

Stratégie de réhabilitation du tissu ancien -cas de l'Agence pour le Développement et la Réhabilitation de la Ville de Fès (ADER-Fès)-

Les tissus anciens des Médinas au Maroc constituent une richesse patrimoniale inestimable et unique dans le monde. Ils représentent environ 10% du patrimoine immobilier et abritent à peu près cinq millions d'habitants et des dizaines de milliers d'unités d'activité (Dinanderie, bijouterie, tissage traditionnel, poterie, zellige...). Représentés par une trentaine de Médinas, des dizaines de Ksour et Kasbahs, une dizaine de villes coloniales, ainsi que les villages ruraux historiques, les tissus anciens comptent plus de 250 000 (deux cent cinquante mille) constructions. Le nombre de médinas classées au patrimoine national sont au nombre de Trente-quatre médinas. Ces médinas sont dotées d'importantes résidences privées (Riads), d'écoles coraniques (medersas), de caravansérails (fondouks), bains publics (hammams), bassins d'eau, fontaines et autres structures publiques.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

A. Les traits de la politique de réhabilitation du tissu ancien

1. Stratégie de réhabilitation du tissu ancien au niveau national

La stratégie d'intervention dans les tissus anciens souffre de contraintes réglementaires régissant les domaines du patrimoine et d'autre part, d'absence de vision clairement établie ayant pour objectif, de fédérer toutes les initiatives en la matière.

1.1 Les contraintes de la réglementation régissant les domaines du patrimoine

Le volet juridique représente un outil primordial de la sauvegarde du patrimoine. Le classement et l'inscription constituent deux régimes de protection que le législateur a prévu pour assurer la protection juridique du patrimoine culturel national, notamment, les monuments historiques et les sites.

En effet, la loi 22-80 du 25 décembre 1980 relative à la conservation des monuments historiques et des sites, des inscriptions, des objets d'art et d'antiquités, toutefois, comporte plusieurs lacunes qui ont pour répercussions :

- Lenteur et complication des procédures de classement de biens meubles classés ou même inscrits ;
- Non application avec rigueur de la loi susmentionnée ;
- Absence de référence aux engagements internationaux du Maroc (notamment la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de Paris 1972 et la convention de la Haye de 1954 relative à la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé) ;
- Absence d'un texte organisant de façon spécifique les métiers de l'artisanat.

1.2 Multiplicité des intervenants dans le secteur des tissus anciens des médinas

Les interventions sont multiples et éparées comme elles peuvent être directes (sur la bâtisse elle-même) ou indirectes (sur les infrastructures environnantes) sans qu'il y ait d'objectifs communément partagés. Ci-contre les principales initiatives entreprises dans le domaine des tissus anciens des médinas :

a. Projet de stratégie proposée par le Conseil national de l'habitat en 2006

Le Conseil National de l'Habitat¹(CNH), crée en 2002 et placé auprès de la primature, a pour mission de contribuer à la définition des orientations et des stratégies en matière d'habitat et de proposer au gouvernement toutes mesures ou actions pour la promotion de l'habitat, notamment l'habitat social. Bien que le conseil ait élaboré un projet de stratégie nationale pour la réhabilitation du tissu ancien en 2006, il n'a pas connu de suite. A signaler que les activités du conseil lui-même ont été pour longtemps gelées.

b. Vision et recommandations de la banque mondiale

L'étude sur les « Stratégies de développement des villes historiques marocaines » que la Banque mondiale a conduite sur demande du Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace en 2009, a élaboré un certain nombre de recommandations sur :

- Les interventions d'ordre juridique (concernent l'approbation des dispositions législatives pour l'établissement de plans d'aménagement et de sauvegarde opposables à tiers, afin de fournir un cadre réglementaire ainsi qu'incitatif.) ;
- Le statut foncier des médinas (par le biais de l'immatriculation d'ensemble, soit de reconnaître et enregistrer formellement les actes adulaires et autres documents traditionnels prouvant la propriété des terrains et des immeubles),
- La réhabilitation du cadre physique (consistera dans la restauration et conservation des principaux bâtiments publics et religieux classés, dans la réalisation de travaux d'amélioration des infrastructures d'accès, de stationnement, d'illumination publique et de signalisation, dans la réhabilitation de places publiques et de ruelles, dans l'évacuation de ruines, dans l'installation de mobilier urbain, et dans la création de centres d'accueil pour les visiteurs.),
- Les mesures d'ordre financier (concernent l'augmentation des ressources affectées à la conservation et la réhabilitation des médinas) ;
- La réalisation de campagnes de sensibilisation à travers l'information, la communication et l'éducation (autour du patrimoine auprès des populations résidentes dans les médinas et dans les villes d'appartenance)

Force est de constater que cette initiative n'a pas été suivie de réalisations concrètes ni de projections à caractère stratégique intéressant les médinas dans leur globalité.

c. L'encadrement organisationnel du secteur : Ministère de la Culture

L'élaboration et la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans le domaine du patrimoine et du développement culturel et artistique relève des attributions du Ministère de la Culture. Cependant à la rédaction de ce rapport, et suite aux entretiens effectués avec les responsables du Ministère, aucune stratégie d'intervention dans le secteur des tissus anciens des médinas n'a été faite.

¹ Article premier du décret n° 2-01-1011 du 4 juin 2002. En outre le conseil national de l'habitat peut être consulté par le département chargé de l'habitat, les départements ministériels intéressés ou par toute organisation professionnelle membre dudit conseil. Le conseil d'administration du CNH est composé d'une trentaine de personnes. Sa composition est répartie entre les représentants de l'administration (15 membres), les organismes publics et semi-publics (10) et les établissements financiers et les professionnels (08).

d. Intervention du ministère chargé de l'habitat

Le programme menaçant ruine, avant 2013¹ était réalisé par la société Al Omrane et s'est arrêté sur les tissus anciens et concerne particulièrement le volet curatif pour cause d'absence de maîtrise de la réalité du phénomène. L'intervention du Ministère chargé de l'Habitat a fait l'objet de 70 conventions relatives au financement et à la réalisation de programmes d'intervention dans le tissu ancien avec un coût total de 3.027 MDHS. La subvention totale accordée à ces programmes entre 2002 et 2015 a atteint 1 697 MDHS (Fonds social de l'habitat et d'intégration urbaine).

L'intervention de ce programme ne s'inscrit pas dans une vision homogène et transversale impliquant tous les intervenants dans le secteur et distinguant clairement le tissu ancien des habitations récentes menaçant ruine.

e. Mise en place des plans d'aménagement et de sauvegarde des médinas

L'évolution de la mise en place des plans d'aménagement des Médinas appelés « plans de sauvegarde » s'est fait en plusieurs étapes pour cause de la contrainte juridique due à l'absence de reconnaissance légale de la spécificité urbanistique de ce tissu. En effet, le terme « sauvegarde » ne figure toujours pas au niveau de la réglementation en vigueur.

f. Intervention du ministère de tourisme : Programme Patrimoine et Héritage de la vision 2020

Le ministère de tourisme a lancé un programme Patrimoine et Héritage qui a pour objet de valoriser l'identité culturelle du Maroc à travers la structuration et la valorisation du patrimoine matériel et immatériel du Royaume et la construction des produits touristiques cohérents et attractifs. A cet effet, un programme intégré de développement touristique du produit culturel et artisanal dans les médinas a été mis en place dans le cadre d'une convention de partenariat multipartite (voir partenaire au niveau du tableau ci-dessous) élaborée en 2015. Le coût global de ce programme s'élève à 2260 MDh.

Force est de constater que ce programme ne s'inscrit dans aucune vision transversale impliquant tous les intervenants dans le secteur de la réhabilitation du patrimoine.

Répartition des contributions financières

Partenaire	contribution (MDh)	Part en %
Ministère de l'intérieur (au titre des participations des CT)	960	43
Ministère de la culture	250	10
Ministère de l'habitat et de la politique de la ville	430	19
Ministère de l'artisanat, et de l'économie sociale et solidaire	50	2
Ministère du Tourisme	570	25
Total (MDh)	2 260	100

Source SMIT

La Cour recommande l'élaboration d'une stratégie nationale concertée de réhabilitation des tissus anciens qui pourrait être déclinée en programmes et plans d'action régionaux en prônant l'approche participative et en prenant en considération les spécificités du patrimoine historique de chaque tissu.

2. La politique de réhabilitation du tissu ancien au niveau de la médina de Fès

La Medina de Fès ne s'est pas dotée d'une stratégie de réhabilitation de son tissu ancien, ce qui a privé la Medina d'une vision claire sur les approches à adopter dans ce domaine.

a. Le statut de patrimoine mondial et réhabilitation

En 1976, et afin de sauvegarder la médina de Fès, une assemblée générale de l'UNESCO à Nairobi déclare la médina de Fès « Trésor Culturel de l'humanité ». C'est ainsi qu'en 1981, la médina de Fès a été inscrite sur la liste du patrimoine mondial. Ce statut, rend obligatoire la protection et la conservation des valeurs et « les conditions d'authenticité » qui avaient permis son inscription sur la liste de l'UNESCO.² Par ailleurs, cet organisme estime nécessaire pour une bonne gestion de la conservation des sites inscrits sur sa liste, l'élaboration d'un document important qui est le plan de gestion destiné à organiser la conservation et à appuyer les actions de développement au niveau de la médina. Cet outil permettra aux bailleurs de fonds de financer les interventions de manière coordonnée et efficace. A fin 2015, la Medina de Fès, n'a toujours pas son propre plan de gestion.

b. Les risques inhérents au bâti menaçant ruine

Les efforts de lutte contre le fléau de dégradation ont des difficultés à stabiliser l'état des bâtis menaçant ruine. Il est important d'attirer l'attention sur l'aspect dynamique du phénomène de dégradation continue des bâtisses. Il est passé de 1097 en 1993 pour atteindre son pic en 2004 avec 4207 bâtisses pour ensuite baisser à 3666 en 2012 et atteindre 2977 en 2015.

c. Les instances locales de réhabilitation

Les actions de réhabilitation que connaît la Medina, s'opèrent par le biais de plusieurs intervenants locaux :

- L'ADER : elle a été créée en 1989 sous forme de société anonyme, pour assurer « l'exécution des programmes relatifs à la sauvegarde de la ville de Fès dans le cadre des prérogatives gouvernementales ».
- Les collectivités territoriales : il s'agit en effet, des compétences dont disposent les conseils préfectoraux ou les provinciaux ainsi que les conseils communaux.
- Les services déconcentrés : la compétence de ces services découle des départements ministériels dont ils dépendent. (Les services extérieurs du Ministère de la culture sont responsables légalement, de la conservation des monuments historiques ou l'agence Urbaine et de sauvegarde de la médina de Fès (AUSF), qui représente le ministère de l'urbanisme.
- La Nidara des habous dispose d'un parc de bâtisses très important (estimé à 10% de l'ensemble des bâtisses de la médina), toutefois, elle ne dispose en fait, d'aucune base de données, élaborée par ses soins, recensant les bâtisses relevant des Habous.
- D'autres services extérieurs sont impliqués dans des actions de réhabilitation mais à des degrés différents tels que ceux de l'artisanat ou ceux relevant du tourisme, de l'habitat...

d. Le plan d'aménagement et Réhabilitation.

La médina de Fès a été dotée en 2000 d'un plan d'aménagement avec des périmètres spéciaux de sauvegarde. L'ADER a contribué activement, à côté de l'agence urbaine et de sauvegarde de Fès (l'AUSF), à l'élaboration de ce plan. Ainsi, ce PA a réparti la ville en trois (3) grande zones : M1³, M2⁴ et M3⁵ dont chacune précise la nature des interventions susceptibles d'être autorisées sur les bâtisses, de manière à ce que la ville puisse garder son authenticité et son originalité.

² Date de signature de l'accord de partenariat et de financement relatif au programme de réhabilitation de 27 monuments à Fès le 04 mars 2013.

³ M1 désigne la zone formée par un tissu urbain caractérisé par une organisation urbaine originale, un niveau d'équipements traditionnel important et une originalité quant à la valeur architecturale des bâtisses.

⁴ M2 désigne la zone formée par un tissu dont les bâtisses ont une valeur architecturale du type néo-traditionnel.

⁵ M3 désigne une zone qui n'est pas formée et développée dans des conditions normales d'urbanisation. Elle est constituée d'un bâti en grande partie dégradée et sans valeur architecturale particulière.

Ce plan est devenu un instrument qui permet aux différents acteurs impliqués et concernés par la sauvegarde de travailler dans le cadre du droit et non dans l'improvisation. Aussi, l'enchevêtrement des bâtisses ainsi que la faible couverture des bâtisses par le régime d'immatriculation au sein de la médina, font que les contours et les limites ne sont pas assez bien définis entre ces bâtisses ; ce qui rend parfois impossible le contrôle et le suivi des mesures prévues par le PA. C'est d'ailleurs là, un des facteurs qui a facilité les modifications clandestines survenues sur les bâtisses de la Medina.

Tout en prenant acte des efforts consentis dans le domaine de la réhabilitation, la Cour appelle les autorités compétentes à fédérer leurs interventions dans le cadre d'une stratégie globale à décliner en plans d'action.

B. Les contraintes entravant l'aboutissement des projets de réhabilitation de la médina de Fès

1. Absence de coordination et concertation

L'absence de stratégie ainsi que le manque de coopération et de concertation entre les intervenants locaux sont à l'origine des interventions peu visibles opérées au niveau de la Medina de Fès jusqu'à maintenant (A l'exception des interventions du menaçant-ruine dont les interventions sont opérées au niveau des Commissions de Vigilance et de Gestion des Risques (CVGR)⁶ pour l'identification des bâtisses présentant un risque ainsi que par le rôle central de l'ADER dans ce processus).

La Cour recommande la mise en place de mécanismes de concertation et de coordination entre les différents intervenants dans la réhabilitation de la Medina.

2. Les apports financiers limités

Parmi les problèmes qui entravent la réussite des projets de réhabilitation de la médina on trouve ceux qui ont un aspect financier.

a. Insolvabilité de la population résidente

Selon plusieurs études sur la médina de Fès, cette dernière abrite une population parmi les plus pauvres au niveau national. Ainsi, plus 30% des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté⁷. Cette réalité représente un obstacle important devant les ambitions de la réhabilitation de la médina. Dans le même sens, durant l'exécution de la composante « aide à la réhabilitation » du projet de réhabilitation de la médina financé par la BM, la difficulté de l'adhésion des intéressés était manifeste. Le peu de demandes présentées pour bénéficier de l'aide a fait que la dite composante s'est trouvée au début paralysée⁸.

b. Limites du Fonds spécial pour la sauvegarde de la cité de Fès

S'agissant du financement de l'opération de réhabilitation du tissu ancien urbain, les pouvoirs publics ont créé en 1980⁹ un compte d'affectation spécial dénommé « Fonds spécial pour la sauvegarde de la cité de Fès ». Ce compte, dont l'ordonnateur est le Ministre de l'intérieur, n'a pas été mouvementé depuis plus de quinze ans¹⁰.

Par conséquent, la Medina de Fès ne bénéficie pas du financement du fonds spécial.

⁶ Les CVGR, instaurées par décisions gubernatoriales en 2008, sont chargées du suivi et du traitement des problématiques liées au parc d'habitat menaçant-ruine sur terrain ainsi que l'identification des bâtisses présentant un risque. Les travaux desdites commissions couvrent l'ensemble du tissu historique de la médina intramuros.

⁷ Etude de la banque mondiale « Profil des revenus et pauvreté dans la Medina de Fès » 1996, p :15

⁸ Le rapport d'achèvement du projet financé par la BM ; établi en février 2005 p.23

⁹ La Loi de finance de l'année 1981 (B.O n°2557 du 31/12/1980).

¹⁰ Depuis la loi de finance de 1998/1999, les lois de finances n'ont rien prévu en recettes pour alimenter les ressources de ce fonds.

c. Faiblesse de l'apport du mécénat

L'apport du mécénat au niveau des projets de réhabilitation reste très limité et n'a pas donné les résultats escomptés. Les projets réalisés au sein de la médina dans ce cadre depuis 1993 ne dépassent guère six (6) projets (Bibliothèque Bensouda, Musée de l'Astrolabe, Synagogue Ibn Danan, Ensemble Nejjarine, Mausolée Sidi Ahmed Tijani, Medersa Bouànanania et la Mosquée Bab Guissa)

La Cour recommande aux autorités compétentes d'agir dans le sens de diversifier les sources de financements des opérations de réhabilitation notamment par le développement du mécénat.

3. Phénomènes sociaux défavorables à la réhabilitation

La densité de la population est source de risques (effondrement des murs, dénaturation des bâtis, insalubrité...). En effet, les études de la banque mondiale¹¹ ont estimé le taux des ménages occupant un seul logement (mono famille) à 35%. Le reste varie entre 2 deux et 10 dix ménages par logement.

4. Insuffisances au niveau des métiers se rapportant à la réhabilitation

Pour sa réussite, la réhabilitation du tissu ancien a besoin de ressources humaines bien formées en la matière. Toutefois, plusieurs insuffisances ont été relevées à ce niveau-là.

a. L'insuffisance technique

Au niveau national, peu d'entreprises se sont spécialisées dans ce domaine de la réhabilitation des bâtisses traditionnelles ; d'ailleurs le nombre des entreprises qui ont reçu le certificat de qualification est insignifiant, ainsi, et à fin 2015 le nombre des entreprises qualifiées dans le secteur 24 et dont le certificat est toujours valable (2015) 12 ne dépasse pas(10) dix entreprises

Il est à signaler que, pour les tissus anciens traditionnels, les normes d'intervention et les connaissances techniques de réhabilitation ne sont pas encore codifiées.

b. La non-revalorisation des métiers

La rareté des instituts qui assurent des formations diplômantes dans ce domaine est aussi une des contraintes de la réhabilitation de la médina. Un seul institut en l'occurrence, l' « Institut des Arts Traditionnels » (IAT) qui assure la formation des techniciens (tissage traditionnel, menuiserie d'art, la céramique...). Cet institut assure aussi une formation dite de qualification professionnelle, ainsi qu'une autre formation ciblant les nouveaux apprentis. Cette formation reste insuffisante au regard des besoins dans le secteur de la réhabilitation.

Les autorités compétentes sont appelées à œuvrer, pour sauvegarder et perpétuer les métiers artisanaux et instaurer des normes d'intervention dans le tissu ancien.

5. Arsenal juridique insuffisant

L'arsenal juridique existant ne permet pas une protection adéquate du tissu ancien, notamment en ce qui concerne la **règlementation des marchés** etc...

a. Règlementation des marchés

Ne disposant pas d'une réglementation propre aux marchés se rapportant à la réhabilitation du tissu ancien, les partenaires locaux, se trouvent souvent dans des situations difficiles quant à l'accomplissement de leurs tâches dans le respect de la réglementation en vigueur. Les exemples suivants illustrent cette situation.

- Les mesures et conditions de sécurité dans les chantiers : Exigées par la réglementation en vigueur (art 30 du CCAG-T), ces mesures sont souvent difficiles à respecter pour cause de difficulté d'évacuation des occupants de leurs bâtisses.

¹¹ « Caractéristiques socio-économiques de la Medina » MARS 1996, p : 13.

¹² Selon le recueil des qualifications des secteurs établi par le ministère de l'habitat, le secteur 24 se rapporte à la réhabilitation de bâtiments anciens

- Spécificités techniques des projets au sein de la médina en raison de l'absence de normes concernant le tissu ancien, ainsi que la connaissance parfaite de ses composantes conjuguée au problème de l'enchevêtrement des bâtisses, les imprévus restent importants et dépassent souvent les seuils autorisés par la réglementation en vigueur. Cette lacune rend également difficile le respect des prescriptions sur l'estimation financière, les délais, etc...

b. Régime juridique du foncier

Le régime juridique du foncier du bâti au sein de la médina entrave considérablement la réussite des projets de réhabilitation. Parmi les causes ayant contribué à l'aggravation de ce phénomène on trouve ce qui suit :

- Les bâtisses de la médina ne sont que partiellement couvertes par le régime d'immatriculation, ce qui rend difficile la délimitation exacte des bâtisses susceptibles de bénéficier des interventions ;
- Les régimes qui gouvernent le foncier de la médina sont anciens et diversifiés. Sur un Total de 13924 bâtisses, il existe 47,5 % sous statut foncier Melk, 37 % copropriété 7,5 % habous public ou 2 % habous privé et 6% autres...

Par ailleurs, la complexité des régimes anciens s'est accrue avec l'apparition de nouvelles techniques qui permettent la dévolution de la propriété ou l'exploitation, en l'occurrence des actes sous-seing privés qui n'enregistrent que le fait de la transaction elle-même, sans pour autant constituer une preuve de propriété ou titre foncier. En outre, le départ des occupants originaux a également engendré le phénomène de la fragmentation des propriétés, par la vente d'une seule bâtisse à plusieurs occupants.

6. Insuffisances du suivi des projets réalisés

La visite des lieux effectuée a permis de constater que certains monuments ou bâtisses qui ont été réhabilités suite à des actions de restauration sont soit sans affectation claire, soit dans un état de détérioration qui nécessite encore une fois, une nouvelle intervention de réhabilitation. Certes, les différents responsables rencontrés sont conscients de l'importance du volet de suivi des projets réhabilités, toutefois l'absence au sein de la médina d'une instance responsable de l'entretien et du suivi de ces projets rend difficile cette tâche. Les projets achevés se trouvent souvent confrontés aux mêmes problèmes concernant leur suivi.

Tout en prenant acte de l'approbation du règlement des marchés propres à L'ADER-Fès, la Cour recommande aux parties concernées de veiller à :

- *L'adaptation des textes régissant les marchés aux spécifiés du tissu ancien ;*
- *L'assainissement de la situation des bâtisses et veiller à ce que le système d'immatriculation tienne compte des spécificités du tissu ancien ;*
- *L'actualisation du SIG pour prendre en considération les données relatives à l'immatriculation ;*
- *La mise en place d'un système fiable de suivi des projets réhabilités.*

C. L'ADER outil de réhabilitation de la médina de Fès

1. Les interventions de l'ADER dans les programmes de réhabilitation de la Medina

a. Programme de la banque mondiale

Ce programme a été signé en même temps entre la Banque Mondiale et l'ADER-Fès, définissant son rôle et ses compétences en tant qu'agence d'exécution pour le compte de l'Etat et fournisseur d'assistance technique à la Commune. Ce programme a été clôturé en date du 30 Novembre 2005.

Il visait ainsi, soutenir un processus de développement urbain, économique et social au sein de la médina de Fès, et de contrer les processus de dégradation de l'espace urbain. Pour ce faire il a visé plusieurs composantes notamment ; l'aide à la réhabilitation, les circuits touristiques, les accès, le réseau de voirie d'urgence.

Le budget du projet, tel qu'arrêté en 1998, a été consommé à hauteur de 73 % (soit 121.86 MDH sur 167.48 MDH). Selon les responsables locaux, le projet de par sa nature et sa complexité, s'est heurté à des difficultés dont notamment : le changement du contexte du projet, l'augmentation des coûts, l'abandon de composantes ou de partie de composantes, rareté des prestataires de services, etc.

b. Conventions de 2004 et 2007

La Médina de Fès avait bénéficié de deux conventions qui visaient l'étayement et le confortement des bâtisses menaçant-ruine ainsi que la démolition et l'évacuation des ruines au sein de la Medina. Le financement était assuré en grande partie par le Ministère chargé de l'habitat, il s'agit des conventions de 2004 et 2007.

Les montants accordés se présentent comme suit :

	Montants de la convention de Fès Medina (en Mdhs)		Montants de la convention Fès jdid (en Mdhs)	
2004	Ministère de l'habitat	96,70	Ministère de l'habitat	18,30
	C.U de Fès Medina	36,00	C.U de Mechouer Fès jdid	2,00
	Total	132,70	Total	20,30
2007	Ministère de l'Habitat	71,25	Ministère de l'Habitat	18,20
	C.U de Fès Medina	18,75	C.U de Mechouer Fès jdid	5,00
	Ministère de l'Intérieur	52,90	Ministère de l'Intérieur	16,00
	Total	142,90	Total	39,20

Source : ADER

Bien que lesdites conventions étaient consacrées au menaçant-ruine de la Médina, leur impact peut être considéré globalement, positif. Toutefois, elles ont connu un dépassement des délais d'exécution assez considérable. Aussi le taux des réalisations financières n'a également pu atteindre que 45% pour la première convention et 34% pour la deuxième.

c. Le programme des monuments historiques et le menaçant-ruine 2013

Ce programme se compose de deux conventions, dont la maîtrise d'ouvrage déléguée a été confiée à l'ADER :

- La convention de restauration des monuments historiques (MH13) : Qui vise la restauration de 27 monuments de la médina et qui mobilisera des investissements de l'ordre de 285,5 millions de dirhams. A fin 2015, cette convention présente un taux général d'exécution physique qui avoisine 90% et un taux d'exécution de son budget du programme qui atteint 46% ;
- La convention relative au traitement du bâti menaçant-ruine dans le tissu ancien (MR13) : Ce plan d'action, doté d'une enveloppe budgétaire de 330 millions de dirhams, prévoit le

traitement de 3.666 bâtisses menaçant-ruine en médina. A la fin de l'année 2016 près de 689 bâtis ont été réhabilités.

2. La structure financière et budgétaire

L'ADER durant la période de 2010 à 2014 était en déficit constant. Le tableau suivant illustre ce constat (2010-2014) :

	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat net (MDH)	-2,72	-6,83	-5,46	-2,31	1,9
Valeur ajoutée (MDH)	-17,30	-33,59	-3,50	-0,68	2
Capacité d'autofinancement (MDH)	-1,09	-7,22	-6,70	-2,95	-2,9

Source : ADER

Afin de combler ce déficit, l'ADER a procédé à l'augmentation du capital de l'ADER, à deux reprises (en 2001 à 35 MDH, puis à 45,3 MDH en 2011), dans le but de régulariser sa situation.

Les recettes de l'ADER se présentent globalement comme suit :

Tableau des recettes* (en Million de DH)

	2010	2011	2012	2013	2014
Commissions de gestion	1,85	1,16	2,56	1,10	4,77
Vente des lots de terrain	1,27	1,61	5,34	15,03	1,96
Subvention d'exploitation	5,00	-	-	9,00	9,00
Produits financiers et autres	0,22	0,20	1,08	0,21	0,59
TOTAL	8,32	2,97	8,98	25,34	16,32

Source : ADER

*il s'agit des recettes hors augmentation du capital

Les recettes de l'ADER sont relativement faibles par rapport à ses besoins. Elles proviennent essentiellement des postes suivants :

- Les commissions de gestion : Plusieurs intervenants ont montré une sorte de réticence vis-à-vis du pourcentage de 10%, vu que les partenaires se voient contraints de le supporter en plus des frais de l'architecte et des études préalables obligatoires.
- Vente des lots de terrain : L'ADER a réalisé deux projets (AIN CHKEF) et (RYAD), et qui ont permis à l'ADER de couvrir une partie des salaires de son personnel. Toutefois, et suite à plusieurs difficultés rencontrées (manque de personnel de suivi, absence d'effet direct sur la réhabilitation...), le Conseil d'Administration avait décidé en 2010, de ne plus recourir à ce genre d'activité.
- Les subventions : Les partenaires de l'ADER dont notamment ; la DGCL au Ministère de l'intérieur, la Wilaya et les communes de Fès, ont signé avec elle deux conventions

qui prévoient l'octroi à celle-ci de subventions annuelles en contrepartie de son conseil et de son assistance technique (en 2014 la DGCL a viré à l'ADER 9 MDH).

Les subventions reçues, bien qu'importantes, restent insuffisantes et ne permettent pas à l'agence de réaliser ses missions.

Pour les dépenses de l'agence, la structure du budget de l'ADER se présente pour la période 2010-2014 comme suit :

	Budget total en MDH (a)	Budget de fonctionnement en MDH (b)	% (b/a)	Budget d'investissement en MDH (c)	% (c/a)
2010	11.15	10.88	98%	0.271	2%
2011	10.86	10.63	98%	0.23	2%
2012	11.90	10.95	92%	0.95	8%
2013	16.33	13.55	83%	2.78	17%
2014	25.66	19.54	76%	6.12	24%

Source : ADER

Il ressort de ce tableau que les dépenses d'investissement restent faibles par rapport à celles de fonctionnement, Le pic de 2014 (6,12 MDh) s'explique par le commencement effectif des travaux en rapport avec les deux conventions de 2013 (MR et MH), ainsi que par les dépenses engagées pour l'aménagement du terrain (Ain chkef).

En outre, les dépenses de fonctionnement de l'ADER se caractérisent par la prépondérance des dépenses relatives au personnel.

3. Rôle limité de l'ADER dans le processus de la réhabilitation de l'ancienne Medina

Depuis sa création, l'ADER était appelée à mettre en œuvre plusieurs projets de réhabilitation :

Travaux de réhabilitation dans la médina de Fès (2005-2015)

	Total des paiements en Mdhs
Ré habilitation Bâti (menaçant-ruine)	208,70
Infrastructure et Equipement	16,70
Aménagement des circuits touristiques	21,00
Activités et environnement	41,70
Restauration des monuments	162,70
Renforcement institutionnel	8,10
Formation continue	1,00
Total	459,20

Source : ADER

Aussi, la revue des projets de réhabilitation réalisés au niveau de la Médina par quelques organismes autres que l'ADER (la wilaya, Commune Fès Médina et Commune Mechouar Fès Jdid) pendant la période considérée, démontrent que plus de la moitié des projets (environ 500 MDh) visant la réhabilitation n'a pas été réalisée par le biais de l'ADER.

Il y a lieu de s'interroger sur le fait qu'un organisme créé par l'Etat dans le but de « l'exécution des programmes relatifs à la sauvegarde de la ville de Fès dans le cadre des prérogatives gouvernementales », ne soit pas associé à une bonne partie des projets qui ont été lancés ou réalisés.

4. Les limites du mode de gestion du service de réhabilitation de la Medina de Fès

La création de l'ADER sous forme de société anonyme (SA) était dans le but de conférer à celle-ci une large liberté d'action en allégeant les contrôles exercés par l'Etat sur ce type d'organismes. De plus, la forme de SA permet essentiellement de produire des prestations rémunérées et partant, de générer des profits à même d'assurer la continuité et le développement de la société, ce qui n'est pas le cas de l'ADER.

En effet, l'agence n'a pas pu générer de bénéfices du fait qu'elle agit essentiellement, dans un secteur à connotation plutôt social, à savoir la réhabilitation du tissu ancien de la médina de Fès, connue par sa dégradation avancée et par des taux élevés de pauvreté et de précarité.

De plus, pour plusieurs raisons (non jouissance des prérogatives de la puissance publique, absence de subventions directes de l'Etat...) ce statut (SA), est devenu pour l'agence une entrave devant l'accomplissement de ses missions de réhabilitation.

5. Non réalisation de certaines missions

La revue des actions de l'ADER a démontré que certaines missions n'ont pas été effectuées par l'agence. Il s'agit notamment de :

- La construction de cités destinées principalement à abriter une partie de la population et des activités de la Médina ;
- L'édification et la rénovation des constructions destinées au relogement des habitants et au transfert des activités concernées par l'installation des services communautaires.

Le non exercice de ces attributions dénote l'existence d'une inadéquation entre les attributions confiées à l'agence et les moyens dont elle est dotée.

Il y a lieu de signaler que deux lots de terrains extra-muros dont la superficie totale dépasse les 25 hectares (255741 m²)¹³, ont été mis à la disposition de l'ADER. Cependant, ces lots n'ont pas été affectés à la réalisation des objectifs édictés par ses statuts mais ils ont été aménagés sous forme de lotissements (Ain Chkef et Riad) et ont été mis en vente à des particuliers.

La Cour recommande de réfléchir sur le modèle institutionnel le plus approprié pour la réhabilitation de la Médina de Fès et du tissu ancien d'une manière générale.

6. Système d'information (SIG)

Peu après sa création, l'ADER-Fès s'est lancée dans la mise au point d'un Système d'Information Géographique (SIG) recensant l'ensemble des caractéristiques de la médina.

C'était une réponse à un besoin éminent en matière de la connaissance de la médina et ses composantes (bâtisses, habitants, activités...). Toutefois, ayant été acquis au début des années 90, ce système présente quelques faiblesses liées essentiellement, à l'état de vétusté du matériel et

¹³ L'ADER n'a pas communiqué à la commission chargée de la mission les documents en référence à la décision d'octroi de ces lots ainsi que les motifs s'y rapportant.

des applications qu'il utilise, les moyens humains insuffisants, incapacité de prendre en charge les interventions des autres partenaires...

La Cour recommande la mise à jour et l'actualisation du SIG ainsi que la modernisation de son matériel.

7. Marketing et communication

L'ADER durant ses 25 années d'existence, a pu développer une culture et une dynamique de réhabilitation de la médina. Un acquis qui a demandé un effort qui n'est pas facile et qui a fait face à plusieurs obstacles administratifs, financiers et techniques (systèmes de gestion, les matériaux et les techniques traditionnelles de construction, matières premières...). Sa présence a bénéficié à la médina et a contribué activement, à la prise de conscience de tous les intervenants de l'importance du tissu ancien et l'obligation de sa conservation.

Malgré son expérience auprès des opérateurs nationaux et internationaux ; un déficit de communication est observé à ce propos, et qui entrave l'adhésion des habitants ou organismes (nationaux ou internationaux), aux actions mises en œuvre.

Eu égard à l'importance du marketing et de la promotion de l'image de la Medina en tant que patrimoine mondial, la Cour recommande la mise en place d'une politique de communication adéquate au niveau national et international.

II. Réponse du directeur général de l'ADER –Fès (Texte réduit)

A. Traits de la politique de réhabilitation du tissu ancien

1. Stratégie de réhabilitation du tissu ancien au niveau national

1.1 Contraintes liées aux lois régissant le domaine de réhabilitation de la Médina

L'ADER-Fès propose l'organisation d'un débat national pour l'élaboration d'une stratégie nationale sur la réhabilitation des tissus historiques, dans le cadre de rencontres régionales, afin de mettre en place une vision concertée et commune permettant de tracer des objectifs à long terme.

1.2 Multiplicité des acteurs intervenant dans les opérations de réhabilitation de la Médina

L'ADER-Fès a toujours opté pour une approche consensuelle avec les différents partenaires et a sollicité lors de la réalisation des programmes dont elle était chargée le savoir-faire et l'expertise des services intéressés, (notamment les programmes de restauration des monuments historiques et bâtisses menaçant ruine et ceux réalisés par la Millenium Challenge Corporation, etc.).

- **Non exécution des recommandations émises par l'étude réalisée par la Banque mondiale**

Le processus de réhabilitation de la Médina de Fès, dans lequel l'ADER-Fès s'est inscrite depuis sa mise en place, pourrait constituer une plateforme pour une mise en œuvre de la stratégie de réhabilitation au niveau national.

- **Limites des interventions des ministères de la Culture, de l'Habitat et de la politique de la ville et du Tourisme**

La stratégie adoptée avec l'UNESCO pendant les années quatre-vingt (80) à travers un plan d'action de 43 projets a permis de cadrer les actions des intervenants dans le tissu historique de la Médina de Fès.

2. Politique de réhabilitation du tissu ancien au niveau de la Médina de Fès

- **La Medina de Fès ne dispose pas encore de son propre plan de gestion visant la préservation des sites historiques**

L'ADER-Fès a pris note de cette observation.

- **Difficultés liées à la réhabilitation des bâtisses menaçant ruine**

Le programme de la Convention 2013 a permis de préserver plus de 1700 bâtisses menaçant ruine classées en premier degré de dangerosité.

- **Multiplicité des acteurs intervenant dans la réhabilitation de la Médina de Fès**

Plusieurs programmes d'importante envergure ont pu voir le jour grâce à des partenariats impliquant divers départements et secteurs, à l'instar des programmes de la Banque Mondiale, le Compact MCC, le programme de réhabilitation des monuments historiques et des bâtisses menaçant ruine.

Dans le cadre de ces programmes, des instances de pilotage et de coordination ont été créées qui comptent parmi ses membres divers services déconcentrés et collectivités territoriales.

(...)

B. Les contraintes entravant l'aboutissement des projets de réhabilitation de la Médina de Fès

1. Absence de coordination et concertation

D'un point de vue général, une dynamique de réhabilitation s'est vue installée progressivement dans la Médina de Fès, sous l'effet d'entraînement généré par les projets de réhabilitation initiés principalement par les départements de l'Etat.

Par ailleurs, l'ADER-Fès, a veillé dans la mesure du possible d'intégrer dans les projets qui lui ont été confiés des composantes aussi variées que complémentaires, faisant appel à de multiples secteurs, intervenants et spécialités en vue de mettre en place des projets intégrés.

2. Moyens financiers limités

a. Non implication de la population

L'accompagnement social et la sensibilisation des ménages concernés par les programmes de réhabilitation est une condition fondamentale afin de parer aux différentes difficultés pouvant surgir à tout moment de l'exécution des projets

A cet égard, il est à noter que l'approche d'aide frontale à la réhabilitation est une réponse immédiate à la dangerosité et l'urgence de la situation.

4. Insuffisances au niveau des métiers se rapportant à la réhabilitation

b. Non valorisation des métiers (manque de formation)

L'ADER-Fès adopte une politique d'ouverture et d'encadrement au profit des PME et des professionnels (architectes, ingénieurs, ...etc.) afin de permettre une insertion progressive et sûre dans le domaine de la réhabilitation du patrimoine bâti.

5. Arsenal juridique insuffisant

a. Règlements relatifs aux marchés publics

L'ADER-Fès a établi son propre règlement des marchés qui tient compte des spécificités des opérations de réhabilitation du tissu ancien. Néanmoins, les difficultés qui sont liés aux volets sociaux, environnementaux et normatifs sont toujours en suspens.

b. Le régime juridique du foncier

Un système d'immatriculation et des procédures spéciales et innovantes adaptées aux exigences et contraintes des tissus anciens devront être mis en place.

6. Insuffisances du suivi des projets réalisés

La mise en place d'une instance de « gouvernance du patrimoine » à laquelle est dévolue la mission de gestion du foncier et du patrimoine réhabilité dans la Médina est de nature à solutionner les problèmes auxquels se heurtent les différents intervenants, en la matière. (...)

C. L'ADER outil de réhabilitation de la médina de Fès

1. Les interventions de l'ADER-Fès dans les programmes de réhabilitation de la médina

a. Programme de la Banque mondiale

(...) Le rapport a attribué la non réalisation de ce programme au changement du contexte du projet, à l'augmentation des coûts, à l'abandon de composantes du projet, ainsi qu'à la rareté des prestataires de services.

Le projet de la Banque Mondiale a révélé les difficultés auxquelles s'est heurté le processus de mise en œuvre des programmes de réhabilitation liées essentiellement à la complexité sociale, technique et environnementale de ces programmes.

b. Les conventions de 2004 et 2007

(...) Le rapport de la Cour a considéré que l'impact de ces deux conventions peut être considéré comme globalement positif malgré le taux de réalisation qui n'a pas dépassé 45% pour la convention de 2004 et 34% pour celle de 2007.

La convention de partenariat relative à l'intervention dans les bâtisses menaçant ruine signée le 4 mars 2013 devant Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu l'Assiste, constitue une nouvelle étape dans l'approche de préservation des bâtisses menaçant ruine. Ladite convention est venue relayer les efforts déjà consentis par les intervenants locaux.

L'irrégularité des versements est la cause principale du prolongement des délais de réalisation des conventions de 2004 et 2007. Aussi, les volets sociaux, administratifs et techniques représentent des contraintes structurelles quant au respect des délais de réalisation.

c. Programme de réhabilitation des monuments historiques et bâtisses menaçant ruine de 2013

Le taux de réalisation de la convention 2013 relative à la réhabilitation des monuments historiques a atteint 99%.

Le taux de réalisation de la convention 2013 relative aux bâtisses menaçant ruine est de l'ordre de 79%.

3. Rôle limité de l'ADER-Fès dans le processus de réhabilitation de l'ancienne Médina

- **Plusieurs projets de réhabilitation de la Médina achevés ou en cours ont été réalisés sans faire appel aux services de l'ADER par d'autres intervenants.**

Le champ d'intervention de l'ADER-Fès a été étendu à l'échelle de la Région de Fès Meknès par décision de son conseil d'administration en date du 05 Mai 2016.

L'ADER-Fès a également été sollicitée dans le cadre de la convention de partenariat de traitement des bâtisses menaçant ruine dans le tissu ancien de la ville de Sefrou en 2015.

En outre, l'expérience de l'ADER-Fès a été exposée à plusieurs reprises comme étant une réelle source d'inspiration pour plusieurs territoires de valeur patrimoniale.

A partir de 2013, et encore en 2015-2016, l'ADER-Fès se trouve au centre des décisions prises en ce qui concerne la Médina de Fès.

Actuellement, plusieurs conventions de partenariat avec des partenaires locaux ont été signées ou en cours de signature pour confirmer cette tendance.

4. Rôle limité de l'ADER-Fès dans le processus de réhabilitation de Médina

Nécessité de doter l'ADER-Fès d'un statut approprié avec des missions précises et des prérogatives juridiques suffisantes tout en lui garantissant des ressources financières pérennes. Ceci dit, et suite aux recommandations du CA en date du 25/06/2015, il est question de revoir le statut de l'ADER-Fès en vue de lui conférer la forme juridique d'établissement public.

5. Non accomplissement de certaines attributions

- **Non accomplissement par l'ADER d'une partie de ses attributions notamment celles relatives au relogement de la population et des activités de la Medina.**

Il est à noter que la densité de la population est toujours en régression. Cette population a diminué depuis les années 80 de près de 160.000 à environ 93.000 en 2014.

6. Système d'information (SIG)

Actuellement l'ADER-Fès dispose d'une vision claire sur la modernisation du SIG. Le projet de mise à niveau de l'ADER-Fès intègre ce volet.

7. Marketing et communication

L'ADER-Fès prend note de cette observation.

Actuellement l'ADER-Fès travaille sur la mise en œuvre d'un plan de communication institutionnelle formalisé pour communiquer efficacement sur les actions de réhabilitation et de développement qu'elle mène au sein de la Médina de Fès.

(...).