 en particulier), sont généralement attribuées à leurs quartiers périphériques qualifiés de « ceintures rouges » du fait : Des conditions de vie précaires de leurs habitants (déficit d'infrastructures et d'équipements collectifs, logements inondables, médiocres conditions économiques et sociales, insuffisante capacité des ménages, faible scolarisation, santé précaire)

De la criminalité qui y trouve un milieu favorable pour proliférer.

Quartiers « sous-intégrés » serait, cependant, un qualificatif plus indiqué et moins péjoratif.

- La réponse des autorités à cet état de fait a, généralement, consisté en projets d'amélioration visant leur réhabilitation.

Elle s'est traduite : par l'institution du Commissariat Général au Développement Régional en 1982 et par l'élaboration d'un Schéma National d'Aménagement du Territoire.

Cela n'a pas manqué d'avoir des effets sur la croissance urbaine du Grand Tunis se traduisant par une saturation du marché foncier.

C'est ainsi que les programmes publics (initiés par les acteurs publics que sont l'Etat, les collectivités et les agences) ainsi que les programmes privés formels (initiés par les acteurs privés que sont les promoteurs agréés et les auto-constructeurs) ont provoqué une accélération de la croissance et ont généré un « exode rural » ainsi qu'un flux migratoire à partir d'autres régions.

Ce qui n'a pas manqué de créer un déséquilibre du marché foncier au détriment des programmes futurs.

Ce déséquilibre s'est traduit par des excroissances urbaines en termes de mitage des terres agricoles, d'habitat spontané et de dépassement des services urbains.

Cette densification n'a pas manqué de générer de la congestion affaiblissant la résilience face aux risques.

Quelques effets sont d'ores et déjà observables :

→ La formation des quartiers.

Elle est le résultat de 2 facteurs majeurs :

- . La croissance urbaine accentuée par les programmes publics et l'absence de politiques foncières.

- . Le sous-développement des régions de l'Ouest.

Elle a, par ailleurs, engendré de fortes dynamiques migratoires.

→- Le développement du tourisme.

- . Il est à l'origine de l'emploi des migrants :

A Hergla par exemple : 30.000 lits et création de 10.000 emplois à l'origine de 50.000 migrants.

- . Il constitue une préoccupation majeure de l'Agence Foncière Touristique (AFT) en termes de compétitivité et de rentabilité micro-économique.

→ La situation de l'Agence Foncière Industrielle (AFI).

Elle s'est traduite par :

- . De nombreuses zones industrielles restées vacantes.

- . Des aménagements en contradiction avec la politique d'incitations menée.

→ L'impact sur les opérateurs publics d'aménagement.

C'est ainsi que :

- . La majorité d'entre eux ne respectent pas les choix d'aménagement du territoire.

- . Les agences foncières accélèrent le déséquilibre régional.

- . L'ARRU s'avère chargée de corriger les effets négatifs des programmes des agences.

- . L'Etat est obligé de faire de l'action curative une politique. Ce qui est contraire au bon sens.

Des risques seraient à pressentir :

→ La poursuite de la tendance à la littoralisation : Comme, par exemple, l'aménagement des Berges du Lac Nord (350.000 hab. / 10 ans, ou celui de la région de Hammamet Sud, Lella Hadhria.

→ Le risque d'explosions sociales dû à l'extrême pauvreté, faute d'investissement dans un vaste territoire resté à l'écart du développement, en rupture avec la bande littorale cumulant tous les avantages.

II Le traitement de l'habitat sous-intégré.

→ Démarche et objectifs de développement.

Il s'agira essentiellement :

- . De sécuriser les occupants sur les lieux par la légalisation de leur situation foncière.
- . D'équiper les quartiers en infrastructures et de les doter de services publics urbains.
- . De faire supporter certains coûts (foncier et infrastructure), par les bénéficiaires, de façon à permettre de répéter le projet pour d'autres quartiers.

→ Programme d'intervention.

Cela concernera :

. L'intégration physique en termes :

* d'infrastructures (voirie primaire, secondaire et tertiaire, branchement des logements aux réseaux)

* d'équipements et de services publics urbains (écoles et jardins d'enfants, dispensaires et centres de santé, équipements sportifs, transports publics, collectes des déchets).

* de conditions de logement (rehaussement des logements existants, programme de logements évolutifs, prêts de matériaux de construction).

. L'intégration sociale et économique.

Il s'agira de ne pas limiter l'intégration aux seuls aspects physiques et de permettre aux habitants de se sentir faisant partie de la communauté urbaine.

Et ce, par une intervention de restructuration dans le sens d'une action de rattrapage visant à réduire les écarts entre les quartiers de la localité, tant sur le plan économique, social ou culturel :

* Volet économique :

Renforcement des capacités des PME et des entreprises individuelles et familiales visant à améliorer les capacités des ménages à faire face aux dépenses engendrées par le projet (participation aux coûts, factures d'eau potable ou d'électricité)

* Volet social :

Alphabétisation, assistance scolaire, assistance sociale aux nécessiteux et handicapés.

* Volet de santé communautaire :

Conseils en matière d'hygiène, prévention contre les risques infectieux et les maladies.

. La mise en œuvre.

Elle concernera essentiellement les questions de l'assainissement foncier, de la participation des bénéficiaires et du recouvrement des coûts.

* Conduite des opérations d'expropriation.

* Enquête d'identification des bénéficiaires de parcelles.

* Mise en place d'une procédure d'attribution.

* Préparation de la cession (promesse de vente).

* Mise en recouvrement.

* Opération d'immatriculation et bornage des parcelles.

→ Système de suivi-évaluation.

Il s'agira essentiellement :

. D'assurer l'exécution des projets et l'engagement des dépenses.

. De prévenir les besoins de trésorerie et d'engager les appels de fonds.

. De prévenir le glissement des coûts et de préparer la facturation.

Dans le détail :

Planning de réalisation, suivi des études techniques et d'attribution des marchés de travaux, échancier prévisionnel des dépenses, balance d'affectation des sols, ventilation des dépenses prévisionnelles par payeurs finaux et détermination des coûts unitaires prévisionnels, tableau de bord général d'exécution des travaux, suivi et prévisions budgétaires, suivi des recettes, balances prévisionnelles des comptes de l'Etat et de la commune, balance emplois et ressources.

Le processus d'élaboration, depuis la situation d'origine du projet jusqu'à l'affectation des ressources, est évalué en termes :

- * de pertinence de la fixation des objectifs généraux par rapport à l'évolution de la situation dans la zone du projet.

- * d'impact de la fixation des objectifs immédiats par rapport au degré d'atteinte des objectifs généraux.

- * d'efficacité de la définition des activités du projet par rapport au degré d'atteinte des objectifs immédiats.

- * d'efficacité de l'affectation des ressources par rapport à l'avancement de l'exécution du projet.

Le phasage général de toute opération d'aménagement urbain (études préalables, avant-projet, projet d'exécution, réalisation du projet) touche, en général, les domaines financier, foncier, urbain ainsi que ceux des infrastructures (VRD) et des super structures.

III La prévention de l'habitat sous-intégré.

→ Préalable sur l'aménagement du territoire.

- . L'aménagement du territoire est la politique recherchant la meilleure répartition géographique des activités économiques en fonction des ressources naturelles et humaines.

- . Il implique les notions de développement régional et de développement durable.

- . Il s'appuie sur des actions structurantes :

- * des infrastructures primaires assurant l'accès au marché national et aux ports.

- * des infrastructures secondaires dynamisant la production.

- * une armature urbaine ou un réseau urbain pour soutenir l'économie régionale.

- * des mesures d'accompagnement (législatives, fiscales, financières, institutionnelles) pour assister la mise en œuvre.

- . Il mobilise des acteurs :

- * les acteurs privés qui investissent dans les activités économiques.

- * les acteurs publics qui rendent les conditions attractives.

- * l'Etat qui joue un rôle essentiel.

- . Il a un effet déterminant (occulté) à travers l'armature urbaine.

→ Projets et réformes post-révolution :

- . L'accélération de la littoralisation en termes de :

- * projets urbains : Tunis Sud, Sport City, plateforme financière, Kalaat Landloss (AFH), Henchir Lihoudya (AFI), Ras Angela, Sousse, Hammamet, Mahdia (AFI).

- * équipements : Aéroport (Utique), équipements de santé.

- . Des risques majeurs induits :

- * Développement non durable : Habitat spontané, dégradation des écosystèmes côtiers,

consommation effrénée du littoral.

- * Ceintures rouges décuplées autour des villes littorales.

- * Extrême pauvreté dans les zones marginalisées (la contrebande devient une question de survie et pourrait même constituer un facteur de sécession).

- . Fonctionnement des communes.

- * Dissolution, en 2012, du corps des contrôleurs municipaux (transfert abusif d'attributions et démission totale du contrôle de la voirie).

- * Nouvelle loi des communes : (conflit avec le code de l'urbanisme, rémunération des maires inutile et coûteuse).

- . Décentralisation territoriale.

- * Infaisabilité (taille, surcoûts, sans effet sur le développement régional).

- * Affaiblissement de l'Etat (garant de la solidarité entre communes).

- * Non-respect de la subsidiarité et de l'unité de l'Etat.

→ Processus de relance du développement régional.

La relance passe par :

- . La formation des ressources humaines :

- * Formation de base par le renforcement pédagogique, la formation des formateurs, les universités d'été. Ce qui implique certaines réformes (langues, écoles maternelles, orientation, lycées pilotes).

- * Formation professionnelle pour améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi.

- * Formation post-grade normalisée pour les aménageurs, urbanistes et les sortants de l'ENA.

- . L'amélioration du système de gouvernance.

Elle résultera de cette formation.

Elle se traduira à la fois par la restauration de l'Etat et par un redéploiement des opérateurs d'aménagement urbain entre les communes.

Ce qui serait de nature : d'une part, à rationaliser les investissements et d'autre part, à créer des emplois.

- . La vitalisation du marché de l'emploi.

L'offre d'emploi créée répondra aussi bien aux diplômés chômeurs qu'aux autres demandeurs.

- .L'attractivité régionale.

Elle bénéficiera de l'accélération des investissements publics en termes d'infrastructures aussi bien nationales que régionales renforçant l'armature urbaine du pays ainsi que des marchés publics, des micros crédits, de l'économie sociale et solidaire (ESS) et du tissu associatif créateur d'emplois.

- . La stimulation de l'initiative privée.

Elle est appelée à faciliter l'accès au crédit des populations défavorisées et des entreprises familiales ainsi qu'aux PME créatrices d'emplois.

→ Modalités de mise en œuvre.

Le pilotage sera itératif, accompagné de la formation des ressources humaines et décomposé en 2 sous-systèmes :

- . Le recadrage des politiques territoriales :

- * Mise en place d'un instrument consolidé pour harmoniser les programmes sectoriels et en assurer le suivi.

- * Impliquer les services déconcentrés de l'Etat : Soutien aux processus de décentralisation, contrats de plans Etat-Régions.

- * Valoriser les études stratégiques disponibles (Hautes Steppes, bassin minier de Gafsa, région du Nord-Ouest).
- * Redéployer les agences foncières et acteurs similaires (ARRU, APAL--) pour le développement de l'armature urbaine.
 - . La normalisation de l'action communale.
 - * Rétablissement du Plan et du Cadastre, du récolement, des règlementations et servitudes d'urbanisme, base pour une fiscalité foncière.
 - * Rétablissement du corps des contrôleurs de voiries.
 - * Soutien des services déconcentrés de l'Etat au processus de décentralisation.

Discussion.

- La problématique nécessite manifestement l'instauration d'une instance nationale dédiée à la concertation dans ce domaine multi dimensionnel, auprès de la Primature éventuellement.
 - Un schéma directeur s'impose pour espérer maîtriser le disfonctionnement que l'on observe de l'espace urbain : Une offre non contrôlée d'emplois créant un appel de population dans les zones périurbaines dépourvues d'objectifs de développement.
 - Deux outils, mis en œuvre par le système des Nations Unies, traitent des questions de l'aménagement urbain.
 - Il s'agit, d'une part des « agendas 21 locaux » au service des collectivités urbaines qui avaient été expérimentés, avec succès, par une dizaine de communes en Tunisie.
 - Il s'agit des Objectifs du Développement Durable « ODD 2030 », d'autre part, auxquels la Tunisie a déjà adhéré et qu'elle continue à mener. L'ODD 11, en particulier, y traite des « villes et communautés durables ».
 - L'électrification rurale, déficiente dans certaines régions montagneuses isolées, a certainement poussé des populations démunies à l'exode, faute d'une alternative solaire volontariste et consistante, combattue par la STEG.
 - L'appauvrissement de certains agriculteurs, lésés par la politique agricole collectiviste de Ben Salah, a semble-il aussi contribué à l'exode.
 - L'aspiration, tout à fait légitime, à un meilleur confort de vie est, cependant, un facteur puissant à prendre en considération.
 - L'aménagement du territoire dépend du Ministère de l'équipement uniquement parce qu'il est en charge de l'infrastructure et de l'habitat. Un tel rattachement n'est pas adéquat car les politiques sectorielles se doivent d'être coordonnées dans le cadre d'une même vision partagée.
 - Ce n'est pas en soi la médiocre récolte qui a généré les émeutes de 1978 mais, certainement, la saisonnalité agricole, laquelle laisse sans revenus les ouvriers embauchés durant une partie de l'année, contrairement aux gros agriculteurs qui ont opté pour la mécanisation.
- La situation aurait pu être stabilisée par le biais d'une implantation locale judicieuse des unités de transformation de la production et d'un meilleur réseautage des services indispensables : transport et santé, seuls à même d'atténuer l'abandon de la terre.
- C'est faute de concertation interministérielle que nombre de zones industrielles, inadéquatement implantées dans les régions par l'AFI, sont restées inoccupées. Le rôle de l'API se limite à encourager l'investissement par une subvention équivalente au coût de l'aménagement.
 - C'est le marché de l'emploi qui attire la population rurale vers la ville et seul le développement de la

production locale serait à même de stabiliser l'exode.

La question relève non pas de la ville mais de la volonté politique, appuyée sur une stratégie publique concertée.

[Référence : « L'habitat sous-intégré périphérique : Formation, traitement, prévention ».](#)
[Fathi Ennaifer.](#)